

LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI
ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS
DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

SOUS LA PRÉSIDENCE DE
L'HONORABLE FRANCE CHARBONNEAU, J.C.S., présidente
M. RENAUD LACHANCE, commissaire

AUDIENCE TENUE AU
500, BOUL. RENÉ-LÉVESQUE OUEST
MONTRÉAL (QUÉBEC)

LE 28 OCTOBRE 2014

VOLUME 255

ROSA FANIZZI et ODETTE GAGNON
Sténographes officielles

RIOPEL GAGNON LAROSE & ASSOCIÉS
215, rue Saint-Jacques, Bureau 110
Montréal (Québec) H2Y 1M6

COMPARUTIONS

POUR LA COMMISSION :

Me GENEVIÈVE CARTIER

INTERVENANTS :

Me SIMON LAROSE pour la Procureure générale du
Québec

Me DENIS HOULE et Me ROXANE GALARNEAU pour
l'Association des constructeurs de routes et grands
travaux du Québec

Me PIERRE POULIN pour le Directeur des poursuites
criminelles et pénales

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
LISTE DES PIÈCES	4
PRÉLIMINAIRES	5
JOHN M. CONNOR	
INTERROGÉ PAR Me GENEVIÈVE CARTIER	6
PRÉSENTATION	8
MICHAEL LEVI	
INTERROGÉ PAR Me GENEVIÈVE CARTIER	43
PRÉSENTATION	45
HUGUETTE LABELLE	
PAUL LALONDE	
DISCUSSION	77
PRÉSENTATION	81

LISTE DES PIÈCES

PAGE

252P-2154 : Testimony of John M. Connor to the
CEIC - October 28, 2014

42

253P-2155 : Overview of red flags identified -
including assumptions about patterns
of corruption

76

1 L'AN DEUX MILLE QUATORZE (2014), ce vingt-huitième
2 (28e) jour du mois d'octobre,

3

4 PRÉLIMINAIRES

5

6 LA PRÉSIDENTE :

7 Bonjour, Monsieur. On s'excuse, on avait des petits
8 problèmes. Bonjour, Maître Cartier. Est-ce que les
9 avocats peuvent s'identifier, s'il vous plaît?

10 Me GENEVIÈVE CARTIER :

11 Geneviève Cartier pour la Commission.

12 Me SIMON LAROSE :

13 Bonjour. Simon Larose pour le Procureur général du
14 Québec.

15 Me DENIS HOULE :

16 Bonjour, Madame, Monsieur. Denis Houle pour
17 l'Association des constructeurs de routes et grands
18 travaux du Québec.

19 Me ROXANE GALARNEAU :

20 Bonjour. Roxane Galarneau pour l'Association des
21 constructeurs de routes et grands travaux du Québec
22 également.

23 Me PIERRE POULIN :

24 Bonjour. Pierre Poulin pour le Directeur des
25 poursuites criminelles et pénales.

1 IN THE YEAR TWO THOUSAND FOURTEEN (2014), this
2 twenty-eighth (28th) day of October,

3
4 APPEARED:

5
6 JOHN M. CONNOR, Emeritus Professor at Purdue
7 University, West Lafayette, Indiana, USA

8
9 WHOM, having made a solemn declaration, doth depose
10 and say as follows:

11
12 INTERROGÉ PAR Me GENEVIÈVE CARTIER :

13 Madame la Présidente, Monsieur le Commissaire.

14 Donc, nous recevons ce matin le professeur émérite
15 John Connor de l'Université Purdue en Indiana.

16 Monsieur... Le professeur Connor est un expert de
17 renommé internationale dans le domaine des cartels.

18 Ses travaux ont attiré l'attention de l'équipe de

19 recherche, notamment parce qu'ils ont permis de

20 réunir des informations sur des centaines de

21 cartels dans l'industrie de la construction. Il est

22 donc en mesure de nous éclairer sur les conditions

23 qui favorisent la naissance des cartels, sur les

24 conséquences qui découlent de l'existence de ces

25 cartels et sur les moyens à prendre pour les

1 détecter ou prévenir leur formation.

2 (09:45:09)

3 Q. **[1]** So, good morning, Professor Connor.

4 A. Good morning.

5 Q. **[2]** Welcome to the Commission. Thank you for
6 accepting our invitation.

7 A. Thank you.

8 Q. **[3]** So you will be making a presentation of your
9 reflection on the workings of the Commission but,
10 just before we do that, could you give us an
11 overview of your professional profile?

12 A. I have a Ph.D. in economics from the University of
13 Wisconsin, Madison, Wisconsin and taught briefly at
14 that campus then I was made the head of a small
15 research unit at the Economic Research Service of
16 the US Department of Agriculture. I was in that
17 position for about four years and, since nineteen
18 eighty-three (1983), I have been a professor of
19 agricultural economics at Purdue University. I
20 retired a couple of years ago.

21 My work during that period was on the
22 competitiveness of the food industries and related
23 industries. For the last fifteen (15) or twenty
24 (20) years, however, I have concentrated on price
25 fixing cartels for my research and for my

1 applications to public policies.

2 Q. [4] Thank you very much. So, you've prepared a
3 presentation so you will be making this
4 presentation and then after that, we have a
5 question period for you so...

6 PRESENTATION

7 A. I understand. Well, I want to thank the Commission
8 for inviting me here and giving me an opportunity
9 to speak on this important topic.

10 First, I want to say that I'm a researcher
11 and a teacher. I've had a fascination for the
12 hidden world of cartels for twenty (20) years. I've
13 tried to answer many questions about cartels, where
14 do these powerful creatures come from, how many are
15 there, what effects to they have on their customers
16 and on markets and how can they be best controlled
17 for the benefit of society?

18 I'm an occasional consultant for plaintiffs
19 mostly in antitrust damages cases. My role is to
20 estimate the dollar overcharges typically for most
21 of those cases and I testify in court about the
22 best methods that the science of economics has to
23 offer on this important issue.

24 During the exchange of information before
25 trial, I'm privileged to dig into the internal

1 private communications and the most secret
2 documents of alleged cartel members. Usually, it's
3 not a very pretty picture. Cartel managers
4 attitudes are summed up by a mantra provided by a
5 businessman who was involved in the Lysine Cartel
6 and his oft-repeated phrase was, "Our competitors
7 are our friends. The customer is the enemy." This
8 is a most succinct definition of a cartel.

9 I'm also a citizen worried about the
10 decline of business and public morality. There's a
11 tension between the profit motive and outright
12 greed. I'm not sure that one can distinguish them.
13 But I believe the profit motive is a good driver of
14 competitive markets, but it can overreach.

15 Effective cartels have the effect of
16 transferring enormous amounts of wealth from
17 trusting consumers to scheming cartelists. Cartels
18 are the enemy of fair competition and they have no
19 redeeming features. Economists and the laws of
20 practically every country, jurisdiction of the
21 world universally condemn private cartels.

22 I want to reflect briefly on the history of
23 cartels and what the lessons are for Québec. A
24 definition : cartels are voluntary organizations of
25 companies in the same industry that explicitly

1 agree to increase their collective profits by
2 controlling market prices or excluding market
3 rivals, thereby reducing the quantities of product
4 or services in the market.

5 Historically, cartels were state-supported
6 organizations, organized by ancient empires,
7 monarchies and dictatorships. Today, they tend to
8 be features of private business. Indeed, most
9 contemporary cartels exploit business to business
10 sales rather than consumers directly. But consumers
11 are affected indirectly through pass-through of
12 these overcharges.

13 The construction industry is a hotbed of
14 anti-competitive behaviour everywhere in the world,
15 for several reasons. It is geographically
16 localized, which gives an opportunity for face to
17 face meetings. For certain services, only a few
18 construction firms have the competencies to apply
19 for large government orders, so concentration is
20 often high, but not always. The services offered
21 tend to be homogeneous by definition of the tender
22 that defines the services. Depending on how the
23 auction is organized, information about competing
24 bids may be nearly perfect. And if so, this
25 information helps to stabilize these cartels. The

1 absence of strategic uncertainty makes collusion
2 more likely.

3 I've assembled a large data set, I think
4 the largest in the world at present on about eleven
5 hundred (1,100) hardcore international cartels. The
6 number of cartels in the construction industry is
7 about fifty-five (55), that is five percent (5%) of
8 the total number in this large data set. Almost all
9 of the construction industry observations are bid-
10 rigging schemes. They tend to have relatively large
11 numbers of participants, and they have rather long
12 lives on average, more than ten (10) years,
13 typically.

14 Construction cartels are found everywhere
15 in the world. About seventy percent (70%) of them
16 have been discovered in Europe, about thirteen
17 percent (13%) in North America, thirteen percent
18 (13%) in the rest of the world, and four percent
19 (4%) of them operated globally in many different
20 continents.

21 What are the injuries to buyers from
22 cartels? Customers of cartels are injured in
23 several ways. First and foremost, buyers are
24 injured because they pay artificially over...
25 artificially priced products. And most of them cut

1 back on the quantities that they would prefer to
2 buy. This injury is called the dollar overcharge.
3 It measures the amount of income illegally
4 transferred from buyers to the owners of the cartel
5 companies.

6 The second type of injury is the dead-
7 weight loss to society. This is an injury to the
8 markets themselves. This is measurable in the value
9 of goods that were not purchased and not produced.
10 In this case, some customers are harmed because
11 they're priced out of the market. Suppliers to the
12 cartels are also harmed, employees are reduced, the
13 material input suppliers supply less of the inputs,
14 so they are damaged by the contraction of the
15 industry output. The dead-weight loss distorts
16 buying decisions of all downstream markets by
17 sending the wrong price signals.

18 The degree of deadweight losses is
19 considerable, typically in the twenty (20) to
20 thirty percent (30%) range of... in addition to the
21 overcharge. Citizens and customers are also injured
22 by the passage of time. General inflation is one
23 cause of the losses because injuries are incurred
24 on average several years before compensation is
25 made, if any is made. That is why penalties are

1 usually subject... that is why penalties are
2 usually subject to post-judgement interest by
3 courts. Similarly, both fines and compensations
4 should be adjusted for prejudgement interest using
5 the conventional methods of financial economics.
6 Adjustments for the time value of money often raise
7 private cartel damages by fifty (50) to one hundred
8 percent (100%), in my experience.

9 I prepared a table of overcharge rates for
10 private international price fixing cartels; that's
11 Table 1 in my presentation, at the end of the
12 presentation. The typical cartel of all types
13 through all time has generated overcharges of forty
14 (40) to fifty percent (50%) of the affected sales.
15 The median overcharge was about twenty-three
16 percent (23%); this is the latest information from
17 a law review article of mine, published in two
18 thousand fourteen (2014).

19 For the construction industry, there are
20 eighty-seven (87) overcharges reported in a data
21 set that I had prepared and the mean average
22 overcharge is about twenty-three percent (23%); the
23 median average overcharge is about eighteen percent
24 (18%) of affected commerce.

25 So, after considering all of these numbers,

1 I conclude that the typical overcharge of North
2 American construction industry cartels is somewhere
3 between fifteen (15) and twenty percent (20%),
4 typically; it could be higher, it could be lower.
5 And I suspect this applies to the case for Québec.
6 What went wrong in Québec? My information
7 on the construction cartels that have plagued
8 Québec's municipal and provincial governments is
9 mostly limited to what I've appeared... what has
10 appeared in your lively press. The intersection of
11 business malpractice, organised crime, physical
12 intimidation and payoffs to political powers is
13 deplorable.

14 Unfortunately, mostly, from a historical
15 point of view, the Québec cartel story is rather
16 banal, rather common. The use of kickbacks to
17 Québec's political parties does make the present
18 case rather unusual in the annals of cartel
19 history. I know very... very few such cases in the
20 past. However, while an unusual combination of
21 actors is involved, the combination of interests in
22 Québec is not unique.

23 I'll spend the rest of my remaining time
24 discussing what a public authority does to restrain
25 the effects of cartels, public anti-cartel

1 enforcement. Over the past twenty-five (25) years
2 or more, an international consensus has developed,
3 that the ultimate objective of anti-cartel laws and
4 enforcement is supplied by the legal economic
5 principals of optimal deterrence.

6 First developed in the writings of Nobel
7 laureate Gary Becker, an economist at the
8 University of Chicago, this theory starts with a
9 proposition that economic crimes are rational. They
10 are not crimes of passion. Under this legal
11 economic theory, fines and other penalties must be
12 high enough to recoup all of the expected profits
13 from collusion. Note: "expected" profits; this is
14 an ex-ante theory. Burglary, theft and financial
15 fraud are not crimes of passion, as I said, rather,
16 thieves steal because it's a good profitable
17 business. The chances of being caught and
18 convicted, they believe, are small. And, if
19 apprehended, they believe, the punishment will be
20 tolerable.

21 Moreover, collusion is normally a hidden
22 crime, and cartelists can take steps to avoid
23 detection by their customers and by the antitrust
24 authorities. In other words, like any businessman,
25 after studying a potential caper, gangs of thieves

1 develop a business plan. They coolly weighed the
2 upside prospects of easy money with the downside
3 costs of uncertain and unlikely legal penalties.
4 This applies to cartels as well.

5 If the conditions are right, cartelists
6 appraise the additional profits of colluding with
7 each other, to raise the price of some good or
8 service. Then, knowing what they are doing is
9 illegal, they form two rational conjectures. One :
10 the likelihood of being caught by their customers
11 and the authorities is some probability. And two :
12 the likely type and size of cartels, of the
13 penalties they are likely to face. Knowing those
14 three pieces of information, they then weigh the
15 benefits and the costs of this particular illegal
16 activity.

17 So, if the expected profits for the entire
18 life of the cartel exceed the expected costs of
19 collusion, that is monetary penalties or others,
20 the crime will occur, and vice-versa; low potential
21 profits and a high chance of apprehension plus
22 severe penalties will nip the crime in the bud.

23 The second economic approach that is
24 somewhat newer has been known as the dissuasion
25 approach. I should mention that I'm not convinced

1 yet about it, but I wanted to be open and mention
2 that there is a second sort of theory. It takes a
3 radically different form from the optimal
4 deterrence approach. The dissuasion school assumes
5 that the collusive gang type crime has already
6 started, deterrence is impossible, and asks what
7 can be done to instill distrust among the gang
8 members, what monetary incentives can public policy
9 provide to provoke whistleblowers to come forward
10 and to cooperate with prosecutors, thereby causing
11 the cartel to collapse? It's a different point of
12 view, and I will go into the different penalties
13 suggested by these two approaches.

14 So what is wise public policy? So it's
15 important to establish public policies that deter
16 the formation of price fixing or bid-rigging
17 cartels, but if that's not possible, then policies
18 to encourage the breakup of existing cartels may be
19 an appropriate backup. Some policies are consistent
20 with both of these legal economic theories.

21 I list and sketch below four types of
22 remedies that follow from these legal economic
23 principles. First, there are policies that are
24 effective because they increase the perception of
25 would-be cartelists, that secret cartels are likely

1 to be caught and punished. This is called the
2 probability of detection. Increasing the
3 probability of detection is a good public policy.

4 The second group of policies involves
5 monetary penalties for corporations or individual
6 executives, that are designed to deter the
7 formation of cartels. Third is the possibility of
8 imprisonment of the individual perpetrators. And
9 fourth, I consider the usefulness of dissuasive
10 penalties.

11 What can be done to raise the perception of
12 the probability of detection by cartelists? The
13 first line of defense are good bidding rules. These
14 should be structured such that these are the rules
15 that determine the winner of the public tender.
16 There was a report submitted to the Commission by
17 Bélanger and Joannes that contains many worthy
18 suggestions. I believe that the most important
19 features to militate against collusion include
20 allowing the second lowest bid to be the winner
21 rather than the lowest, keeping all of the bid
22 prices confidential - at least for some time after
23 the auction, re-tendering if bids received are far
24 above government engineering estimates or show
25 other signs of collusion, multiple criteria

1 evaluation, in other words not just price, with
2 unknown or inexact weights on the various criteria
3 and trying to increase the number of bids by
4 perhaps giving extra points to first time bidders.

5 Corporate amnesty is another method of
6 increasing the probability of detection. Corporate
7 amnesty for the first leniency applicant is well
8 established by more than twenty (20) antitrust
9 authorities around the world have this programme in
10 place, there are a lot of variations. The first
11 modern corporate leniency programme was launched by
12 the antitrust division of the Department of Justice
13 in nineteen ninety-three (1993). The Department of
14 Justice is very happy with the results. They get
15 dozens or scores of applicants from cartels every
16 year. The Canadian Competition Bureau also has a
17 very similar corporate leniency policy in place.

18 Recipients of corporate leniency receive
19 generous incentives that will eliminate or, at
20 least, mitigate the whistleblowers antitrust
21 liability, in most jurisdictions assuming the
22 leniency applicant is cooperative by sharing
23 information that will convict the remaining members
24 of the cartel, all fines are forgiven and the first
25 qualified applicant, until the first, all fines are

1 forgiven to the first qualified applicant and
2 smaller discounts are given to second and third
3 arriving applicants.

4 And, uniquely in the United States,
5 amnestied firms' executives avoid prison and they
6 have their corporate civil damages reduced to
7 single damages rather than treble damages. These
8 are mighty incentives for a cartel participant to
9 jump ship and confess. A recent empirical survey of
10 the effectiveness of cartel leniency programmes
11 concludes that the most effective programmes are
12 those that allow applications only prior to an
13 authority's investigation and are combined with
14 very high and tough fines.

15 The US programme appears to be outstanding
16 in this regard. In other jurisdictions, however,
17 amnesty programmes merely facilitate the work of
18 the authorities and have little or no positive
19 economic welfare effects. Transparency in such a
20 programme is essential.

21 Moreover, with poor designs or loose
22 administration, cartels can actually game the
23 system by threatening to apply for amnesty only as
24 a guise to stabilize a cartel thus the programme
25 design and administration are critical.

1 Individual leniency for whistleblowers is a
2 third policy that will reduce the probability,
3 increase the probability of detection. Some
4 jurisdictions permit individual employees with
5 evidence of price fixing to receive leniency or
6 immunity from government prosecution. However,
7 despite efforts to mask their identities, employers
8 usually learn who they are and they retaliate. Most
9 individual whistleblowers end up badly.

10 The individual leniency programme of the US
11 Department of Justice is unfortunately little used.
12 I think I know the reason. The reason is that
13 whistleblowers must make a second career and, to do
14 so, a bit of money would help. Therefore, in some
15 jurisdictions today, there are experiments going on
16 worldwide on offering bounties to individual
17 whistleblowers and, so bounties are available in a
18 few jurisdictions for whistleblowers who give
19 inculpatory evidence against others, for example
20 for tax evasion, rather common in the United
21 States.

22 The informant is rewarded with a generous
23 share of the illegally evaded taxes. In the context
24 of cartels, an informant might be given a small
25 percentage of the fines imposed by the antitrust

1 authorities. Think of it as a finder's fee, widely
2 used in business. The reward would make it easier
3 for whistleblowers to take the risks to come
4 forward, because they could retire or start a
5 second career.

6 Cartels bounties are part of the antitrust
7 rules of the United Kingdom and South Korea. In
8 South Korea, bounties have already led to the
9 discovery of multiple clandestine cartels. And the
10 empirical review that I cited finds empirical
11 evidence that leniency program bounties yield
12 positive economic benefits, again if combine with
13 tough finds on the remaining cartelists.

14 Now, monetary penalties. This has nothing
15 to do with the probability of detection, it's what
16 happens after detection has occurred.

17 First and foremost, of course, finds on the
18 corporations that are involved themselves. The
19 finds that are optimal to deter cartels from birth
20 are quite high. The rule for setting such finds is
21 to take the cartelist monopoly profits created by
22 collusion, roughly equal to the overcharges, and
23 divide the dollar value by the probability of
24 detection.

25 Let me give you an example. Suppose a

1 construction cartel was colluded on projects that
2 cost one hundred million dollars (\$100M), and
3 suppose the overcharge rate was fifteen percent
4 (15%) or fifteen million dollars (\$15M). Fifteen
5 million dollars (\$15M) in illegal profits was made.
6 While the probability of detection is a contentious
7 issue, I admit, in the cartel literature, legal and
8 economic evidence suggest that it is somewhere
9 between ten percent (10%) and thirty percent (30%)
10 that are caught. Therefore, the optimal deterring
11 find is somewhere between forty-five million
12 dollars (\$45M) and one hundred and fifty million
13 dollars (\$150M) on all the members of the cartel.
14 This would be a portion to the members of the
15 cartel by their market share, roughly. Okay? That's
16 how it goes. And that's... those are big amounts
17 for one hundred million dollars (\$100M) in effected
18 sales.

19 Few if any cartelists have been hit with
20 optimally deterring finds. Most are much below. And
21 I have cited a study that I think proves that
22 statement. Because they are so high, defendants,
23 without discussing the size of the damages, tend to
24 characterize them as supra-deterrent. Jurisdictions
25 that attempt to levy optimal finds may expect

1 considerable organized blowback from industry trade
2 groups and other social groups.

3 Individual finds are levied in mostly
4 criminal jurisdictions. In general, the finds for
5 guilty executives are very small, the median amount
6 is fifty thousand dollars (\$50,000) in the United
7 States, or they're not used at all, as in the
8 European Union. Finds can be an optimal alternative
9 to imprisonment if they are based on executive's
10 personal assets, but only if it is made illegal for
11 an employer to pay the employees finds, which
12 happens unfortunately all too often.

13 Civil damages. I understand civil damage...
14 single damages are legal in... under Québec, in
15 Canadian law, or triple damages are the norm in the
16 United States. Recovery, recoveries for civil
17 damages are in principle equally effective, dollar
18 for dollar, to finds, in dealing with deterring
19 cartel formation.

20 In the United States, settlements for
21 typical class action are two to three times the
22 finds imposed by the government, a very significant
23 source of deterrence. But despite the legal
24 requirement that plaintiffs be paid triple damages,
25 settlements are less than single damages on average

1 in the United States.

2 Imprisonment and related penalties.

3 Officials at the U.S. Department of Justice
4 repeatedly expressed their beliefs that the threat
5 of imprisonment is more effective than either
6 corporate or individual fines. And since about two
7 thousand (2000), they've followed up on their
8 beliefs with actions. The length of person
9 sentences and the number of executives in prison
10 per firm have increased since about two thousand
11 (2000). Indeed, from an international perspective,
12 the Department of Justice has become the cartel
13 jailor for the entire world.

14 Canadian courts have imposed a small number
15 of prison sentences on cartel managers, but all of
16 them, to my knowledge, have been commuted to
17 community service; no prison time.

18 Conviction for cartels is a felony in the
19 United States. Nevertheless, many convicted
20 cartelists, not only become re-employed in the same
21 industry, but many are re-employed by their former
22 employer. Convicted directors of guilty firms are
23 free to become director again. For non-US
24 residents, the sentences given to individuals for
25 imprisonment are softened by offering these felons

1 a free pass across US borders upon release, so they
2 can continue their business careers.

3 There are conflicting views about the
4 effectiveness of imprisonment as a deterrence for
5 price fixing. Early writing by Becker who assumed
6 that perpetrators were risk neutral tended to
7 favour fines to the complete exclusion of
8 imprisonment. He argued that imprisonment costs a
9 lot of money for the justice system, whereas
10 levying fines is cheaper. Therefore, fines are
11 better.

12 When more reasonable assumptions are made
13 about risk efference however, optimal fines are
14 below the level of wealth of most people, it has
15 been shown. And when other restrictive assumptions
16 are dropped, imprisonment and fines can be shown to
17 be part of an optimal mix of penalties. So, there
18 have been advances in the theory and empirical
19 knowledge in this area. I would say that a mix of
20 penalties is certainly the ideal. And many... all
21 of these penalties, by the way, can be reduced to
22 dollar equivalence.

23 Finally, I am going to speak about the new
24 ideas of cartel dissuasion that have come into the
25 literature in the last ten (10) or fifteen (15)

1 years. They have not been put into practice yet,
2 but they are on the horizon, so to speak.

3 Dissuasive monetary penalties: the
4 dissuasion approach deduces that *ceteris paribus*,
5 lower fines, will be required to destabilize
6 cartels than are required to deter cartel. Rather
7 than making collusion *ex-ante* unprofitable, which
8 is the case with deterrents, dissuasive fines need
9 only make an existing cartel unstable by targeting
10 the least profitable participant, the weakest
11 member of the cartel, so to speak. Under some
12 stringent modelling assumptions, Professor
13 Harrington has shown that dissuasive monetary
14 penalties are somewhere between three percent (3%)
15 and two hundred and fifty percent (250%) of the
16 overcharges. It's a broad range, I know, but
17 it's... at least, it gives some indication of the
18 size of the dissuasive fines. Under a variety of
19 reasonable scenarios, dissuasive fines are less
20 than or equal to optimal deterrent fines.

21 One of the most radical ideas to come out of
22 the dissuasive school is the following: offer
23 bounties for corporate leniency applicants. So, the
24 legal economic literature of dissuasion says that
25 offering a bounty to the first company to come

1 forward with sufficient information to convict the
2 rest of the members of the cartel could work to
3 cause all cartels to become destabilized. And
4 interesting proof from the dissuasion school is
5 that cartels are guaranteed to be crushed if...
6 entirely, if all of the fines to be imposed on all
7 of the cartelists are not kept by the government,
8 that is given to the citizen, but in fact are
9 distributed to the amnesty applicant. Very radical
10 idea, not used in practice in any jurisdiction yet,
11 to my knowledge, but an interesting idea of how far
12 one could design a programme.

13 That concludes my presentation to the
14 Commission, and I welcome questions at this time.
15 Me GENEVIÈVE CARTIER:

16 Q. [5] Thank you very much, Professor Connor. So, from
17 your presentation, we can see that the notion of
18 cartel is a complex notion, and it is also, from
19 what we've heard from our hearings, one that is not
20 very well understood in the citizenry generally. So
21 I will just begin with a thought that has been
22 expressed among citizens here and there, and
23 sometimes by witnesses here, the idea that it is
24 not a bad thing for business men or for
25 entrepreneurs or engineering firms to make a deal

1 or to cooperate or to collaborate in a field that
2 is supposedly competitive to the extent that
3 cooperation or collaboration is an important value
4 in society, and that competition usually expresses
5 something that is counterintuitive for most
6 citizens.

7 So the idea that cartels are now a days
8 internationally condemned, to some extent, rounds
9 counter to most intuitions of normal citizens, the
10 idea that we should cooperate and not compete with
11 each other. So could you just... What do you think
12 about that reflection, and it is specific to
13 Québec, that resistance to competition, and what
14 could we do to be more efficient in our policies
15 against cartels?

16 Should we educate people to the risks of
17 anti-competitive measures? Should we educate them
18 on the value of competition? So what are your
19 thoughts about that?

20 A. If I would be deposed, I would say that's a
21 compound question. I'll do my best to answer it.
22 The first question on cooperation: the economist
23 notion of a perfectly competitive market does not
24 apply to most industries, I'll grant you that.
25 Therefore, cut-throat competition, where rivals

1 will do everything they can to undercut through
2 price or increases in product quality or service to
3 make a profit and the rivals be damned, that
4 concept doesn't apply to many industries.

5 In most industries where cartels are likely
6 to develop, you have an oligopoly, a small number
7 of suppliers for a particular good or service. In
8 that case, you can still have effective
9 competition, but the attitude or the psychological
10 point of view of the rivals in the market should be
11 that the rival is the enemy;, and it is a chess
12 game where you cannot, you are always trying to
13 figure out, with limited knowledge, about what the
14 other rivals are doing. You don't know their plans.
15 You are uncertain about the next move of your
16 rivals.

17 Cartels are different. You know exactly
18 what the next move of your rivals is, because you
19 get together every month at the same restaurant and
20 talk about it. You divulge... The information is
21 completely transparent within the cartel, but
22 completely obfuscated outside the cartel. That's
23 what's different about a cartel from an oligopoly,
24 where rivals are not cut-throat, they don't cut
25 price necessarily. They do other things. But the

1 rival is the enemy, not your friend.

2 Now, cooperation among firms can be very
3 useful in its outcome for the welfare of society.
4 Examples include joint ventures for research and
5 development purposes. There are exemptions in U.S.
6 anti-trust laws and many laws of the world, that
7 allow firms to get together to improve their
8 services jointly. That is a merger; a joint venture
9 is a merger, and should be dealt with through the
10 merger laws, to make sure that those joint ventures
11 are legal, and that during the discussions of the
12 members of the joint venture, they don't talk about
13 price. They can talk about anything else: the
14 quality of the product, the type of research and
15 the development going on, product standards, very
16 important. That's a type of cooperation that is
17 blessed by economic theory and the laws of most
18 nations but it is one that needs a bit of
19 supervision because during joint ventures meetings,
20 if price starts to be discussed, that should be off
21 the table.

22 So that's an example of cooperation that I
23 find very appealing and can be positive for the
24 world. So, if firms want to cooperate, let them
25 form a joint venture transparently, let them merge

1 openly and be subject to the usual rules of
2 mergers. If it is a merger that does not increase
3 the probability of cartelisation, then perhaps,
4 then it should be allowed but let it be done
5 transparently and through the laws. That, I think,
6 is the legal solution to it: let it be an open
7 process, a transparent process where the members
8 are known and the discussions are either held in
9 open meetings or there are general counsel present
10 to warn them about the nature of the conversation
11 going over some bright-line. That's my answer.

12 Q. **[6]** And just on the point related to that is the,
13 we've heard at times people saying smaller firms
14 had no choice but to collude to be able to compete
15 with the mega, huge multinational enterprises in
16 the Quebec market. So, this is somewhat of a
17 paradoxical argument in favour of cartels in that,
18 in this kind of reasoning, cartels are used to
19 maintain competition with multinationals. How do we
20 get out of this paradox? Or how does it make sense,
21 or does it not make sense to have such an argument?

22 A. If smaller construction companies are making the
23 argument that they are less efficient than the
24 multinational construction companies, then, I'm
25 sorry, they should go into the home building

1 industry or something and get out of public
2 tenders. If they're simply incapable, they don't
3 have the capacity to compete for reasons of costs,
4 than that's the way the market works. On the other
5 hand, as I previously suggested, small firms, if
6 it's a matter of not having sufficient ability to
7 provide the level of quality being required in a
8 tender, then they should be allowed to get together
9 but it should be done openly. They should form a
10 joint bidding consortium but they should, it should
11 be know publically and it should be known
12 especially to the authorities...

13 Q. **[7]** Uh, huh.

14 A. ... that they are bidding together. If they are
15 small enough and if they form a small enough share
16 of the entire industry, I see nothing wrong with
17 that.

18 Q. **[8]** You just talked about the idea of acting openly
19 and I've been discussing that issue with a number
20 of witnesses until now because this is a very
21 important point in our reflection as a commission,
22 the notion of transparency, the idea that,
23 especially in the field of public tenders.
24 Information should be available and transparent.
25 But there is indeed a limit to transparency as far

1 as cartel formation is concerned so I would like to
2 hear you on the, both the virtues and the risks of
3 transparency in the domain of cartel formation.

4 To what extent should we make the
5 information available? Perhaps at what point, at
6 what moment? And when are we allowed to maintain
7 some information confidential or secret, either for
8 a time or forever? So, I'd like to hear you on
9 that.

10 A. Yes. Paradoxically, too much information can assist
11 the development, the formation and the operation,
12 effective operation of cartels. The distinction is
13 between types of information that do not allow
14 companies to predict with certainty the future, and
15 information which helps remove uncertainty about
16 the moves, the plans, the intentions of their
17 potential rivals, that's... that, I think, is the
18 distinction.

19 By too much information, I mean that the
20 information is extremely detailed, perhaps
21 individual market shares that are revealed in real
22 time, that are available for every county or every
23 province of the country. That sort of information
24 can help stabilize cartels.

25 There's a famous example in Denmark, of the

1 cement industry. And the government was concerned
2 that there was insufficient information about the
3 price of cement in various parts of Denmark, so the
4 statistical authorities started revealing the price
5 of cement every week in every municipality, in
6 Denmark. And the result was perfect collusion by
7 cement manufacturers. They knew exactly who was
8 bidding and who was paying, because in one given
9 week, there was only one or two tenders, or none.
10 So, they knew exactly what was being offered by
11 their rivals. They would know if they were being
12 undercut, if there was an agreement that was being
13 undercut, or whether an individual firm in the
14 cartel was in fact following the agreement on
15 price.

16 So, that's an example of too much
17 information. There's a famous case in the European
18 Union involving tractors, sale of tractors in the
19 UK Again, there was a trade association that
20 collected data on tractor sales. And they reported
21 every week to their members how many tractors were
22 sold in every county of England, by horsepower, by
23 price. Well, sometimes only one or two tractors
24 would be sold in a particular category, so they
25 knew exactly what price was being charged. The

1 retailers knew and the manufacturers knew exactly.
2 So, it facilitated collusion on price. So, that's
3 too detailed, too current and too much help for a
4 cartel.

5 So, as far as government tenders go, I
6 suggested in my speech that keeping the individual
7 bids secret, if it can be done legally, forever, is
8 probably a good idea, because it does not reveal
9 whether a member of the cartel is adhering to a
10 price agreement or not. If it can be kept
11 confidential for a while, a few months or half a
12 year, that would be very helpful and would help
13 destabilize cartels because cartels are undermined
14 by uncertainty; uncertainty as to whether the
15 agreement is being followed. Monitoring the
16 activities of your fellow cartelists is an
17 important characteristic of cartels. If a third
18 party can do it, like a trusted government agency,
19 all the better. That's what happened in the Lysing
20 case in the United States. The US Department of
21 Agriculture supplied excellent information on the
22 price of dextrose which was the principal
23 ingredient. It helped collusion in that industry.
24 And it was just a normal activity of the US
25 Department of Agriculture.

1 So, whether governments or trade
2 associations are collecting and distributing
3 extremely detailed current and up-to-date data or
4 not is an important feature that must be examined.

5 Q. **[9]** So... because this is a very topical question
6 for the Commission because we were suggested that
7 there were programmes or... yes, "programmes
8 informatiques" or, you know, those instruments of
9 electronic devices that could allow us to make huge
10 data information, allowing the public institution
11 or the public part of government to detect signs of
12 collusion. So, they do, in fact, collect all those
13 data. So, if this instrument is useful to detect
14 potential cartels, to remain useful, they should be
15 kept secret for the public authority. In other
16 words, what you say is that, if we publicize this
17 information, we help the formation of cartels. So,
18 if we want to use that kind of data, we need to
19 collect it but to keep it for the simple use, or
20 the exclusive use, of the public authority.

21 A. Either keep it or aggregate it: aggregate it over
22 time, or aggregate it over space, in other words,
23 produce averages that are not useful for collusion.

24 Q. **[10]** Hmm, hmm. Okay. We... you said that cartels is
25 a worldwide phenomenon, and that the construction

1 industry is particularly vulnerable to the
2 formation of cartels. Would you say that the
3 uncertainty of prices in the construction industry
4 is an incentive to the creation of cartels?

5 A. No, the uncertainty of prices would...

6 Q. **[11]** Deter?

7 A. ... deter or destabilize cartels. Uncertainty on
8 the part of potential cartel members or actual
9 cartel members, that's where the uncertainty is
10 important to remain. Again, a legal form of
11 oligopolistic competition is like a chess game. You
12 don't know what's in the head of your opponent.
13 Your opponent does not reveal what the next move,
14 or the next move, or the next move is going to be.
15 They keep it secret.

16 Q. **[12]** Hmm, hmm.

17 A. So, that... that keeping the strategic moves secret
18 in advance is the most important... one of the most
19 important features to destabilize potential or
20 actual cartels.

21 LA PRÉSIDENTE:

22 Q. **[13]** But the secrecy of the price or the rules that
23 have to be followed, if they don't know on what
24 rule base themselves, will that not discourage them
25 from bidding, because it costs a lot to bid?

1 Me GENEVIÈVE CARTIER:

2 I think what you... If you... Fine... I think...

3 LA PRÉSIDENTE :

4 Yes.

5 Me GENEVIÈVE CARTIER:

6 Q. **[14]** What you refer to is the rules relating to the
7 way the contract will be awarded.

8 A. Yes.

9 Q. **[15]** So let's suppose that should the rules along
10 which the contract will be awarded be known, or
11 could we have a system where people bid but they
12 don't really know under what criteria the contract
13 will be awarded, so this would create huge
14 uncertainty in the system. Is this what you were
15 referring to?

16 A. I think that bidding rules that allow for factors
17 other than price to be applied by honest civil
18 servants, if the rules include something besides
19 price as a determination in the awarding of the
20 contract, that would be a good thing. Perhaps it's
21 not legal under Québec law; I really don't know
22 that, I don't have that familiarity. But that would
23 be generally a good thing, because collusion, where
24 there's only one decision, only one piece of
25 information required and that's price, everything

1 else is homogenous, makes it easier to collude.
2 That's why collusion does not occur in industries
3 like clothing, where an article of clothing has so
4 many qualitative dimensions that manufacturers of
5 clothing can not collude. I've never seen a case in
6 the clothing industry, worldwide, OK? It's a
7 differentiated product, which has many qualitative
8 attributes, besides price, when a customer makes
9 the decision to purchase.

10 So, to the extent that you can make the
11 decision slightly other than price, that's a good
12 thing. The importance about revealing price is that
13 the prices offered by competitors; let's assume
14 it's a sealed-bidding process, those sealed-bids
15 are not opened in public immediately and shown.
16 They are kept in private and eventually perhaps
17 revealed. It's important not to know how low your
18 rivals bid or how high they bid, because that gives
19 them perfect information immediately on whether
20 some collusive decision is being honored or
21 dishonored. And you want the decisions to be
22 dishonored, as far as possible.

23 Me GENEVIÈVE CARTIER :

24 Avez-vous d'autres questions, Monsieur le
25 Commissaire? Well, thank you very much, Professor

1 Connor, for your contribution. I know how busy you
2 are, and so we all the more appreciate your time
3 and your generosity in coming here today to... So
4 thank you very much.

5 LA GREFFIÈRE :

6 Maître Cartier, est-ce que vous déposez le rapport?

7 Me GENEVIÈVE CARTIER :

8 Oui. Je vais déposer...

9 LA GREFFIÈRE :

10 Je vous remercie.

11 Me GENEVIÈVE CARTIER :

12 ...la présentation.

13 LA PRÉSIDENTE :

14 Thank you very very much, Professor Connor. We
15 appreciate greatly your coming here to the
16 Commission, and the paper you gave us. Thank you
17 very much.

18 Mr JOHN M. CONNOR:

19 You're welcome, Madam President. That was my honor
20 to be here. Thank you.

21 Me GENEVIÈVE CARTIER :

22 Si vous permettez, on va prendre une pause d'une
23 dizaine de minutes, le temps de permettre à notre
24 prochain invité de s'installer.

25

1 LA GREFFIÈRE :

2 J'aimerais quand même qu'on cote la pièce...

3 Me GENEVIÈVE CARTIER :

4 Oui. Certainement.

5 LA GREFFIÈRE :

6 ... s'il vous plaît.

7 Me GENEVIÈVE CARTIER :

8 Je n'ai pas le numéro de cote cependant.

9 LA GREFFIÈRE :

10 C'est sous la cote P2154.

11 Me GENEVIÈVE CARTIER :

12 Parfait. Merci.

13 LA GREFFIÈRE :

14 C'est moi qui vous remercie.

15

16 252P-2154 : Testimony of John M. Connor to the
17 CEIC - October 28, 2014

18

19 SUSPENSION DE L'AUDIENCE

20 REPRISE DE L'AUDIENCE

21

22 _____
(11:05:30)

23 THE CLERK:

24 I'm sorry, stand up please.

25

1 Mr. MICHAEL LEVI:

2 Alright, okay.

3

4 IN THE YEAR TWO THOUSAND FOURTEEN (2014), this
5 twenty-eighth (28th) day of October,

6

7 APPEARED:

8

9 MICHAEL LEVI, Professor of Criminology, Cardiff
10 University, Wales, UK

11

12 WHOM, having made a solemn declaration, doth depose
13 and say as follows:

14

15 INTERROGÉ PAR Me GENEVIÈVE CARTIER :

16 Merci. Donc, nous recevons maintenant le professeur
17 Michael Levi qui est professeur de criminologie à
18 l'Université Cardiff au Royaume-Uni. Le professeur
19 Levi a beaucoup réfléchi à la question du, de ce
20 qu'on appelle les crimes à col blanc, les criminels
21 à col blanc et aussi beaucoup à la question du
22 crime organisé qui sont évidemment deux questions
23 qui sont au coeur de notre mandat.

24 Q. [16] So, Professor Levi, welcome to the Commission
25 and so you will be making a presentation of about

1 fifteen (15) minutes but, before you, before we
2 begin, I would like you to just tell us more about
3 your professional and your professoral career in
4 relation to the topics that are at the heart of the
5 mandate of the Commission.

6 A. Okay. Je m'excuse de ne pas parler en français mais
7 ma commande de votre belle langue n'est pas
8 suffisante pour cette commission noble et
9 importante.

10 I have been studying organised crime and
11 white collar crime for over forty (40) years and I,
12 amongst my professional roles, I'm member of the
13 European group of experts on corruption set up to
14 advise the European Commission. I'm a member of the
15 Council, Conseil d'Europe, organised crime
16 committee. I'm an advisor to Europol on the Serious
17 and Organised Crime Threat Assessment and also the
18 e-crime threat assessment and I'm also an advisor
19 to the UK Government and occasionally to the UN. I
20 have a strong interest in comparative organised and
21 white-collar crime and its control.

22 Q. [17] Thank you very much. So you prepared a few
23 thoughts that might be of some use for us in the
24 preparation of our recommendations and also for
25 better understanding what actually happened in

1 Quebec and that we've learned over the last few
2 months so we'll be happy to hear you.

3 PRESENTATION

4 A. Yes. O.K. Essentially, yes, it's not a great shock
5 that there is corruption and collusion in the
6 construction industry - this is something that
7 happens to some extent in most countries. What is
8 perhaps unusual, or less usual, is the involvement
9 of organised criminals in this process and also
10 elements, it is alleged, of police corruption and
11 to, it's important to understand this in, for
12 example, within the European Union, we have some
13 countries that have high levels of corruption and
14 other countries that have quite low levels of
15 corruption. Professor Connor, the previous speaker,
16 was talking about Denmark which is one of the
17 lowest corruption countries in the world where
18 there is still price fixing but it takes a
19 different form.

20 So if one thinks comparatively, Europe is a
21 kind of laboratory of experimentation both in crime
22 and its control because of this variety within the
23 EU of price fixing and the involvement of organised
24 criminals and politicians in this process. So, in
25 some countries like Italy, Romania, Bulgaria and in

1 some countries outside the EU but inside the
2 Conseil d'Europe like Russia and some of the other
3 Eastern European countries, there's a high level of
4 integration of politics and criminality and
5 business.

6 SM, where we see something closer to some
7 of the issues that I have looked at in Québec,
8 where the... you know, there is relatively little
9 going on that is outside the corrupt circle. So,
10 this is important because it makes the issue of
11 independence of "surveillance" to be particularly
12 difficult, and any complainant does not know if
13 they can appeal to anybody outside of the circle of
14 contract giving and competition for a kind of
15 independent redress of the problem.

16 So, in that sense, I will discuss the
17 definition of organized crime briefly in a moment,
18 but in that sense, the "ambiance" of price fixing
19 and corruption makes a difference, because there is
20 nobody to whom you can appeal. And so, the history
21 of Tangentopoli and the Mani Pulite investigations
22 in Italy is really a problem about the sealed
23 nature of the system that... who can you appeal to
24 if you have been injured?

25 Now, I was asked to think about the

1 relationship between organized crime and economic
2 crime, or white collar crime. Definitional issues
3 reflect cultural ways of seeing. Most of us have
4 been brought up to see our elites, whether
5 individuals or corporations, as essentially
6 respectable, and the exceptions as rotten apples
7 that have required something special to happen
8 before they commit crimes. By contrast with these
9 "criminels en cols blancs", organized criminals,
10 "criminels organisés", are people who are born bad
11 or perhaps breaking bad in today's terms.

12 And this corresponds to the categorization
13 that I developed in my work on fraud, as pre-plan,
14 that is people who start out with the intention of
15 committing crimes. Intermediate, that is they
16 started honest but turned criminal. And slippery
17 slope, that is they slipped unselfconsciously into
18 harmful conduct, but just doing what they were
19 doing before.

20 So, this is a typology of fraud and
21 corruption that I have developed, and it is
22 important because when you are immersed in an
23 "ambiance" of corruption, you feel that you have no
24 choice. If you want to do business, then you must
25 play the game, otherwise you get out. Those who

1 have alternative viable businesses will stay away
2 from Québec, especially if they risk the Foreign
3 Corrupt Practices Act, or UK Bribery Act type
4 transnational legal liabilities that could result
5 in very large penalties or even global bans.

6 And so, one of the effects, following on
7 from professor Connor's comments, one of the
8 impacts is that you narrow the field of potential
9 applicants for contracts in Québec. Because they
10 have a choice, they have alternative sources of
11 income, so they prefer to stay away from bad areas
12 (inaudible). And this happens in all countries,
13 where there is widespread collusive tendering that
14 country... that companies are not prepared to
15 engage with.

16 And if you say to yourself, "Why are
17 gangsters important?" Gangsters are important for
18 reliably enforcing illicit bargains that the courts
19 will not protect, for making sure that those
20 receiving or demanding the bribes do what the bribe
21 is paid for, and for sorting out protests, either
22 from competitive bidders who have lost or from
23 noisy workers, or other people who may cause
24 trouble for the collusive arrangements. And there,
25 the reputation for being very violent... you may

1 never need to be violent, but what is important is
2 that people grant you a kind of legitimacy because
3 they expect that you will use violence if you have
4 to. Or you will use corrupt law enforcement agents
5 to arrest you for something, which can also
6 happen... is a way of knocking out the opposition.
7 So, rightly or wrongly, the reputation as
8 people capable of supplying extreme violence adds
9 to their credibility.

10 Now, when we think of organised crime
11 infiltration, we conjure up an "ambiance" of a
12 decent civilization whose integrity has been
13 disrupted by the arrival of bad people from the
14 outside. But an alternative model, which is
15 familiar to those of use who have studied, for
16 example, Suharto's Indonesia or the Marcos'
17 Philippines or, arguably, Berlusconi's Italy, is to
18 see the professionals and politicians as
19 extortionists who are as responsible for corrupting
20 their environment as they are for being corrupted
21 by it. Sometimes using middlemen, the gender here
22 is intentional, to... intermediaries to insulate
23 the senior people from the deals, in case things go
24 wrong, as they appear to have done in Québec or
25 gone right, in the sense that they were exposed.

1 So, in this kind of model, there may be some who
2 are pressurized to become criminals, what I called
3 "intermediates". As some of your witnesses say,
4 they were... as the price of entry into
5 contracting, but the division between white collar
6 or economic criminals on the one hand, and
7 organized criminals on the other, dissolves.

8 If we think about the Transnational
9 Organized Crime Convention definition of
10 transnational organized crime, it's three or more
11 people doing crimes together over a period of time,
12 with a transnational component. But for a national
13 component, you don't need the border crossing
14 element. But think about border crossing also in
15 terms of the financing of crime, perhaps the
16 creation of slush funds and also the laundering of
17 the proceeds of crime.

18 So, we have... here, it's possible to think
19 of price fixing cartels as organized criminals
20 without any gangster involvement, whether that is
21 helpful in terms of control is another question.
22 But you can see politicians, business people and
23 gangsters as all transnational organized crime, or
24 national organized crime.

25 In practice, we apply the label of

1 organized crime where we find the people
2 particularly frightening, and there is a danger of
3 being threat in a conventional way, or thinking
4 about organized crime threats as solely bad people
5 coming from the outside.

6 Yes, and... yes, as Professor Connor has
7 observed, there is an issue of principal agent
8 division where, you know, sensible elites want to
9 separate themselves from legal risk by having
10 intermediaries acting on their behalf in
11 transactions. This is not a new phenomenon. Adam
12 Smith in The Wealth of Nations in seventeen
13 seventy-six (1776) observed people of the same
14 trade sell the meet together, even for merriment
15 and diversion, perhaps in hockey games, but the
16 conversation ends in a conspiracy against the
17 public or in some contrivance to raise prices. It
18 is impossible indeed to prevent such meeting by any
19 law, which either could be executed one of the
20 things would be consistent with liberty and
21 justice. But though the law cannot hinder people of
22 the same trade from sometimes assembling together,
23 it ought to do nothing to facilitate such
24 assemblies, much less render them necessary;
25 seventeen seventy-six (1776). So, we need to

1 remember, when we think of this, that this is not a
2 particularly new issue.

3 Now, I'm not going to go on for very much
4 longer.

5 But what is the relationship between
6 corruption and money laundering and organized
7 crime? Well, it's difficult to have a long-term
8 criminal service business without corruption. Does
9 that corruption have to include senior public
10 officials? No, it doesn't have to, but it has to
11 have strategically important public officials. So
12 the role of engineers and of quality inspectors and
13 independent assessors becomes then part of what you
14 need to do, if you're going to do crime on a
15 continuing basis.

16 Can we have long-term serious corruption
17 without real organized crime? Yes, it's possible.
18 Corrupt environments attract crime groups that seek
19 reliable settings, in which to collaborate. So once
20 you have established something, you have a kind of
21 going expectation, people know what they can
22 expect, if they have a system of independent
23 reassurance which is offered by organized criminals
24 and by long term political mandates, then that
25 makes it easier.

1 But we have some examples from the UK as
2 well, indeed from Whales and other "bilingues
3 pays", where people have been replaced by anti-
4 corruption politicians and administrators who have
5 simply carried on and been convicted. So we have to
6 look for regularities in the process, and the
7 political continuities that give rise to this kind
8 of behavior.

9 And I'll leave that, the laundering issue,
10 for the moment. But just to give you some context,
11 in the UK and I'm doing a study for the European
12 Commission, of participation in organized crime
13 membership offenses across the European union, and
14 also the special investigative powers that are
15 used, and how they are working in these kinds of
16 cases. In the UK, the Serious organized crime
17 agency, which has been recently replaced by the
18 National crime agency, had a strategy applied to
19 corruption, which is a priority for the new
20 economic crime command, and the method is to try
21 and size the problem, to scope the problem, with
22 research, as Professeur Benoît Dupont was talking
23 about yesterday, and then to see criminal justice
24 measures as just a part of the tools at the
25 disposal of the authorities.

1 In the European Commission, we have been
2 doing a study looking at the red flags that predict
3 collusion, some of which are similar to the ones
4 that Professor Connor was speaking about. For the
5 purpose of time I will supply these afterwards
6 rather than read them out now. But for example,
7 strong inertia in the composition of the evaluating
8 team of the tender supply is one factor, multiple
9 contact offices or persons, any element in the
10 period of reference that pointed a preferred
11 supplier, for example, unusual contract, so fixing
12 the terms of a contract so that very few people can
13 supply it is a standard method, shortened time span
14 for bidding process, and special procedures for
15 accelerated tenders, et caetera. So, I will give
16 you this list afterwards. But there was a very
17 major study that the European Commission
18 commissioned which looked at these risk factors,
19 across the European union, which was quite
20 important.

21 A key issue, it seems to me, and then I
22 will finish, is how to improve the probability of
23 detection in these cases. One method, which was
24 discussed, is to reward informants from commerce.
25 Another might be to think about criminal

1 informants, where you have organized crime
2 involvement. If crime groups are, as they are
3 probably in Québec and many other countries, if
4 they do a variety of different types of crime,
5 there is no reason why an informant for one kind of
6 crime cannot help with other types of crime. But
7 police monitoring teams must be prepared to widen
8 the scope of their interests in order to make use
9 of these kinds of observations.

10 So, if they're just a drugs group, anti
11 drugs group, then they must be prepared to think
12 about other kinds of crime in doing something about
13 it. And that will improve the chances of detection
14 but, of course, you need action as well as
15 detection.

16 So conscience is the little voice that
17 tells you somebody else is watching and so it's
18 important to increase the range of potential
19 watchers and I think I will finish on that point
20 and submit myself to questions.

21 (11:31:05)

22 Q. [18] So thank you very much, Professor Levi. I'll
23 give you some time to recover from your
24 presentation. Are you alright?

25 A. Yes, I'm fine.

1 Q. **[19]** Okay.

2 A. Yes.

3 Q. **[20]** So, you, there's an interesting link that you
4 made between your presentation and professor
5 Connor's presentation that we heard earlier this
6 morning around the idea of cartels being perhaps a
7 form of organised crime. So I would like to hear
8 more about this potential qualification that is to
9 what extent can we characterise cartels as a form
10 of organised crime and what would be the
11 consequence of labelling cartels as such? So, I
12 think...

13 A. Yes. Excellent question. I'll try to give as good
14 an answer. Professor Dupont yesterday was speaking
15 about the pyramid of...

16 Q. **[21]** Enforcement.

17 A. ... of enforcement. The normal way in which we deal
18 with businesses and in most of the world, there's a
19 special problem in countries that have a principle
20 of legality in which they are obliged to prosecute
21 when there is evidence of crime but in countries
22 where there's a principle of opportunity, that is
23 you can prosecute but you are not obliged to, then
24 you have a situation which normally with business
25 infractions, "les délits", then you can have a

1 different way of dealing with businesses, of
2 warning, of advice, et cetera. And that is the way
3 in health and safety, for example, we try to
4 improve the compliance by advice, with a stick in
5 reserve.

6 However, the definition of organised crime
7 is, if you like, intentionally set so low so that
8 we can apply it to situations of looser criminal
9 networks rather than mafia type associations or
10 rather as well as mafia type associations -
11 "association de malfaiteurs" in French law.

12 So the, one of the things that we can do in
13 situations like that, however, is to apply it to
14 any three or more parties, whether individuals or
15 whether legal persons involved because a legal
16 person can be a party to an organised crime
17 conspiracy as well.

18 Now, this requires a mental change, "un
19 changement de mentalité", in thinking about the
20 range of actors. In the U.S., for example, when
21 racketeering legislation was first developed in
22 nineteen seventy (1970), it was aimed at mafia type
23 organizations, including in the construction
24 industry, the garbage industry, which I'm sure you
25 have heard evidence about already, and this was

1 then applied to white collar crime and to business
2 groups.

3 A similar process has not really gone on
4 with the use of organized crime legislation, except
5 in cases like the ones facing Québec, where, you
6 know, you could think for example, in Italy, in a
7 way the impact of corruption in tendering is worse,
8 because they are not building the bridges that are
9 being paid for, or they are building them with too
10 little cement in them, so they collapse. You know,
11 that is a level of harm that is greater than that
12 which I've observed from the documentation that I
13 have looked at here, but there is a potential for
14 that.

15 Now, organized crime participation is used
16 in Italy, you know, and in some other European
17 countries, involving price fixing, particularly
18 where there are some harmful consequences there.
19 But there's not reason in theory why, if you had
20 for example a bank that was conspiring with the
21 offenders to launder the proceeds, why that too
22 could not be joined as a party in an organized
23 crime conspiracy.

24 So, historically, we think of organized
25 crime as full time criminal who don't do anything

1 else except crime. Maybe they have businesses, but
2 these are fronts for money laundering, like pizza
3 parlours, where they can over declare their income,
4 their income from crime as income from selling
5 pizzas. And you can show, if you do research, that
6 there were not that many people buying pizzas from
7 the firm, but this is seldom done. You know, but
8 because normally the tax authorities are happy to
9 get the extra revenue from the declarations.

10 But you can also apply organized crime
11 offenses to part time criminals, mainly legitimate
12 businesses who do crime. That is a difference in
13 the change of thinking, but it is legally... fits
14 the criteria.

15 Q. **[22]** And perhaps, also on this theme of trying to
16 view things from a different perspective, we tend
17 to associate illegal political financing to a form
18 of corruption. But could we also see that as a form
19 of money laundering, and again, what would be the
20 consequence in terms of investigative powers or,
21 you know, the effectiveness of investigations, and
22 the potential sanctions that we could impose on
23 those activities?

24 A. Okay. It could be, if the money that was used to
25 sweeten the corruption deals was proceeds of crime,

1 then it becomes automatically a money laundering
2 offense. Now, FINTRAC is set up to look at money
3 flows, et caetera, in Canada and I'm broadly
4 familiar with some of that work. The particular
5 issue here is that the normal model of money
6 laundering, which people have used since time
7 began, is outplacement, layering and integration.
8 So, the money goes into some financial institution,
9 then people move it around to hide its origins, and
10 then it is integrated into the mainstream economy.
11 That is not really what happens in situations like
12 I have observed here. Because, really, the money is
13 just passed across. What happens to the money may
14 be obscure. It may never be put into the... or
15 directly into financial institutions. So, there is
16 no money flow to track or report on. There are
17 rules about campaign finance but it's a practical
18 question of whether anybody knows that those limits
19 have been breeched. I mean, one way, you might
20 think about knowing is if there has been campaign
21 expenditure in excess of that which has been
22 declared. But to do that, you have to be looking at
23 those different sets of data and reconciling them.
24 So, if you know that people have been flying around
25 producing... providing free dinners for people,

1 fancy holidays, trips to Las Vegas or to the First
2 Nation Reservation gambling places, then, you know,
3 you can say, "Well, where does this money come
4 from? How did somebody with this income spend that
5 money? How did they pay for this trip?" This is the
6 kind of, but if it's just being used to give people
7 jobs as patronage, then it's a more difficult thing
8 to track. But it certainly could be viewed as money
9 laundering and that would trigger, not just money
10 laundering offenses, but under the new GAFI
11 guidelines, politicians, domestic politicians, have
12 to be treated as politically exposed persons and
13 have special measures by the banks to look at their
14 financial arrangements and extra scrutiny has to be
15 paid to their account details. So, in a sense, the
16 whole thing here has to be kept completely off the
17 books in order to reduce the process of detection.

18 Q. **[23]** I would like to get back to something that you
19 said during your presentation, the fact that when
20 someone is immersed in what you call an "ambiance"
21 of corruption, sometimes those people feel like
22 they have no choice but to play the game. And we've
23 heard some witnesses or some observers saying that,
24 you know, they were in such a situation that they
25 had no choice but to play that game. So, how do we

1 break this ambiance of corruption? Are there
2 preventive measures or are they... a crime...
3 counter-policies that could help break this
4 ambiance and make sure that we reduce the potential
5 for people feeling constrained or obliged to play
6 the game of corruption?

7 A. Yes, well, first of all, people have to have a hope
8 that if they don't play the game, they will still
9 be able to work. You know, the statement that is
10 made sometimes in Hollywood, "You'll never eat
11 lunch in this town anymore," is... works here. So,
12 as the Italian judges tried to do in the "Mani
13 Pulite" investigation, which was... in sense, was
14 triggered by business people's dissatisfaction of
15 the demands... of the extortion demands on them for
16 staying in business, otherwise they could be closed
17 down. They would get visits from the environmental
18 health, the fire... all the other processes would
19 be used to put the squeeze on them that, "If you
20 don't, then we'll find some method of closing you
21 down."

22 So, sometimes, the kind of multi-agency
23 policy that my government is trying to use against
24 organized crime can be turned on its head if the
25 people who are applying the policy are not trusted

1 and cannot correctly be trusted, separate point.
2 And the purpose where you must establish confidence
3 that people, even if they apply the kind of
4 measures that Professor Connor was mentioning,
5 about the first person to inform against the cartel
6 has an amnesty; but if you don't think anybody's
7 going to do anything about that report, then you
8 won't make it. So in the case of small and medium
9 size enterprises, you have no choice. You are local
10 people, you have to stay in Québec. The linguistic
11 issue is also significant. But for the big
12 businesses, they can... they can stay away. So you
13 must establish confidence that something will be
14 done, and that the system is not rate.

15 The second kind of thing you can do is to
16 respond, perhaps by mystery shopping or by sting
17 operations, whereby you can set-up bids and see
18 what happens. So, this has been done, for example,
19 in the area of anti-money laundering corruption.
20 One of the things that some of my colleagues did
21 was to set up small anonymous corporations and come
22 to financial intermediaries and see if they would
23 accept money that they believed was the proceeds of
24 corruption and laundering, for them. It's harder to
25 do in a more closed society like Québec, than it is

1 when you're dealing with... They pretended to be
2 Indian politicians laundering the proceeds of
3 corruption. It's maybe harder to do that in Québec,
4 but it's certainly possible to create uncertainty
5 amongst the members of the cartel, about who they
6 are dealing with, but they will probably want to
7 check.

8 But now, Canada has signed a free trade
9 agreement with the European union; they could
10 pretend to be European union contractors, for
11 example, taking advantage of this free trade. But
12 they will do their due diligence. So, you need a
13 good cover, perhaps with the permission of a
14 genuine bidder, so that you can collect some direct
15 evidence of what is happening. So that would be an
16 imaginative strategy.

17 Another kind of thing that you might think
18 about, apart from offering amnesties and
19 whistleblower (inaudible) provisions, as they have
20 in the US.

21 Another kind of thing that you can do is to
22 make sure that where your police investigators are
23 looking at crime groups, they're also on the qui-
24 vive, on the lookout for the other kinds of
25 operations. It's my experience and observation that

1 sometimes, if they are from drugs or from people
2 trafficking, they're not really interested in other
3 offences that they discover, and they maybe don't
4 understand them, or they don't care. Their
5 performance objectives are quite narrow, 'étroits',
6 are quite narrow, and so you must get them to think
7 in a different way, that the objective is to close
8 down, perhaps also prosecute, but close down the
9 operation in a preventative way. And so, if you
10 take some key actors out of the equation, then,
11 this cannot happen anymore. So, if it's a corrupt
12 engineer you need to replace and, as the Americans
13 say, trust but verify, in the situation. So we must
14 think also skeptically; it's the proper job of the
15 public authorities first of all to coordinate
16 information from different sources and somebody
17 must be responsible for doing something because you
18 cannot fight fraud with meetings alone - you need
19 to take action...

20 Q. **[24]** Uh, huh.

21 A. ... in the light of this meetings. There's been a
22 lot of data matching. You can use the electronic
23 data. Professor Connor was expressing some
24 reservations of particular situations and I agree
25 with that judgement but we have, for example, an

1 electronic tender database in the European Union
2 which the Organisation pour la lutte antifraude --
3 OLAF, has responsibility for invigilating. It has
4 been said, and it's probably true, that they don't
5 do enough with this but they don't have access to
6 police data, so we must think about integrating
7 that data and, you know, the advent of big data can
8 be important.

9 We have noticed that to do research on
10 insurance fraud scams, crash for cash scams and
11 also payment card and other credit fraud where
12 there is integration of data from multiple sources
13 to show patterns of behaviour and so, if the same
14 telephone number, the same corporate name, you
15 know, shows up in some of these, then you can begin
16 to develop a kind of web of data.

17 It's not so easy to apply in the
18 contracting sphere in construction because there
19 are limited numbers of contenders here but, you
20 know, if you see the same company, one company is a
21 bidder and it loses, another company is a bidder
22 and the next time the same company and it wins, is
23 this suspicious? Not necessarily, but you might
24 look for other factors from other intelligence
25 sources that you have...

1 So, it's a question of integrating multiple
2 sources and, to come back to your earlier question,
3 should otherwise legitimate companies be treated as
4 organised criminals? Perhaps not. You have other
5 kinds of sanctions against the... But there must be
6 a credible threat, otherwise there's no
7 disincentive for them.

8 And we have seen in the recent banking
9 scandals how the same companies or different
10 companies appear time and time again. They get one
11 warning, it doesn't seem to affect their behaviour,
12 so we have sometimes to treat them as organized
13 criminals if we have evidence of a continuing
14 willingness to engage in this kind of behaviour.

15 Q. [25] A number of observers have pointed out that
16 detecting financial criminal activity is very
17 difficult and one reason for this is that, one
18 reason that is usually put forward is that
19 investigating that kind of activity requires
20 specific training and expertise. So do you agree
21 that this is one reason for this difficulty and do
22 you think that there are other challenges in the
23 detection of such a type of crime? And, if so,
24 which would be, what would be those challenges?

25 A. Well, if you are observing a place where you see a

1 lot of cash being exchanged, you don't need to be a
2 rocket scientist to work out there is something bad
3 happening. Sometimes, it may be a perfectly normal
4 and legitimate activity. Sometimes, we can
5 interpret things as being corrupt when they are not
6 but, at least, there is a prima facie, you know,
7 reason to be suspicious and to ask yourselves
8 questions about what is going on. What you
9 shouldn't be doing is just ignoring this, because
10 it doesn't relate to the particular thing you are
11 already suspecting. So, you need an open mind more
12 than particular skills. If however you are dealing
13 with lots of... you are investigating alleged
14 corruption in contracting, then you may need to
15 assess the validity of certain invoices. Well, with
16 some training, it doesn't need to be huge training,
17 you can learn to look at what the normal price in
18 different areas are.

19 In the World Bank we have, for example, the
20 average price of certain width of tarmac in a road.
21 And, you know, some terrains are harder than
22 others, but you can at least try to normalize the
23 price. And this is not normally a job for cops,
24 it's normally a job for auditors of a specialist
25 kind, and that should be, you know, you don't... a

1 cop doesn't need to transform himself or herself
2 into a specialist in construction. But they need to
3 know enough about the business to know whether they
4 should be investigating and (inaudible) somebody
5 who is a specialist, so you need resources
6 available to ask for forensic accountance or for
7 specialists in the area to check whether this is
8 normal, whether it's plausible.

9 And false invoicing, what in the money
10 laundering world we call trade-based money
11 laundering, is a typical method of transferring
12 value. What does the money launderer want to do?
13 They want to move value from one place to another
14 place. One method is by cash, another is they can
15 offer people underpriced services. Or if they are
16 extorting from them, they can offer them overpriced
17 services, which they accept. So, the Japanese
18 Yakuza offer companies a service in very nice
19 flowers for their offices. They happen to be very
20 expensive flowers, that's 'cause they're so good.

21 You know, so you can have corrupt deals, it
22 doesn't need to be in cash, it can be in overpriced
23 services. This is particularly difficult to check
24 in the service sector, as opposed to the physical
25 product sector. But you can have clearly wrong

1 prices for aggregates and the components of
2 constructions. There are really ways of
3 transferring value from one business to another
4 business, which, you know, don't look as suspicious
5 as large cash. And I can go through the books. And
6 is the banker is going to think there is anything
7 strange about that? They are not running parallel
8 businesses, so the answer is no. Is Fintrac going
9 to notice that there is something special going
10 wrong there? Perhaps not. So, for that you need to
11 be looking for standardized pricing.

12 And so, one of the ways in which
13 contractors try to avoid that is by having a
14 special thing in the contract, which cannot be so
15 easily standardized. So, it's the job of the anti-
16 fraud, anti-corruption person to try and check
17 where there is really a need for this special kind
18 of product. It's particularly bad in the defence
19 industry, you know, where it's so hard to check.
20 But in construction, it shouldn't be that hard.
21 So, these are alternatives ways, as we call it,
22 trade-based money laundering, it's a way of
23 transferring after the crime, but you can also
24 apply this to the corruption and price fixing
25 sector. And it's a useful way of thinking more

1 creatively, but you do need some access to
2 expertise, but you don't necessarily need to be an
3 expert yourself. But it's important to avoid, if
4 you like, inaccurate accusations because lots of
5 inaccurate accusations as a serious fraud office in
6 the UK has had a problem with, you know, and
7 criminal trials lead to discrediting of the office.
8 And the RCMP's attempt to have integrated
9 securities market was not a happy one. So, you need
10 to make sure you have access to the right expertise
11 and you don't jump into this without looking
12 carefully at the transactions.

13 Q. **[26]** Perhaps... Do you have questions? I would have
14 one last question. There is a variety of entities,
15 and organisms, and institutions in Canada that are
16 implicated in the prevention and the detection of
17 organized crime, as a general tendency, would you
18 think that it is better to centralize those various
19 organizations or is it better to keep them separate
20 to the extent and coordinating them among
21 themselves, so that they are able to have different
22 kinds of information that they can then aggregate?
23 Or to what extent should it be centralized or
24 decentralized, so that we know what kind of a
25 recommendation we could frame on that score?

1 A. That is a really excellent and profoundly difficult
2 question. I would... the... people tend to fool
3 around with structures because it's easier than
4 fooling around with people's practices. Neither
5 mechanism will work on its own. They may be
6 necessary, but not sufficient. You need to affect
7 people's willingness to cooperate, even if you have
8 them in a centralized system...

9 Q. **[27]** Hmm, hmm.

10 A. ... because if people don't see themselves as
11 working toward a common goal, then it won't work,
12 even by centralization, because you need some
13 functional division of effort.

14 Q. **[28]** Yes.

15 A. And one of the big challenges that, not only in
16 Canada... Canada is particularly decentralized. The
17 good constitutional grounds for that, which I have
18 some appreciation of, but it's also because
19 everybody wants to play, because everybody wants an
20 element of 'patronage', and nobody wants to lose
21 control. And there is an understandable concern
22 about centralization, which other countries...
23 European countries also have towards the European
24 Commission, for example.

25 But the... so, whatever system you have,

1 you need to try and insure... it's partly a social
2 issue about requiring charismatic people, to
3 encourage people to share. But it's also a
4 system... You need to have the availability of
5 people to share... to have access to each other's
6 databases. Now, sometimes, this can be misused.
7 Yes, if we were thinking about Russia, we would be
8 thinking about a centralized system where there are
9 many raids by the economic crime investigators but
10 very few prosecutions. And, usually, prosecutions
11 are only against people who are opponents of the
12 regime.

13 So, centralization can have its dangers
14 where you have corruption; where you don't have
15 that corruption, it's usually a good thing. But
16 setting up a central body is 'insuffisant' because
17 you need a permanent effort to integrate the
18 different people. Because people who are in charge
19 of prevention often think, "Oh, well, if we have a
20 prosecution, it will disturb relationships."
21 Sometimes, the prosecution is necessary in order to
22 show people that there is a downside that is
23 serious, and also to satisfy the public, who may
24 think that everything is just being arranged
25 informally, and want to see what one journalist

1 said to me, pinstriped blood on the walls. You
2 know, that you need a few symbolic hangings for...
3 to show that you are serious. But it needn't be a
4 routine, it's the extreme end of the pyramid of
5 enforcement.

6 So, a centralization, I'm broadly in favour
7 of, but there are centralized systems that also
8 don't work, because they are not good enough at
9 convincing people in the regions that they should
10 give them information. You need always to be
11 sensitive to the different interests and the
12 balance of interests in the system. But, you know,
13 I'm in favour, certainly, of mystery shopping, and
14 even sting operations to show that the... to test
15 how the system is working, because if you are
16 totally reliant on industry insiders to come to
17 you, then you may never get anything.

18 Many years ago, I won't say the country,
19 they set up a money laundering office, which was to
20 show the rest of the world that they were getting
21 serious. I asked the person in charge, "Well, how
22 do you go about your business? Do you go out and
23 talk to bankers and all the other bodies?" "No,
24 they said, I sit in my office and I wait for them
25 to come to me." That country had very few money

1 laundering cases.

2 You know, so you can have... when we were
3 reviewing how countries do with money laundering
4 recently, in collaboration with the International
5 Monetary Fund, we used the phrase (inaudible)
6 village, or the parent compliance. You know, it's
7 not just about the rules and the institutions, it's
8 about how we give reality to this, and this
9 requires social effort as well as technical powers.

10 Q. **[29]** So, it's not just a structural element,
11 there's always a human and a social engagement in
12 the view of the importance of what we do, so...

13 A. We need to give people a pride in doing a good job
14 on behalf of the citizens and taxpayers of Québec
15 and Canada generally.

16 Q. **[30]** Well, I guess that's a nice way to end up your
17 presentation on a positivistic note. So, thank you
18 so very much, Professor Levi. I'd like to say that
19 both Professor Levi and Connor have a very busy
20 schedule and they managed to find space for us, so
21 I would like to thank you all the more for doing
22 so. Thank you.

23 R. C'est un grand plaisir.

24 LA PRÉSIDENTE :

25 Q. **[31]** We are very grateful to you, Professor Levi.

1 And we thank you very much, not only for your
2 presence, but for your helpful testimony. Did I
3 understand correctly that you were, you agreed to
4 file into the record your presentation?

5 A. Yes, sure.

6 Me GENEVIÈVE CARTIER :

7 There's... yes. So, we just have...

8 LA PRÉSIDENTE :

9 La cote, Madame?

10 LA GREFFIÈRE :

11 La cote sera le numéro 253P-2153.

12 Me GENEVIÈVE CARTIER :

13 Merci.

14

15 253P-2155 : Overview of red flags identified -
16 including assumptions about patterns
17 of corruption

18

19 LA PRÉSIDENTE :

20 Q. **[32]** Thank you very much, Professor Levi.

21 R. O.K. Ca a été un grand plaisir, et j'espère que vos
22 efforts seront bien appréciés partout.

23 Q. **[33]** Merci beaucoup.

24 SUSPENSION DE L'AUDIENCE

25 REPRISE DE L'AUDIENCE

1 L'AN DEUX MILLE QUATORZE (2014), ce vingt-huitième
2 (28e) jour du mois d'octobre,

3

4 A COMPARU :

5

6 HUGUETTE LABELLE, consultante, Transparency
7 International Canada

8

9 PAUL LALONDE, avocat, Transparency International
10 Canada

11

12 LESQUELS affirment solennellement ce qui suit :

13

14 DISCUSSION

15 Me GENEVIÈVE CARTIER :

16 Alors, Madame la Présidente, Monsieur le
17 Commissaire, donc nous avons le privilège
18 d'accueillir cet après-midi la présidente du
19 conseil d'administration de Transparency
20 International madame Huguette Labelle, ainsi que le
21 président du comité juridique et membre du conseil
22 d'administration du Chapitre canadien de
23 l'organisation, maître Paul Lalonde.

24 Transparency International est une
25 organisation civile qui se consacre à la

1 transparence et à l'intégrité de la vie publique et
2 économique. Nos invités nous expliqueront
3 brièvement la structure de cette organisation, mais
4 mentionnons que son secrétariat international est
5 situé à Berlin et qu'elle compte plusieurs
6 chapitres nationaux.

7 Alors, à la première question qui était...

8 LA GREFFIÈRE :

9 Je suis désolée, Madame.

10 Me GENEVIÈVE CARTIER :

11 Oui.

12 LA GREFFIÈRE :

13 C'est pour simplement rappeler que nous devons
14 coter correctement l'exhibit produit ce matin sous
15 la cote 253P-2155 qui est Overview of red flags
16 identified, ça va?

17 Me GENEVIÈVE CARTIER :

18 Oui.

19 LA GREFFIÈRE :

20 Merci beaucoup.

21 Me GENEVIÈVE CARTIER :

22 Merci.

23 LA GREFFIÈRE :

24 Je suis désolée.

25

1 Me GENEVIÈVE CARTIER :
2 C'est rien. Donc, Madame la Greffière posait la
3 question à madame Labelle sur son occupation.
4 Alors, de fait, en plus d'occuper la fonction de
5 présidente du conseil d'administration de
6 Transparency International, madame Labelle est
7 membre du conseil d'administration du Pacte mondial
8 pour la promotion de la gouvernance et la lutte
9 contre la corruption; du Groupe consultatif de
10 Legion Development Bank sur les changements
11 climatiques et le développement durable; du conseil
12 de direction de la fondation pour le renforcement
13 des capacités en Afrique; du conseil
14 d'administration du Centre mondial du pluralisme;
15 du Conseil consultatif supérieur de l'Académie
16 internationale de lutte contre la corruption à
17 titre de vice-présidente, donc le terme de
18 consultante résume peut-être bien, de façon
19 concise, toutes ces attributions.

20 Maître Lalonde, maître Paul Lalonde est
21 avocat et associé de la firme Dentons à Toronto. Il
22 est spécialisé en droit international, en droit des
23 marchés publics et sur les questions
24 anticorruption. Il est activement engagé auprès de
25 Transparency International dans la section

1 canadienne et il se présente aujourd'hui, je le
2 mentionne, à titre personnel.

3 Donc, nous avons demandé à madame Labelle
4 de nous parler de son expérience des dernières
5 années en matière de lutte contre la corruption à
6 l'échelle internationale puisqu'elle a occupé le
7 poste de présidente du conseil d'administration de
8 Transparency International pendant plusieurs
9 années. Donc, l'importance de combattre la
10 corruption, les effets néfastes qu'elle produit sur
11 l'économie; des exemples des succès aussi à
12 l'échelle internationale de lutte contre la
13 corruption et des exemples de défis qui jalonnent
14 le travail de ceux qui contribuent à cette lutte;
15 et peut-être tout particulièrement la pertinence de
16 l'expérience internationale comme source
17 d'inspiration pour la Commission.

18 Dans sa présentation, maître Lalonde, quant
19 à lui, insistera sur la réalité canadienne et
20 québécoise de la lutte anticorruption sur la base
21 d'un mémoire qu'il a préparé en collaboration avec
22 maître Simon Ruel dans le cadre des consultations
23 publiques de notre Commission.

24 Donc, comme à l'habitude, madame Labelle,
25 maître Lalonde, feront une présentation d'une

1 trentaine, peut-être quarante-cinq (45) minutes, à
2 la suite de laquelle nous pourrions faire un échange
3 de questions-réponses. Alors, bienvenue à la
4 Commission. Vous avez la parole, Madame Labelle.

5 PRÉSENTATION

6 Mme HUGUETTE LABELLE :

7 Merci. Madame la Présidente, Monsieur le
8 Commissaire, merci de nous avoir invités, d'être
9 ici aujourd'hui. Et je dois faire une toute petite
10 corruption... cor... pas corruption, mais
11 correction. J'étais présidente du conseil jusqu'à
12 quelques jours passés et nous avons eu des
13 élections parce que la présidente ou le président
14 du conseil est élu, donc ça s'est passé il y a
15 quelques jours.

16 Premièrement, je voudrais parler un peu de
17 l'impact de la corruption et ce qu'on retrouve
18 évidemment à travers le monde, c'est que ça
19 alimente la pauvreté. Ça alimente aussi les
20 conflits et aide le commerce illicite de toutes
21 sortes, que ce soient les drogues, que ce soient
22 les armes ou les êtres humains et aussi crée de la
23 déstabilisation sociale. Il reste à voir, que ça
24 soit le Printemps arabe ou ce qui se passe en
25 Ukraine, c'est sûr qu'il y a différentes raisons

1 mais il y a un dénominateur commun qui est la
2 corruption. Et donc, voilà.

3 Et, évidemment, ce qu'on retrouve aussi,
4 c'est que des sondages qui ont été faits
5 dernièrement, entre autres par les Nations unies,
6 lorsqu'on demande à quelques millions de citoyens à
7 travers le monde : « Qu'est-ce que vous voyez comme
8 étant un des plus grands problèmes auxquels nous
9 faisons face? » Et la corruption est soit le
10 premier, deuxième ou troisième, mais jamais plus
11 bas que ça sur l'échelle que nous avons.

12 Donc, il y a cette grande préoccupation,
13 avec raison, parce qu'il y a un coût financier
14 immense, qu'on regarde seulement toute la question
15 de cartel international qui donne une perte directe
16 d'un demi-milliard (0,5 G), que ça soit l'érosion
17 fiscale, on retrouve à peu près vingt et un mille
18 milliards (21 000 G) dans les paradis fiscaux à
19 cause de l'évasion fiscale seulement, licite ou
20 illicite. Et c'est bien sûr aussi que l'argent qui
21 a été volé, les ressources qui ont été volées par
22 des leaders corrompus, le chiffre à peu près a cent
23 quatre-vingts milliards (180 G), mais tout ça, ce
24 que ça veut dire - et on pourrait en dire beaucoup
25 plus long - c'est que chaque dollar qui va à la

1 corruption, qui est un dollar d'extra pour des
2 passations de marché, pour des services, ça veut
3 dire, c'est un dollar de moins pour les services
4 que la population doit avoir, mais aussi, c'est un
5 vol des citoyens. Donc, je pense, il faut l'appeler
6 par ce que c'est. C'est ça la corruption, c'est
7 vraiment un vol des citoyens.

8 Et, avec... il y a un impact sur la santé.
9 L'Organisation mondiale de la Santé estime qu'à peu
10 près sept cent mille (700 000) personnes meurent à
11 chaque année de médicaments de contrefaçon. Et ça,
12 c'est seulement de malaria et de tuberculose, on
13 oublie le reste à ce moment-ci. Donc, il y a
14 vraiment... c'est néfaste de ce côté-là aussi. Et
15 lorsque l'inspecteur pour un projet de construction
16 accepte un pot-de-vin pour certifier que tout est
17 en ordre, et qu'il y a, en fait, que ça soit un
18 tremblement de terre ou autres, et que l'édifice
19 s'écroule, bien, la, évidemment, on relie... ça
20 revient au fait que quelqu'un n'a pas fait son
21 travail à cause d'un pot-de-vin.

22 Et on le voit, l'impact, sur
23 l'environnement et aussi, par exemple, lorsque
24 l'inspecteur va certifier qu'il y a pas
25 d'émissions, ou qu'il y en a peu, ou que c'est à

1 l'intérieur de la norme, encore là, on retrouve des
2 problèmes sérieux.

3 Un aspect qui nous touche à peu près tous
4 et toutes, mais dans certains pays, c'est bien pire
5 que d'autres, c'est la captation de l'État.
6 Captation de l'État, que ça soit en Amérique latine
7 par les « drug lords » où il se fait une
8 infiltration du judiciaire au niveau local, des
9 institutions gouvernementales et, une fois que
10 cette infiltration-là est faite, c'est très
11 difficile à défaire parce qu'ils ont le pouvoir.
12 Et, ce qui arrive, c'est que, vraiment, la
13 population n'a pas grand choix : soit qu'on les
14 achète ou encore qu'on les intimide, et qu'on leur
15 fait peur.

16 Donc, cette captation, ça peut être aussi
17 grave que ça mais ça peut être aussi très subtil.
18 Et ça peut se voir à travers le lobbying pour
19 essayer d'empêcher la réglementation d'être mise en
20 vigueur ou d'empêcher des lois d'être promulguées.
21 Et donc, ça, on le voit, ce type de captation est
22 beaucoup plus évident dans les pays de l'ouest, par
23 exemple.

24 Enfin, si, quand je parlais tout à l'heure
25 de l'impact sur les gens; dans les pays où la

1 corruption est très élevée, ce qu'on voit, c'est
2 que moins de cinquante pour cent (50 %) des enfants
3 finissent le primaire. Plusieurs mille femmes
4 meurent en donnant naissance à chaque année. Donc,
5 c'est pour ça que moi je dis toujours : « La
6 corruption tue d'une manière ou d'une autre,
7 éventuellement. ».

8 Et donc, la Banque Mondiale, enfin, peut-
9 être un dernier point, parce qu'on pourrait en dire
10 beaucoup plus long, mais la Banque Mondiale,
11 récemment, indiquait que lorsque la corruption est
12 élevée dans un pays, les chances de conflit sont de
13 trente (30) à quarante-cinq pour cent (45 %) de
14 plus qu'il y aura des conflits dans ces pays-là.
15 Donc, en d'autres mots, si la corruption est
16 élevée, les chances de conflit sont de trente à
17 quarante-cinq pour cent (45 %) de plus que s'il y
18 avait moins ou peu de corruption dans nos pays.

19 Maintenant, je voudrais passer à
20 l'expérience sur des choses qui fonctionnent, et
21 qui fonctionnent moins bien aussi, à l'extérieur du
22 Canada. Et je commence par l'État de droit, parce
23 que c'est là qu'on doit commencer, et où le
24 judiciaire, dans certains pays qui ont eu vraiment
25 à faire un ménage, parce que le judiciaire était

1 corrompu, et qui ont réussi à le faire. La
2 motivation était grande; c'est parce qu'ils
3 voulaient être acceptés à l'intérieur de l'Union
4 européenne, certains pays de l'Europe centrale et
5 de l'ouest. Ils ont été capables d'instaurer, pas
6 seulement les critères de sélection des juges,
7 aussi, d'avoir des nominations, avoir un conseil
8 judiciaire complètement indépendant, et,
9 évidemment, pour la nomination et la promotion des
10 juges, et d'avoir accès public aux procès, ce qui
11 n'était pas le cas avant.

12 Mais aussi d'avoir l'attribution des cas
13 par juge, d'une manière avec ordinateur et au
14 hasard, ce qui a diminué le temps que ça prenait
15 pour commencer un procès, quelquefois de plusieurs
16 années, parce que l'avocat de la défense attendait
17 de pouvoir trouver, que ce soit l'avocat de son
18 choix qui puisse entendre le cas. Donc, c'est bien
19 sûr...

20 Maintenant, je voudrais juste dire quelques
21 mots sur la police, qui est vue dans plusieurs pays
22 comme étant la plus corrompue, l'institution la
23 plus corrompue après les partis politiques qui,
24 bien souvent, sont à la tête de la corruption. Et
25 de ce côté-là, évidemment, les critères de

1 sélection... Certains pays, comme la Georgie, ont
2 congédié tous les policiers. Ils ont trouvé que
3 c'était la seule chose qu'ils pouvaient faire. Ce
4 n'est pas une recommandation, évidemment. Mais
5 c'était un cas extrême. Et ils ont commencé à zéro.

6 Mais ce que nous retrouvons qui est
7 important aujourd'hui pour le dossier en cause,
8 c'est vraiment de s'assurer que le secteur policier
9 est professionnel, qu'il y a une surveillance
10 indépendante adéquate, qu'ils ont les ressources
11 qu'il faut, mais surtout, ce qu'on retrouve à ce
12 moment-ci, c'est qu'ils ont besoin de se donner,
13 disons, une capacité pour traiter du crime
14 économique, qui est très sophistiqué et que, bien
15 souvent, les pays n'ont pas. Et que cette section
16 de crimes économiques soit multidisciplinaire,
17 parce que ça prend des comptables, ça prend des
18 vérificateurs, ça prend toute une équipe, des gens
19 qui connaissent très bien l'internet et savoir
20 comment aller fouiller pour trouver les vrais
21 bénéficiaires, bien souvent, d'entreprises et
22 d'autres.

23 Et donc, à ce moment-là, je pense que ça,
24 c'est très important. Et qu'ils puissent aussi
25 avoir des liens, pas seulement entre les niveaux de

1 gouvernement, mais avec les instances étrangères,
2 parce qu'on retrouve les avoirs volés un peu
3 partout à travers le monde. Et donc, ils doivent,
4 pour faire leurs investigations, savoir bien faire
5 ce travail-là.

6 Seulement quelques mots sur les élections.
7 Et ici, ça reste un problème dans plusieurs pays,
8 c'est bien sûr, mais il y a eu beaucoup de ménage
9 qui s'est fait aussi, et ça touche surtout le
10 financement des partis politiques et de s'assurer
11 qu'il y a des limites sur les dépenses, qu'il y a
12 des limites sur les contributions et qui peut
13 contribuer et, aussi, qu'il y ait une commission
14 électorale - qu'elle soit nationale, provinciale ou
15 locale ou qu'il y ait les trois - pour, et que
16 cette commission électorale, cette agence, ait les
17 pouvoirs, pas seulement de surveiller les élections
18 mais aussi le pouvoir d'investiguer, d'analyser les
19 résultats et, sinon, eux mêmes font la vérification
20 mais que toute l'information qui vient pendant
21 cette élection, de contributions, de dépenses,
22 puisse être, qu'il y ait un audit, qu'il y ait une
23 vérification qui se fait rapidement après les
24 élections.

25 Je vais dire seulement quelques mots sur

1 les institutions et de dire que les commissions
2 anticorruption qu'on retrouve de plus en plus, un
3 des problèmes, quelques fois, le manque à gagner
4 vient du fait qu'il y a une loi qui les établit, il
5 y a un, des pouvoirs qui sont bien souvent trop
6 minces et ils n'ont pas les ressources pour faire
7 le travail ou, encore, il y a plusieurs
8 institutions qui traitent de certains éléments.

9 Donc, là où ça fonctionne le mieux, c'est
10 lorsqu'il y a une commission anticorruption qui a
11 quand même des pouvoirs assez global, bien
12 identifiés de par la loi avec les ressources qu'il
13 faut et qui ont pas seulement un rôle d'éducation,
14 qui est très important pour la prévention, mais
15 aussi de recevoir les plaintes, de les investiguer
16 et, dans certains cas, que ça va plus loin, où est-
17 ce qu'ils peuvent, qu'ils ont le pouvoir de donner
18 des pénalités.

19 Et je pense à la commission anticorruption
20 de Hong Kong, on retrouve toujours celle-là qui est
21 assez éminente et où, je donne un exemple, qu'il y
22 a eu une plainte que des tours qui étaient en
23 construction pour des appartements de plusieurs
24 étages, on parle d'une quarantaine d'étages chaque,
25 que la fondation n'allait pas jusqu'au roc solide,

1 ils ont, évidemment, fait faire les enquêtes par
2 des ingénieurs, des gens qui ont trouvé que c'était
3 vrai. Donc, ils ont ordonné la démolition des
4 tours. Il y en avait une qui était déjà construite,
5 deux autres qui étaient en cours de construction
6 donc ils avaient ce pouvoir. Je ne veux pas dire
7 que c'est un pouvoir qui doit être donné à chaque
8 commission anticorruption, les choses sont
9 différentes dans différents pays, mais, à ce
10 moment-là, je pense que ça nous donne une idée du
11 pouvoir de certaines institutions.

12 Je fais seulement passer rapidement et dire
13 qu'évidemment la protection des dénonciateurs est
14 très importante et mon collègue Paul Lalonde en
15 dira beaucoup plus long sur ça.

16 Je m'arrête sur la passation des marchés
17 pour quelques minutes et en commençant par dire que
18 les besoins d'infrastructure d'après Ernst & Young
19 ont été identifiés comme étant à peu près
20 cinquante-sept mille milliards (57,000 G) dans les
21 prochaines quinze (15) années. Il y en aura une
22 bonne partie ici au Canada, au Québec, à Montréal
23 mais surtout à travers le monde. Donc, il y a
24 quatre ou cinq éléments que je voudrais soulever,
25 on pourra retourner peut-être en plus de détails

1 pendant la période des questions.

2 Une, c'est évidemment la transparence et,
3 de plus en plus, qu'on trouve ce qui fonctionne,
4 c'est que l'information est mise en disposition par
5 le biais d'un portail Internet ouvert centralisé
6 et, ça, ça peut être au niveau d'une ville, au
7 niveau d'une localité ou bien au niveau provincial
8 et que ça commence par même l'étude de besoins,
9 spécifications, identité des soumissionnaires,
10 éléments clés du processus d'évaluation, décision
11 d'attribution des contrats et le contrat et toutes
12 ses modifications qui suivent enfin et le rapport
13 de mise en oeuvre. Donc, on pourrait y aller plus
14 longuement sur ça mais la transparence étant un
15 élément très important de prévention.

16 Ensuite, nous avons à Transparency
17 Internationale développé et promulgué ce que nous
18 appelons des pactes d'intégrité et je vais laisser
19 aussi peut-être Paul Lalonde en parler un peu plus
20 longuement sur cela parce que ça a été utilisé,
21 c'est pas seulement quelque chose pour les pays en
22 voie de développement, c'est pour, ça a été utilisé
23 dans un nombre de pays à travers le monde, à partir
24 de la Colombie, l'Allemagne, entre autres.

25 Un troisième aspect qui a été très utile

1 pour passation de marchés c'est une surveillance
2 indépendante, hautement professionnelle, non pas
3 seulement de ce que j'appelle le papier mais de
4 toutes les étapes d'un grand projet de construction
5 et que cette surveillance indépendante et par des
6 professionnels, que ça soit des ingénieurs
7 spécialisés et des vérificateurs et qui sont
8 complètement indépendants du processus.

9 Le canal, par exemple, l'élargissement du
10 canal de Panama a utilisé quelque chose comme ça
11 avec du succès jusqu'à date.

12 Et un troisième moyen qui est utilisé au
13 Mexique sur la plupart des passations de marché,
14 c'est ce qu'ils appellent « Social witness » qui
15 est vraiment semblable à ce que je viens de dire
16 mais qu'ils ont identifié trois ou quatre ONG qui
17 ont développé une liste de, en fait, de
18 spécialistes dans à peu près tous les domaines et
19 lorsqu'il y a un contrat... et ceci est par la loi;
20 c'est un projet de loi qui a été passé il y a déjà
21 quelques années de ça. Et, ce qu'ils font, c'est
22 que le gouvernement se tourne... l'agence qui fait
23 l'appel d'offres se tourne vers une de ces
24 institutions, une de ces ONG en rotation, pour
25 demander que certains, en fait, certains

1 spécialistes soient identifiés. Et c'est payé, et
2 par le soumissionnaire qui a gagné, et par le
3 gouvernement, séparément, mais c'est complètement
4 indépendant. Et ils ont à peu près... il y a eu au-
5 delà de soixante milliards (60 G) de projets qui
6 ont été sous ce titre-là et ils croient avoir sauvé
7 plusieurs milliards en ayant quelque chose comme
8 ça.

9 Maintenant, on peut parler des exigences
10 des soumissionnaires. Je voudrais en nommer
11 seulement quelques-unes. Un des programmes... un
12 des... une des difficultés, de plus en plus, avec
13 la mondialisation des marchés, c'est que c'est très
14 facile de ne pas vraiment connaître les
15 propriétaires réels des entreprises ou des
16 soumissionnaires. Et donc, on met beaucoup de
17 pression à Transparency International auprès du
18 G-20 pour qu'ils se donnent... que chaque pays se
19 donne un registre des propriétaires réels des
20 entreprises. Et on dit, ça devrait être public
21 aussi. Mais, je pense que si un pays ne s'est pas
22 donné ce registre-là, il y a rien qui empêche une
23 autorité locale, ou provinciale, ou une entité
24 gouvernementale au niveau national, de mettre cela
25 comme une exigence, que ceux qui font des

1 soumissions doivent être capables de donner qui
2 sont leurs vrais propriétaires et non pas ceux qui
3 sont seulement comme nom et non pas des vrais
4 propriétaires. Donc, aussi de s'assurer qu'il y a
5 divulgation d'infrastructures passées par les
6 soumissionnaires; évidemment de mise en place de
7 listes noires... est aussi un autre projet qui peut
8 vraiment aider.

9 Seulement quelques mots sur la transparence
10 et l'intégrité fiscale. Et ça, je veux seulement
11 mentionné que, dans un pays comme le Brésil, par
12 exemple, au niveau national, chaque ministère par
13 minuit chaque soir doit publier sur l'Internet tous
14 les revenus et tout ce qu'ils ont déboursé, à qui,
15 combien et pourquoi.

16 Je m'arrête presque là, seulement pour dire
17 que, autant que je n'ai pas parlé du rôle du
18 secteur privé. C'est très important et on pourra
19 peut-être s'en reparler un peu plus tard parce
20 qu'il y a quand même des leaders du secteur privé
21 qui ont décidé que c'était beaucoup mieux pour eux
22 et pour leur entreprise d'avoir... de travailler
23 avec intégrité, transparence et de responsabilité.

24 Et, le dernier point que je voudrais
25 mentionner, c'est l'importance de l'éducation du

1 public et de la participation du public. Et que
2 ceci ne soit pas juste au hasard mais que ça fasse
3 partie du plan d'un gouvernement, que ça soit
4 local, provincial ou national, parce qu'il faut se
5 rappeler que les gouvernements sont seulement là
6 comme responsables temporaires, disons, des biens
7 publics et que ça appartient à la population et
8 donc, leur participation est très importante. Je
9 m'arrête, Madame la Présidente, Monsieur le
10 Commissaire.

11 Me GENEVIÈVE CARTIER :

12 Merci beaucoup, Madame Labelle. Donc, nous
13 reviendrons, en effet, sur certains aspects de
14 votre présentation dans quelques minutes. Maître
15 Lalonde, à vous la parole.

16 M. PAUL LALONDE :

17 Bonjour. Merci, Madame Cartier. Madame la
18 Présidente, Monsieur le Commissaire, merci de
19 l'occasion de venir partager avec vous nos
20 observations. Vous avez reçu le mémoire qu'on a
21 déposé il y a maintenant plusieurs semaines.
22 J'espère que vous avez eu l'occasion de le
23 consulter. Je vais pas repasser en détail
24 exactement tout ce qui est dans le mémoire, mais
25 j'aimerais souligner certains points qu'on

1 considère particulièrement importants chez TI.

2 Je devrais aussi démarrer avec une petite
3 mise en garde. Comme madame Cartier l'a noté, je
4 suis associé chez Dentons, mais je suis pas ici en
5 tant que représentant de mon cabinet ou ses
6 clients. Mes commentaires aujourd'hui sont en ma
7 capacité personnelle, à titre de membre du conseil
8 d'administration TI Canada, Transparency
9 International Canada et président de son comité
10 juridique, et ne reflètent pas nécessairement les
11 opinions de mon cabinet ou de ses clients.

12 Alors un petit mot sur Transparency
13 International Canada. Madame Labelle vous a parlé
14 un peu de Transparency International, qu'elle a
15 présidé pendant neuf ans. Comme on vous a expliqué,
16 il y a des chapitres nationaux dans plusieurs pays,
17 y compris au Canada. La mission de notre chapitre
18 au Canada, c'est de promouvoir, de façon rigoureuse
19 et informée, la transparence et les pratiques
20 anticorruption, dans le gouvernement, les affaires
21 et la société en général. Et ça me frappait, comme
22 je regardais mes notes il y a quelques minutes, que
23 ça ressemble un peu au mandat de la Commission.
24 Enfin...

25 Je noterais aussi que c'est un organisme de

1 bienfaisance enregistré. Le comité juridique que
2 j'ai l'honneur de présider est composé d'environ
3 trente-cinq (35) experts d'un peu partout au pays,
4 d'un bout à l'autre du pays. En plus des rencontres
5 régulières qu'on a, on a mis en place un certain
6 nombre d'initiatives.

7 Dans la dernière année seulement, je
8 noterais qu'on a développé un affidavit sur les
9 impacts de la corruption. Et ça, c'est dans le
10 contexte des processus de sentence; lorsqu'il y a
11 des poursuites pénales dans le domaine de la
12 corruption, une des choses que la Cour va regarder,
13 c'est l'impact sur les victimes.

14 Alors quand on parle de corruption, c'est
15 qui les victimes? Comment est-ce qu'on analyse
16 l'impact sur les victimes, dans le cadre d'une
17 poursuite de corruption? Alors on a développé un
18 affidavit très détaillé sur les impacts sur la
19 société et les individus, de la corruption. Il est
20 disponible sur le site web de Transparency
21 International Canada. Et il a été déposé devant la
22 Cour de l'Ontario, dans la récente affaire Karigar,
23 une poursuite en vertu de la loi Canadienne sur la
24 corruption des agents publics étrangers, qui a eu
25 lieu à Ottawa.

1 On a aussi, on est présentement à faire des
2 consultations avec le TMX, la bourse à Toronto et à
3 Montréal, et la Commission des valeurs mobilières
4 de l'Ontario, sur la divulgation des entreprises
5 enregistrées sur les marchés boursiers de leurs
6 paiements aux entités publiques et aux gens
7 publics, soit au Canada ou ailleurs. On a préparé
8 le mémoire que vous avez eu devant cette
9 Commission-ci.

10 Et aussi, on a, l'été dernier, complété un
11 travail de recherche assez poussé sur les mesures
12 de protection des dénonciateurs au Canada. Notre
13 rapport est dans sa finalisation, bon, on finit
14 d'en faire l'édition, et il devrait être publié
15 incessamment; encore une fois, sur notre site web
16 et à travers nos mécanismes de publication. Et
17 j'espère qu'on pourra le faire acheminer à madame
18 Cartier et à la Commission, si c'est d'intérêt.

19 Me GENEVIÈVE CARTIER :

20 C'est d'intérêt.

21 M. PAUL LALONDE :

22 O.K. Alors ça s'en vient très bientôt.

23 Alors quelques notes sur notre mémoire. Je
24 ne peux pas parler de notre mémoire sans commencer
25 en remerciant Simon Ruel, associé chez BCF, qui

1 était supposé être ici aujourd'hui avec vous pour
2 présenter notre mémoire, mais il y a deux semaines,
3 il m'a appelé pour me dire qu'il avait été nommé
4 juge à la Cour supérieure et donc, il a dû se
5 retirer de toutes ces activités-là. Mais il vous
6 envoie ses hommages, et il était bien triste que le
7 synchronisme des événements l'empêche d'être ici
8 aujourd'hui. Simon a fait un travail énorme dans la
9 production de notre mémoire, et je voulais le
10 remercier publiquement.

11 Notre mémoire fait un certain nombre de
12 constats sur les informations qui sont ressorties
13 dans le cadre des audiences de cette Commission-ci.
14 On a constaté qu'il y a d'importantes activités de
15 collusion systématique qui ont eu lieu sous
16 plusieurs formes au Québec, dans l'industrie de la
17 construction puis des marchés publics reliés à la
18 construction. On a noté qu'il y a des activités
19 très répandues de corruption au niveau municipal, à
20 plusieurs niveaux, des pots-de-vin, des ristournes,
21 des faux extra, et caetera.

22 On a noté l'utilisation assez systématique
23 et très répandue de mécanismes de financement des
24 partis politiques à des fins détournées. On a aussi
25 noté qu'il y avait beaucoup de preuve qui indiquait

1 une culture de tolérance et d'impunité par rapport
2 à ces dérapements d'éthique et d'illégalité au
3 Québec et aussi qu'il y a beaucoup d'éléments de
4 preuve qui nous laisse croire qu'il y a une
5 faiblesse des mécanismes de prévention et de
6 détection, particulièrement au niveau municipal au
7 Québec, dans le cadre de l'industrie de la
8 construction puis des marchés publics dans
9 l'industrie de la construction.

10 Et ce qu'on voulait faire à la lumière de
11 ces constats-là, c'est les mettre dans un contexte
12 un peu plus international et peut-être de façon,
13 peut-être pas rassurante mais, enfin, c'est la
14 réalité, la corruption dans l'industrie de la
15 construction c'est pas une maladie ou un phénomène
16 singulièrement québécois. C'est un fléau qui se
17 manifeste à des niveaux différents puis à des
18 profondeurs différentes puis de façons différentes
19 mais à peu près partout au monde.

20 Selon des études de Transparency
21 International, la construction et le domaine de
22 l'infrastructure publique sont parmi les pires
23 industries au niveau de la contamination par la
24 corruption. Alors il faut regarder ces constats-là
25 au niveau du Québec dans le contexte que c'est pas

1 particulier au Québec, c'est quelque chose qui est
2 présent partout au monde dans cette industrie-là.

3 On parle ensuite des différentes
4 conventions au niveau international que le Canada a
5 signées. On souligne qu'il reste du travail à faire
6 au Canada pour pleinement mettre en oeuvre de façon
7 intégrale les engagements de notre pays dans ces
8 conventions-là de lutte à la corruption.

9 Si on regarde historiquement les rapports
10 de l'OCDE sur la mise en oeuvre du Canada, de la
11 convention anticorruption de l'OCDE, ils ont
12 identifié un certain nombre de lacunes, il y a des
13 modifications au régime juridique canadien qui ont
14 été faites récemment qui ont adressé certaines de
15 ces lacunes-là mais il reste qu'il y a très peu
16 d'application, très peu de poursuites pénales qui
17 ont lieu au Canada en vertu des lois qui ont été
18 adoptées en vertu de cette convention-là.

19 On note aussi que, relié à ça, il y a
20 beaucoup d'ententes soit de libre-échange ou
21 autrement qui traitent des marchés publics. Il y a
22 beaucoup de conventions internationales que le
23 Canada a signées et aussi que le Québec a signées -
24 l'Accord sur le commerce intérieur, par exemple,
25 qui traite de marchés publics - et les engagements

1 sur les marchés publics dans ces conventions-là
2 sont généralement des principes qu'on peut tous
3 adopter de transparence puis d'équité entre les
4 soumissionnaires et, là encore, c'est beau les
5 principes qu'il y a dans ces conventions-là, mais
6 il y a un travail à finaliser pour pleinement
7 mettre en oeuvre les promesses de ces accords-là.

8 Alors, on encourage la Commission à
9 examiner de près ces ententes-là et les engagements
10 qui ont été pris et par le Canada, et par le
11 Québec, dans ces ententes-là et d'encourager le
12 gouvernement, les gouvernements, à pleinement
13 mettre en oeuvre les promesses de transparence et
14 de non-discrimination qui existent dans ces
15 accords-là parce que nous sommes d'avis que la
16 transparence puis la mise en oeuvre de ces
17 engagements-là vont contribuer à développer
18 l'écosystème de lutte à la corruption au Québec.

19 En particulier, on note l'absence et il y a
20 un bémol là-dessus au Québec, je pense qu'on fait
21 assez bien là-dessus au Québec mais il y a un
22 manque de recours efficaces pour les
23 soumissionnaires qui considèrent que des appels
24 d'offres ont été adoptés de façon non conforme aux
25 engagements dans ces conventions-là, dans les

1 conventions traitant de marchés publics. Alors, il
2 y a en droit des mécanismes, puis on considère
3 qu'il y a eu dérapement dans un processus d'appel
4 d'offres mais il y a pas de recours vraiment
5 efficaces pour assurer la conformité d'un processus
6 d'appel d'offres avec les conventions que le Canada
7 a signées puis que le Québec a signées.

8 Au niveau fédéral, il y a quelque chose de
9 pas mal pour assurer la protection contre ces
10 dérapements-là. Au Québec, c'est moins évident puis
11 dans les autres provinces c'est encore pire. Alors,
12 on encourage la Commission à se pencher là-dessus
13 et à formuler des recommandations à cet égard-là.

14 On a aussi essayer de mettre en contexte
15 toute la question de l'application des lois. Alors,
16 on a des lois qui interdisent la corruption au
17 Canada, c'est clair, le Code criminel et tout ça,
18 les lois sur le financement des partis politiques.
19 On a des... des assez bonnes lois en place. Là où
20 il y a des difficultés, c'est la mise en oeuvre,
21 l'application de la loi.

22 Les occasions de fraude et de corruption,
23 elles se présentent à toutes les étapes principales
24 des marchés publics, hein, l'identification des
25 besoins, tout à fait au début du processus; le

1 développement des documents d'appel d'offres et des
2 exigences techniques dans l'appel d'offres; le
3 développement des critères d'évaluation; ensuite
4 l'administration de l'appel d'offres une fois qu'il
5 a été émis; et ensuite le processus d'évaluation
6 des soumissions; l'octroi du contrat; puis ensuite
7 on continue le processus dans l'administration du
8 contrat une fois... une fois octroyé.

9 À toutes ces étapes-là, il y a des
10 incitatifs pervers, il y a des occasions de fraude
11 et de corruption. Et ça prend des institutions
12 policières et de vérifications qui sont
13 sophistiquées dans le domaine des marchés publics,
14 qui comprennent les risques à chacune de ces
15 étapes-là puis qui ont des mécanismes et des
16 dispositifs et des expertises suffisantes pour les
17 identifier les risques puis poursuivre lorsqu'il y
18 a des dérapements et...

19 Alors, on encourage la Commission, encore
20 une fois, à regarder ces questions-là et à formuler
21 des recommandations qui vont assurer que les... les
22 ressources policières et de vérifications ont ce
23 qu'ils ont besoin pour adresser ces risques-là à
24 chacune des étapes principales.

25 On reconnaît qu'il y a des avances

1 importantes qui ont été faites au niveau de
2 l'institution ou l'adoption ou la mise en place
3 d'institutions, par exemple, le Commissaire à la
4 lutte contre la corruption au Québec. On le salue,
5 on le reconnaît et on encourage le gouvernement et
6 votre Commission à continuer dans ce sens-là.

7 On reconnaît aussi des avances importantes
8 qui ont été faites au niveau de la coordination des
9 corps policiers et des diverses initiatives de
10 lutte à la corruption. Mais, on croit, à la lumière
11 de ce qu'on voit, qu'il reste des efforts à faire
12 et là-dessus, je donne un exemple particulier.

13 Par exemple, au niveau de la coordination
14 avec le Bureau de la concurrence qui a évidemment
15 la compétence sur les infractions dans la Loi sur
16 la concurrence, sur le truquage des appels
17 d'offres.

18 Madame Cartier et madame Labelle ont toutes
19 deux mentionné la protection des dénonciateurs. Je
20 l'ai mentionné au début, on est à finaliser un
21 travail important là-dessus et on croit que notre
22 recherche est... est la première qui a été faite de
23 cette nature-là. Au Canada spécifiquement, on n'a
24 rien trouvé de similaire dans nos travaux. Alors,
25 on a bien hâte de partager ça avec vous et avec le

1 public au Canada. Selon nous, la protection des
2 dénonciateurs, c'est un élément clé absolument
3 crucial dans la lutte à la corruption.

4 Au Canada, il y a des progrès qui ont été
5 faits. Par exemple, il y a eu l'adoption au niveau
6 fédéral de protection des dénonciateurs dans la
7 Fonction publique fédérale. Et le cadre juridique
8 est correct, rencontre les exigences minimales qui
9 sont identifiées, par exemple, par TI International
10 au niveau de la protection des dénonciateurs.

11 Là où ça fait défaut au niveau fédéral,
12 c'est qu'il n'y a aucune protection d'adoptée pour
13 les dénonciateurs au niveau privé, dans le domaine
14 privé. Et là où ça fait défaut, c'est qu'il existe
15 un mécanisme de plaintes des dénonciateurs qui se
16 sentent victimes de mesures de rétorsion, mais il
17 n'y a aucune enquête qui a résulté en une
18 conclusion qu'il y avait eu des mesures de
19 rétorsion. Il y a eu environ deux cents (200)
20 dénonciateurs qui se sont plaints au commissaire
21 qui a été mis en place en vertu de la loi fédérale.
22 Il y a eu six plaintes qui ont procédé en enquête,
23 et dans aucun de celles-ci, le commissaire a donné
24 raison au dénonciateur.

25 C'est des statistiques assez frappantes et

1 qui contrastent énormément avec ce qu'on voit en
2 Australie et au Royaume Uni, et aux États-Unis,
3 comme profil, si vous voulez, de résultat des
4 enquêtes concernant les dénonciateurs. Il
5 semblerait qu'on a mis en place un système qui...
6 on a mis en place une loi qui semble correcte mais
7 son application semble aussi faire défaut, si on
8 s'en fie aux statistiques qu'on voit.

9 Alors, on vous encourage à regarder ça, à
10 regarder cette expérience-là et à formuler des
11 recommandations qui vont voir à l'établissement au
12 Québec d'un système de protection des dénonciateurs
13 au niveau de la fonction publique, à partir du
14 gouvernement provincial jusque dans les
15 municipalités, mais aussi dans le domaine privé,
16 dans les entreprises. Et, pas suffisant d'adopter
17 une loi qui rencontrerait certains critères mais il
18 faut avoir une administration de cette loi-là qui
19 fonctionne avec un processus d'enquête indépendant
20 et prêt à prendre les mesures qu'il faut pour bel
21 et bien protéger les dénonciateurs de bonne foi.

22 Éducation et formation, on en parle dans
23 notre mémoire aussi, c'est un élément clé. Tout le
24 monde peut s'entendre que l'éducation, la
25 formation, c'est des bonnes choses mais, plus

1 généralement, et ça ressort pas peut-être aussi
2 bien que sur réflexion - j'aurais aimé dans notre
3 mémoire - c'est que l'approvisionnement, la
4 fonction marché public, au Canada puis au Québec,
5 souffre d'une espèce de déficit de prestige. C'est
6 pas une fonction qui est considérée stratégique ou
7 professionnelle. Et ce qu'il faut, c'est
8 professionnaliser la fonction acquisition. Il faut
9 combattre cette espèce de déficit de prestige de
10 cette fonction-là. Il faut reconnaître la nature
11 importante, stratégique, de la fonction
12 approvisionnement.

13 Puis, de façon pratique, qu'est-ce que ça
14 veut dire? Ça veut dire reconnaître les gens qui
15 travaillent dans ce domaine-là, leur offrir des
16 occasions d'avancement, leur faire comprendre que
17 c'est une carrière honorable qui mène à des choses
18 intéressantes, et mettre en place un système qui
19 rend les gens fiers de travailler dans ce domaine-
20 là. Puis, là-dessus, je vous encourage à regarder
21 la publication de Transparency International qui
22 s'appelle « Curbing Corruption in Public
23 Procurement » et ils parlent beaucoup de cet
24 aspect-là. Et dans ce document-là, il y a des
25 recommandations qui sont faites qu'on vous

1 encourage à regarder et à adopter, et à formuler
2 envers le gouvernement du Québec.

3 Alors, la fonction éducation et formation,
4 pour moi, ça rentre dans le cadre d'une plus grande
5 professionnalisation, formalisation du processus
6 d'acquisition. Et il n'y a pas seulement la
7 question de former les gens puis, bon, adopter une
8 politique anticorruption puis s'assurer que les
9 gens... qu'on comprenne, puis qu'ils ont bien lu
10 chacun des articles de la politique; tout ça, c'est
11 bien mais ce n'est pas suffisant. L'éducation puis
12 la formation, c'est aussi sensibiliser le public,
13 sensibiliser les gens sur l'importance de dénoncer
14 s'ils observent des choses et de s'assurer que les
15 gens sachent où aller s'ils observent des choses
16 qui sont troublantes.

17 Alors, je vais conclure. Les marché publics
18 au Canada, à notre avis, sont administrés
19 généralement de façon compétente et intègre. Mais
20 la preuve devant la Commission a été franchement
21 troublante et surprenante pour les membres de notre
22 organisation et suggère que la construction au
23 Québec, que les marchés publics de l'industrie de
24 la construction au Québec ont été marqués par des
25 problèmes d'éthique et d'illégalité sérieux et

1 systématiques.

2 En réponse, le cadre juridique a été
3 amélioré, au Québec, et renforcé, mais il reste du
4 travail à faire. On a besoin d'une meilleure
5 coordination des forces policières et de
6 surveillance, j'en ai parlé. Il faut compléter le
7 cadre juridique de la protection des dénonciateurs.
8 Il faut continuer à professionnaliser la fonction
9 de l'approvisionnement. Il faut renforcer les
10 dispositifs de surveillance et de transparence. Il
11 faut voir à l'adoption de recours efficaces pour
12 les fournisseurs en cas de dérapage. Il faut
13 attribuer aux organismes d'enquête les ressources
14 nécessaires, et il faut continuer à insister,
15 toujours et encore, sur la formation.

16 Alors, ces recommandations-là, ces
17 constats-là, sont élaborés en plus grand détail
18 dans notre mémoire. Et là-dessus, j'inviterais
19 toute question si vous en avez. Il va me faire
20 plaisir de discuter de tout ça en plus de détails.
21 Merci.

22 Me GENEVIÈVE CARTIER :

23 Merci beaucoup, Maître Lalonde. Vous permettez que
24 je...

25

1 LA PRÉSIDENTE :

2 Oui. Bien sûr.

3 Me GENEVIÈVE CARTIER :

4 Q. **[34]** Alors, Madame Lalonde, dans la présentation
5 que vous faisiez...

6 LA PRÉSIDENTE :

7 Madame Labelle et monsieur...

8 M. PAUL LALONDE :

9 Madame Labelle.

10 Q. **[35]** Alors monsieur Labelle et madame Lalonde. Bon,
11 en fait, mes excuses. Les membres de mon équipe
12 savent à quel point c'est une caractéristique chez
13 moi de confondre les noms et les prénoms. Alors je
14 me reprends. Madame Labelle, toutes mes excuses.
15 Dans la présentation que vous avez faite tout à
16 l'heure, vous évoquez donc l'expérience
17 internationale de lutte contre la corruption, et
18 vous faites bien ressortir le fait que les réalités
19 sont extrêmement différentes d'une région à l'autre
20 du globe, et que certaines expériences sont plus
21 inspirantes ou plus directement reliées à nos
22 préoccupations que d'autres.

23 Quel est, à votre avis, je dirais, quels
24 sont les enseignements qu'on peut retenir des
25 juridictions qui nous semblent a priori les plus

1 éloignées de notre réalité? Et en d'autres termes,
2 qu'est-ce qu'on peut apprendre des régimes, en
3 fait, qui n'ont rien à voir avec le nôtre, en
4 termes de... Et il me semble, si je peux vous
5 donner, vous souffler un petit bout de réponse pour
6 que... Il me semble que, dans le fond, ce que vous
7 nous dites, c'est : quelle que soit la juridiction
8 dans laquelle on est confronté à la corruption, les
9 dommages sont très sérieux; dans certains cas plus
10 sérieux que d'autres, en raison du niveau de
11 corruption. Mais essentiellement, c'est ça, la
12 leçon qu'on doit tirer de l'expérience
13 internationale; c'est que la corruption, ce n'est
14 jamais une chose à prendre à la légère.

15 Mme HUGUETTE LABELLE :

16 R. Non. Absolument. Et peut-être quelques exemples. Le
17 Chili, il y a un nombre d'années passées, était un
18 pays qui était vu comme étant avec haute
19 corruption. Et disons, au début, vers les deux
20 mille six (2006), ils ont décidé de l'affronter, et
21 se sont donné un plan global pour le Chili, anti-
22 corruption; et en dedans de quelques années, ont
23 réussi à mettre de l'avant tous les mécanismes qui
24 pouvaient être mis de l'avant administrativement.
25 Ce qui demandait des lois, c'était plus compliqué;

1 l'opposition n'était pas toujours au rendez-vous.
2 Mais autrement, c'était... Et ils ont fait des
3 progrès extraordinaires dans ce domaine-là. Et
4 c'est à partir des institutions, c'est à partir des
5 services publics; et par là, je veux dire donner
6 des licences, le zonage, l'évaluation pour l'impôt,
7 les douanes. Les individus ont beaucoup de pouvoir,
8 et ils ont mis en place des systèmes d'utilisation,
9 évidemment, de paiements puis qu'il n'y a pas
10 d'échange d'argent, mais de paiement en ligne,
11 ainsi de suite, mais aussi beaucoup de formation.

12 Et il y a eu, de la part des leaders de ce
13 moment-là, un leadership, un grand leadership, et
14 avec pas seulement la parole de dire : « On a une
15 tolérance zéro chez nous. », mais avec des actions
16 qui suivaient. Et ça, par exemple, c'était aussi
17 bien déclaration du patrimoine par les élus et par
18 les fonctionnaires, et publique, pas seulement dans
19 un, quelque part où est-ce que c'est aménagé et
20 qu'il y a personne qui le connaît, mais aussi avec
21 des institutions pour être capable de l'étudier, de
22 le comparer, de l'analyser pour s'assurer que
23 c'était véridique, c'était pas juste de le
24 mentionner et ça, c'était pas seulement des
25 individus mais de leurs familles immédiates, les

1 partenaires en termes de, ou des gens qui pouvaient
2 être impliqués dans le domaine privé aussi bien que
3 public dans certains cas. Donc, c'était, pour moi
4 c'était très intéressant parce qu'ils ont réussi à
5 se mettre, en fait, dans un niveau très différent
6 de ce qu'ils étaient dans une période de quelques
7 semaines.

8 Un autre point, c'est que si je regarde un
9 pays comme le Bangladesh où notre section, parce
10 que c'était important de le faire dans ce contexte-
11 là, a réussi à engager la population et à faire une
12 très grande promotion de l'information active de la
13 part des gouvernements. C'est entendu que ça prend
14 des lois sur l'accès à l'information, mais on ne
15 veut pas être obligés d'être à genoux pour demander
16 l'information qui nous est due de par nos
17 gouvernements et, donc une offre active de
18 l'information, mais aussi de l'implication de la
19 population dans la planification des services mais,
20 surtout, dans... à rendre des comptes, à surveiller
21 ce qui se passait à ce niveau-là. Et dans d'autres
22 cas, ça a été aussi l'intégrité fiscale parce que
23 c'est une chose que de publier un budget une fois
24 par année, c'en est une autre que de dire « les
25 revenus de l'État, à mesure qu'ils entrent dans le

1 trésor, devraient être publics et de qui, par qui
2 et pourquoi » et la même chose en termes des
3 déboursés de l'État.

4 Je parlais du Brésil tout à l'heure, mais
5 c'est un... je pense que ça, c'est quelque chose
6 d'intéressant et Paul Lalonde mentionnait tout à
7 l'heure l'administration des lois et, ça, c'est
8 plutôt l'aspect négatif. C'est qu'on retrouve
9 tellement souvent que les lois sont là, elles sont
10 assez bien, elles se comparent bien avec ce qui
11 pourrait être de meilleur, mais l'administration
12 des lois et de la régulation manque à gagner encore
13 dans plusieurs pays et, bien souvent, c'est parce
14 que les ressources n'ont pas été mises de l'avant
15 ou, encore, que les inspecteurs, ceux qui ont la
16 responsabilité, n'ont pas la formation
17 professionnelle qu'il faut et donc, à ce moment-là,
18 ce qu'on retrouve, c'est évidemment
19 l'administration des lois qui sont très, très
20 boiteuses.

21 Je voudrais aussi mentionner quelque chose
22 que je voulais dire tout à l'heure et que je n'ai
23 pas dit, c'est que Transparency International, à ce
24 moment-ci, est à terminer le développement d'un
25 document sur la gouvernance locale et de tout ses

1 aspects et, donc, nous espérons que d'ici quelques
2 semaines qu'il sera disponible et on va s'assurer
3 qu'on vous le fait parvenir - mais ça touche tous
4 les éléments de la gouvernance locale, évidemment,
5 la passation de marchés, nous avons ce document qui
6 est là, mais ça touche aussi tous les autres
7 aspects donc beaucoup d'exemples qu'on pourrait
8 donner.

9 Je reviens sur un point que Paul Lalonde a
10 mentionné tout à l'heure. L'achat de produits et la
11 passation de marchés est bien souvent soixante-dix
12 pour cent (70 %) du budget d'un État dans un nombre
13 de pays et, donc, si on en perd une partie, il en
14 reste pas beaucoup pour le reste.

15 J'étais au Honduras, vous parlez d'un pays
16 qui est très différent de nous, il y a quelques
17 semaines et eux aussi, à ce moment-ci, il reste à
18 voir, mais s'engagent à faire des changements très
19 importants. C'est le pays au monde où le taux de
20 criminalité est le plus élevé par rapport à la
21 population. Et par criminalité, on parle de, enfin,
22 pas seulement de vols, mais où, en fait, les décès
23 sont les plus élevés par homicide. Ils ont décidé,
24 avec notre section, de travailler sur la santé,
25 l'éducation, passation de marchés, sécurité et les

1 impôts, mais je regarde seulement ce qu'ils ont
2 fait à date, en dedans d'un certain nombre de mois
3 sur le secteur de la santé, où est-ce que, par tous
4 les moyens qu'ils se sont donnés, en travaillant
5 avec notre équipe, ils ont réussi à arriver à
6 acheter le double des médicaments pour les hôpitaux
7 et les cliniques avec la même somme d'argent
8 qu'avant.

9 Et donc il y avait beaucoup d'argent qui se
10 perdait, surtout parce que ceux qui étaient
11 responsables des achats se faisaient donner des
12 pots-de-vin et donc la somme... disons le prix
13 augmentait en conséquence. Et donc ceux qui
14 pouvaient vendre avaient des revenus beaucoup plus
15 importants qu'ils auraient dû.

16 Donc, on peut retrouver un peu partout des
17 histoires comme ça sur certains sujets qui ne sont
18 pas... c'est difficile de trouver un pays où tout
19 est parfait. Et la corruption, il n'y a personne
20 qui a le monopole sur l'intégrité. Mais, je pense
21 que quand on retourne sur transparence, intégrité,
22 responsabilité et participation des citoyens avec
23 l'information qu'il faut pour être capable de
24 participer, comme base, comme principe de base, on
25 se retrouve avec des meilleures solutions qu'on

1 aurait autrement.

2 Q. **[36]** Je retiendrais... en fait, deux... deux
3 grandes idées, il me semble, qui ressortent de ce
4 que vous venez tout juste de dire et de la
5 présentation que vous avez faite au début. C'est
6 l'idée que lorsque les institutions d'un état sont
7 fortes - ce qui est le cas du Canada, on a un
8 pouvoir judiciaire qui n'est pas corrompu, à moins
9 de preuve du contraire, mais on a confiance dans la
10 magistrature - on a des institutions démocratiques
11 qui fonctionnent bien, donc vous le mentionniez
12 tout à l'heure.

13 Mais, ce que je retiens de l'expérience du
14 Chili, c'est qu'il ne faut pas oublier que
15 l'administration publique est aussi une composante
16 étatique sur laquelle on devrait pouvoir
17 s'appuyer...

18 R. Oui.

19 Q. **[37]** ... pour assurer l'intégrité des marchés. Et
20 c'est un... c'est un des pouvoirs de l'État qui est
21 stratégique ou névralgique dans le cas des... des
22 marchés publics, de même que le regard critique du
23 citoyen. Donc, on a tendance à amplifier le rôle
24 de... du judiciaire et du législateur, mais la...
25 la machine administrative et les citoyens ont un

1 rôle important à jouer, je pense, est-ce que...
2 R. Absolument, et à ce moment-là, c'est qu'on doit
3 vraiment... parce que c'est eux qui le gère à tous
4 les jours. Et Paul Lalonde mentionnait l'importance
5 de s'assurer que le personnel qui s'occupe des
6 marchés, de passation de marchés ait le
7 professionnalisme qu'il faut. Et au-delà de ça,
8 c'est que si les fonctionnaires ne sont pas nommés
9 et promus sur le mérite, on commence là. S'il n'y a
10 pas de code de conduite qu'ils connaissent qu'est-
11 ce que c'est qu'on s'attend d'eux, en termes de
12 comment ils vont se comporter, encore là, si eux
13 n'ont pas aussi... s'ils ne doivent... ils doivent
14 être capables de déclarer leurs avoirs, de ne pas
15 être en conflit d'intérêt, ils comprennent qu'est-
16 ce que c'est que d'être en conflit d'intérêt.

17 Donc, il y a tout un système autour de ça,
18 mais il y a aussi un système de surveillance et de
19 s'assurer qu'il y a toujours quatre yeux sur chaque
20 décision qui se prend au minimum.

21 Q. **[38]** Oui.

22 R. Et qui a aussi, jusqu'à un certain point, dans
23 certaines positions, dans certains postes, une
24 rotation des personnes parce que bien souvent avec
25 le temps, la tolérance s'installe ou encore on a

1 beaucoup de pression. Chaque individu peut avoir
2 beaucoup de pression de la part d'instances
3 externes ou même internes, donc ce sont des moyens
4 qui... qui sont très importants.

5 Lorsque j'étais présidente de la Commission
6 de la Fonction publique au fédéral, c'est vraiment
7 des choses auxquelles on réfléchissait de... de
8 très près. Et de s'assurer que t'as une formation
9 continue, le fait qu'on l'a dit une fois veut pas
10 dire que c'est retenu, donc une formation continue
11 du personnel, surtout dans ces postes clés et
12 surveillance audit interne en plus de l'audit
13 externe.

14 Et en termes de vérification et d'audit, ce
15 qu'on retrouve, c'est que si la vérification se
16 fait seulement cas par cas, ce qui est important,
17 mais c'est loin d'être suffisant, c'est quand on
18 voit l'ensemble de tous les contrats qui ont été
19 donnés dans un secteur donné, sur une période
20 suffisamment longue, qu'on peut commencer à voir
21 s'il y a collusion ou s'il y a toujours... c'est
22 toujours les mêmes personnes qui ont les contrats.
23 Il n'y a peut-être pas de collusion, mais il y a
24 peut-être des relations entre le soumissionnaire et
25 certaines des personnes qui font les évaluations.

1 Donc, enfin, c'est vraiment un tout. Et on
2 ne peut pas juste dire « on va regarder juste la
3 passation de marchés », il faut regarder tout ce
4 qui tourne autour à partir des élections, comme je
5 mentionnais tout à l'heure.

6 (15:05:55)

7 Q. **[39]** Merci, Madame Labelle. Maître Lalonde, vous
8 avez évoqué tout à l'heure la question des
9 dénonciateurs et la question d'expérience fédérale
10 sur cette question-là. C'est, en effet, une
11 question qui nous préoccupe parce que, de fait,
12 c'est en général une des composantes, nous dit-on,
13 de toute stratégie anticorruption. Est-ce que vous
14 pourriez nous donner un peu plus de détails sur les
15 raisons pour lesquelles l'expérience fédérale, ou
16 la loi fédérale, n'est pas entièrement
17 satisfaisante dans son fonctionnement, de telle
18 sorte que nous puissions apprendre de leur
19 expérience? On serait intéressé à avoir un peu plus
20 de détails sur l'expérience fédérale.

21 M. PAUL LALONDE :

22 R. O.K. TI International a publié il y a pas longtemps
23 un baromètre sur, entre autres, la protection des
24 dénonciateurs. Et ils ont fait une revue assez
25 détaillée de, je me demande si c'est pas cent (100)

1 pays, sur... et on passe chaque pays à travers une
2 espèce de grille d'évaluation pour voir s'il y a
3 des protections. Et on le faisait juste au niveau
4 national, c'est-à-dire l'État souverain national,
5 pas les composantes états ou provinces. Et le
6 gouvernement du Canada figurait assez bien au
7 niveau des protections des délateurs,
8 dénonciateurs, dans le cadre de cette évaluation-
9 là. C'est-à-dire qu'on a une loi en place qui
10 protège les fonctionnaires contre les mesures de
11 rétorsion, là où ils dénoncent des actes
12 illégitimes ou illégaux. Alors, au niveau du cadre
13 juridique qui est en place, notre système au niveau
14 fédéral passe le test de base, si vous voulez.

15 La même grille d'évaluation est faite pour
16 les protections des dénonciateurs dans le domaine
17 privé et là, le Canada est à peu près au même
18 niveau que l'Afghanistan. Je fais une caricature,
19 mais c'est juste pour illustrer qu'il n'y en a pas.
20 Et ça, c'est pas la même expérience qu'on voit en
21 Australie, au Royaume-Uni, aux États-Unis, dans
22 plusieurs pays qu'on considérerait nos pairs; il y
23 a des protections pour les dénonciateurs dans le
24 domaine privé.

25 Pour ce qui est du domaine public, de la

1 fonction publique fédérale, la loi semble correcte.
2 On la lit, elle rencontre les exigences minimales
3 que les experts identifient dans ce domaine-là. Et
4 il y a un système de plaintes qui existe. Alors, si
5 on est dénonciateur, on dénonce les agissements de
6 notre patron, par exemple, qu'on considère déloyal
7 ou non conforme aux politiques sur, je sais pas,
8 moi, les dépenses ou les voyages, ou quoi que ce
9 soit, alors on fait la dénonciation et on se sent
10 victime, ensuite, de mesures de rétorsion. On est
11 éliminé des postes intéressants. On est désaffecté
12 des travaux les plus intéressants dans notre
13 bureau. Bon, on est victime de rétorsion dans le
14 cadre de notre travail. On peut aller se plaindre à
15 un commissaire qui est établi en vertu de la loi
16 fédérale. Et c'est là où il semble y avoir quelque
17 chose qui tourne pas rond parce que ce commissaire-
18 là a reçu depuis son existence il y a une couple
19 d'années - j'oublie la date exacte, mais ça remonte
20 à il y a une couple d'années - a reçu un assez
21 grand nombre de plaintes de dénonciateurs qui se
22 sont sentis victimes. Et il y a aucune de ces
23 plaintes-là qui ont résulté en des compensations ou
24 des mesures correctives ordonnées pour protéger le
25 dénonciateur en question.

1 Alors, ce qu'on conclut, c'est que soit
2 tous ces dénonciateurs-là, sans exception, au
3 niveau fédéral, avaient tort ou il y a quelque
4 chose qui marche pas dans le système de plaintes.
5 Quand on arrive à un nombre dans les centaines de
6 plaintes et qu'il y en a zéro qui résulte en
7 mesures de compensation ou de réparation pour le
8 dénonciateur, je commence à m'interroger. Je
9 commence à me dire : « Ça se peut pas que tous ces
10 gens-là aient tort. » Puis, statistiquement, ça
11 devient... ça devient difficile à croire.

12 Q. **[40]** Madame...

13 LA PRÉSIDENTE :

14 Q. **[41]** Est-ce que vous me permettez, Maître Lalonde?
15 Est-ce que... Ça, c'est du côté du dénonciateur où
16 rien n'aurait été fait, mais est-ce que dans ces
17 centaines de dénonciations il y a quelque chose qui
18 a été fait relativement aux gens qui étaient
19 dénoncés?

20 R. Je voulais dire, ceux qui ont fait les actes puis
21 que le dénonciateur...

22 Q. **[42]** Est-ce qu'il y a eu une suite?

23 R. Non...

24 Q. **[43]** Oui.

25 R. ... zéro.

1 Q. **[44]** Donc, ça veut dire que même les gens qui ont
2 été dénoncés sont restés en poste ou ont été
3 promus?

4 R. Exact.

5 Me GENEVIÈVE CARTIER :

6 Q. **[45]** Peut-être juste pour poursuivre sur cette
7 voie-là. Vous dites, bon, ça pose un certain nombre
8 de questions. Avez-vous des hypothèses de réponse.
9 Par exemple, est-ce que le poste qui est occupé par
10 la personne qu'on dénonce pourrait avoir une
11 incidence sur les suites qui y sont données? Par
12 exemple, est-ce qu'on. Ce sont des hypothèses et de
13 larges hypothèses, ici. Mais en fait, ma question,
14 c'est plus... Au-delà de poser la question, est-ce
15 que vous savez s'il y a des enquêtes qui ont été
16 menées pour savoir pourquoi il n'y a pas ce type de
17 réponse-là? J'imagine que le fédéral lui-même
18 s'interroge sur les causes de l'insuccès du
19 programme, ou peut-être pas...

20 R. Dans le cadre de notre recherche, on a cherché pour
21 des études de cette nature-là, des rapports du
22 gouvernement, des études de mise en oeuvre de la
23 loi, des rapports d'impacts réglementaires, quoi
24 que ce soit. On n'a trouvé rien. Est-ce qu'il y a
25 des choses qui existent dans les archives du

1 gouvernement quelque part qui ne sont pas publiées,
2 qui ne sont pas de nature publique? Fort possible.
3 Mais on a fouillé dans tout ce qui est public. On
4 n'a trouvé à peu près rien. Et il y a... On n'a
5 trouvé à peu près rien aussi de niveau académique
6 comme recherche sur le domaine, hein? C'est un
7 domaine qui est quand même dans son enfance, au
8 Canada, là. On n'est pas des experts, au Canada,
9 dans les « whistleblowing protection », comme on
10 dit en anglais. On commence. Alors il y a très peu
11 de travail empirique, académique, rigoureux qui
12 pourrait nous donner des pistes de réponse.

13 J'hésite à faire de la spéculation, Madame
14 Cartier; pourquoi, quels sont les motifs derrière
15 ça, quels sont les lacunes systématiques qui
16 existent. Je n'ai pas de... Je n'ai rien de
17 rigoureux, de systématique, ou d'académique, à vous
18 offrir là-dessus. Et je préfère ne pas spéculer,
19 mais il y a eu des rapports médiatiques assez bien
20 répandus sur la Commissaire qui était en place
21 avant le présent Commissaire, et j'invite ceux que
22 ça intéresse à faire des recherche sur Google News
23 ou autrement, pour voir ce que les médias, en tout
24 cas, en pensaient.

25

1 LA PRÉSIDENTE :

2 Q. **[46]** Est-ce que vous pouvez... Vos recherches...

3 Vous êtes en mesure de nous dire si vos recherches
4 vous ont apporté la réponse qu'il pouvait y avoir
5 plusieurs plaintes concernant une même personne?

6 R. Non.

7 Q. **[47]** Non?

8 R. Non.

9 Q. **[48]** Et vous avez parlé de, évidemment, la notion
10 de transparence, qui est certainement essentielle.
11 Mais comment concilier transparence dans ce genre
12 de plainte-là, et dénonciation, et protection du
13 dénonciateur?

14 R. Oui. Il y a protection du dénonciateur, mais le
15 dénoncé aussi a des droits, et a droit à la
16 protection de sa vie privée, et à la protection de
17 sa réputation, d'accusations fausses, et caetera.
18 Alors les intérêts à équilibrer ne sont pas
19 évidents, ne sont pas faciles.

20 Q. **[49]** On a entendu ici de... dans ces cas-là, de
21 renversement de fardeau de preuve, qui pourrait
22 être une mesure additionnelle de protection des
23 dénonciateurs, et j'aimerais vous entendre
24 relativement à ça.

25 R. Ça existe, le renversement de fardeau de preuve que

1 vous mentionnez, et de mémoire, là, vous allez
2 m'excusez, mais je crois que c'est le cas en
3 Australie, au Royaume-Uni puis aux États-Unis, mais
4 ça existe. Les pays exacts, là, j'ai peut-être tort
5 sur un ou deux sur trois, là, mais ça existe.

6 Q. [50] Mais sur le principe?

7 R. Oui. Sur le principe, ça existe. Il y a de
8 l'expérience qui existe à cet égard-là. Puis si on
9 s'en fie aux statistiques sur les plaintes qui ont
10 mené à des mesures compensatoires pour les
11 dénonciateurs dans d'autres pays; il y a ailleurs
12 où ça semble marcher mieux, mettons.

13 Q. [51] O.K. Outre le fait de dire que vous savez que
14 ça existe, qu'en pensez-vous?

15 R. Bien, je crois que c'est correct. Là, je vous offre
16 ça comme opinion personnelle. Je ne peux pas vous
17 garantir que chacun des membres du comité juridique
18 de TI Canada appuie cette vision-là.

19 Q. [52] Vous nous avez dit tantôt que c'était votre
20 opinion personnelle et non pas celle du bureau ni
21 même celle de vos clients.

22 Me GENEVIÈVE CARTIER :

23 Ni celle des membres du Comité, à la limite.

24 R. Et sur cette question précise-là, non. Sur les
25 principes généraux que des protections des

1 dénonciateurs efficaces, rigoureuses,
2 transparentes, et caetera, sont importantes; là, il
3 y a consensus absolu.

4 Q. [53] Madame Labelle, voulait ajouter quelque chose
5 sur cette question-là.

6 Mme HUGUETTE LABELLE :

7 R. En fait, l'expérience que nous, nous avons eue
8 c'est que dans des... en ce qui touche les
9 dénonciateurs, si l'institution qui reçoit les
10 plaintes n'a pas le pouvoir de faire une
11 investigation et ensuite, évidemment, d'être
12 capable d'approcher, avec autorité, les instances
13 qui sont visées, si vraiment il y a un cas parce
14 que peut-être qu'il n'y en a pas, mais s'il y en a
15 un, ça, c'est un aspect.

16 Et le deuxième aspect qui a été très utile
17 par ces agences-là, si elles ont ce qu'il faut et
18 si elles ont l'indépendance, l'autorité et les
19 ressources, c'est que ça leur permet de voir s'il y
20 a plusieurs plaintes dans un secteur donné, d'être
21 capables ensuite d'approcher les autorités, encore
22 là, avec autorité et de dire : « Écoutez, le
23 secteur des douanes, voici ce qui se passe et donc
24 on vous recommande fortement de faire le ménage. »
25 Et, dans biens des cas, ça peut aller même plus

1 loin que je... Ça fait que ça peut être des
2 recommandations qui sont faites et qui peuvent être
3 même publiques dans certains cas. Donc, ça prend
4 quasiment les, ça prend les deux : la force de
5 l'institution et aussi une capacité ensuite de voir
6 l'ensemble de tout ça et de pouvoir aller aux
7 instances.

8 (15:17:23)

9 M. PAUL LALONDE :

10 R. Là-dessus, si vous permettez, madame Labelle
11 souligne un point important. C'est l'accès à
12 l'information sur ces plaintes-là, quand il y a un
13 mécanisme qui est établi de plaintes, c'est une
14 chose d'avoir un mécanisme de loi à l'accès sur
15 l'information où la personne intéressée peut faire
16 une demande puis, bon, si elle est très chanceuse,
17 six mois plus tard elle va avoir de l'information
18 incomplète. Mais d'insister sur la divulgation
19 systématique, statistique des plaintes, des
20 résultats des plaintes, du ministère en question,
21 de l'agence en question, du niveau dans l'appareil
22 de la personne visée, et caetera, tout en
23 protégeant les...

24 Mme HUGUETTE LABELLE :

25 R. C'est ça.

1 M. PAUL LALONDE :

2 R. ... les intérêts de vie privée des individus, mais
3 de systématiquement divulguer ces informations-là
4 c'est crucial. Puis ça, c'est vrai aussi dans le
5 domaine plus généralement des marchés publics.
6 L'information est là, cachée dans les comptes
7 publics généralement, bien ça devrait être
8 systématique, régulier, on publie tout ce qui se
9 passe comme statistiques sur les marchés publics et
10 ça se fait pas - il faut aller la chercher
11 l'information, c'est du travail.

12 LA PRÉSIDENTE :

13 Q. **[54]** Mais comment concilier alors puisque vous
14 nommiez tantôt le droit et la protection, bien, en
15 fait, c'est pas le droit, mais c'est une certaine
16 forme de protection de la réputation.

17 M. PAUL LALONDE :

18 R. Hum, hum.

19 Q. **[55]** Alors où les individus seraient susceptibles
20 de perdre leur emploi, alors comment concilier ces
21 deux objectifs-là?

22 R. Bien, mécanismes d'enquête indépendants, rigoureux,
23 et caetera, puis on publie pas tous les détails des
24 plaintes avant d'avoir fait enquête.

25

1 Mme HUGUETTE LALONDE :

2 R. C'est ça.

3 M. PAUL LALONDE :

4 R. Alors, il y a une protection, si vous voulez, de
5 procédure. En tant que juge, c'est évident, vous
6 comprenez bien la nécessité de respecter les
7 principes fondamentaux d'équité, de procédure.
8 Alors, c'est la protection qui est en place puis,
9 s'il y a un résultat à l'effet que la dénonciation
10 est juste, les mesures administratives qui seront
11 prises peuvent aller de, bon, une réprimande
12 jusqu'à la fin de l'emploi et, quelque part entre
13 les deux et on retrouve la mesure adéquate
14 dépendant de la sévérité de l'action qui a été
15 prise et, ça, ces mesures administratives là, bien,
16 elles doivent être divulguées dans le même cadre
17 que les mesures de discipline le sont ordinairement
18 dans le cadre de la fonction publique.

19 Si elles sont divulguées dans le cadre
20 normal de la fonction publique, bien, elles sont
21 divulguées. Si elles ne le sont pas, bien, ça reste
22 du domaine plutôt privé que public, mais par
23 rapport aux individus. Mais pour ce qui est des
24 statistiques puis de l'information généralisée, si
25 vous voulez, là, c'est important d'avoir cette

1 information-là, c'est important de savoir si la
2 moitié des plaintes viennent, justement, de
3 l'Agence canadienne des services frontaliers ou...
4 vous savez, ces « patterns » sont importants au
5 niveau de la saine transparence et administration
6 de l'appareil public.

7 Me GENEVIÈVE CARTIER :

8 Q. [56] Madame Labelle?

9 Mme HUGUETTE LALONDE :

10 R. Moi, je voyais toujours ça lorsque j'étais sous-
11 ministre au gouvernement canadien, j'avais établi
12 un poste d'ombudsman qui était accepté par les
13 employés et tout ça, parce que je me disais plus on
14 apprend tôt les problèmes que nous avons, mieux
15 c'est. Parce que, là, on empêche que les choses
16 deviennent institutionnalisées ou que ça prenne une
17 ampleur beaucoup plus grande que ça le serait si on
18 ne découvrait pas plus tôt les problèmes.

19 Et pour moi, la dénonciation, si c'est bien
20 appliqué comme on l'a mentionné il y a quelques
21 instants, ça nous aide à prévenir un problème plus
22 grand qu'on aurait si on ne savait pas le problème
23 que... en fait, ce qu'on a déjà qui nous est
24 présenté par un dénonciateur.

25 (15:21:53)

1 LA PRÉSIDENTE :

2 Q. [57] Maître Cartier a posé la question tantôt de...
3 si monsieur Lalonde... maître Lalonde avait une...
4 une explication relativement au fait qu'il y a des
5 centaines de dénonciations qui sont faites et que
6 où il y a rien qui se passe. Est-ce que de votre
7 côté vous avez une explication à ce phénomène?

8 R. Oui. Bien, je pense que... je retourne à qui reçoit
9 la plainte et quelle sorte d'institution est-ce que
10 c'est, quelles sortes de ressources qu'ils ont,
11 quelles sortes de pouvoirs qu'ils ont. Et bien
12 souvent, je pense qu'il y a aussi un élément de
13 tolérance à certaines plaintes, que c'est moins
14 important, donc à ce moment-là, on ne poursuit pas.
15 Ou encore, si l'institution n'a pas l'indépendance
16 envers l'exécutif, ils peuvent se dire « bien,
17 qu'est-ce qui va nous arriver à nous. »

18 Et donc, pour moi, je crois que s'il y a
19 l'indépendance, les bons pouvoirs, la capacité
20 d'analyse, les ressources nécessaires, qu'à ce
21 moment-là on devrait voir les cas traités qui sont
22 des cas valables plutôt que d'être juste mis au
23 rancart et laissés de côté.

24 Q. [58] Donc, si je comprends ce que vous dites, pour
25 que l'exécutif ou c'est-à-dire pour qu'il y ait une

1 indépendance par rapport à l'exécutif, il faut que
2 ce soit un organisme différent qui soit chargé
3 d'appliquer ou d'enquêter ou de vérifier et qu'il
4 ait le pouvoir par la suite de... de prendre une
5 action relativement à la personne en poste.

6 R. Oui.

7 Q. [59] C'est ce que vous nous dites?

8 R. Bien, je pense que il y a deux aspects. Un, moi, je
9 recommandais toujours à chaque ministère de se
10 donner un centre pour recevoir les plaintes, à
11 l'intérieur, qui était reconnu par les employés
12 comme étant neutre, où ils pouvaient... et que
13 l'information était protégée, que même, je
14 m'organisais pour que tous leurs dossiers soient
15 séparés des dossiers réguliers, que ce soit par
16 Internet ou autre.

17 Donc, à ce moment-là, il y a... il y a un
18 système interne, mais c'est pas suffisant, c'est
19 bien sûr, donc c'est le système... c'est-à-dire
20 l'agence externe qui, dans bien des cas, la
21 personne qui veut dénoncer devrait avoir plus
22 confiance que cette institution-là, si elle est
23 bien menée, qu'elle sera protégée, que
24 l'information qui amène... que cette personne-là
25 amène, que la personne sera protégée et que

1 l'information... c'est-à-dire que... que le travail
2 se fera, que l'enquête se fera pour arriver à
3 trouver vraiment le problème qui est mentionné.

4 Parce que ça peut être de la fraude, ça
5 peut être quelque chose de criminel, dans le fond,
6 qui est amené. C'est pas toujours très nocif, hein,
7 ça peut être très sérieux et ça peut être aussi des
8 cas qui vont plus loin que... que la fraude. Des
9 cas d'intimidation, d'harcèlement et où les gens
10 qui travaillent pour ces personnes ont peur. Donc,
11 ça peut être sérieux.

12 Q. [60] C'est très intéressant ce que vous dites. Et
13 dans cette... dans cette optique-là, Maître
14 Lalonde, l'étude à laquelle vous faisiez référence
15 donc touchait quel domaine? Quelles étaient les
16 dénonciations qui étaient faites? À quels sujets?
17 Quels étaient les actes répréhensibles?

18 M. PAUL LALONDE :

19 R. Les informations... les informations qui sont
20 rendues publiques par le gouvernement fédéral ne le
21 dit pas. C'est très général comme information,
22 c'est pas subdivisé par ministère ou par sujet. On
23 n'a pas ces données-là.

24 Q. [61] Donc, on ne sait pas si c'était de
25 l'acceptation de cadeaux...

1 R. Non.

2 Q. [62] ... si c'était de la fraude, si c'était du
3 vol, si c'était du harcèlement...

4 R. Exact. C'est... les statistiques sont pas
5 subdivisées de cette façon-là. Et ça, à notre avis,
6 c'est une lacune importante. Il faudrait le savoir,
7 c'est quoi la nature des plaintes qui sont
8 identifiées, au moins par sujet, qu'on ait une idée
9 c'est quoi, d'où viennent ces plaintes-là. Je
10 voulais juste souligner un point. Vous parliez de
11 mettre sur place une entité indépendante, et
12 caetera, qui a des pouvoirs adéquats de prendre de
13 mesures.

14 Dans notre perspective, au niveau de la
15 protection des dénonciateurs, ce qui est important,
16 c'est que cet organisme-là ait la capacité de
17 prendre, d'adopter, des mesures de protection du
18 dénonciateur, O.K., d'émettre des ordonnances, soit
19 de réparation, compensation, de remise en fonction,
20 et caetera, pour protéger le dénonciateur. Pour
21 nous, ça, c'est là qu'est la clé. Pour ce qui est
22 des mesures qui sont prises contre le dénoncé, il y
23 a des complications importantes au niveau des
24 conventions collectives, et caetera, où c'est peut-
25 être pas possible de donner tous les pouvoirs en

1 même temps à l'entité de protection des
2 dénonciateurs. Alors...

3 Q. [63] Mais si on veut que ça ait...

4 R. Bien...

5 Q. [64] ... que ça ait...

6 R. Ce que je dis, c'est que c'est...

7 Q. [65] ... que ça ne demeure pas rhétorique...

8 R. Oui.

9 Q. [66] ... ou théorique, il faut qu'il y ait...

10 R. Oui, mais c'est que parfois, comme madame Labelle
11 le disait, la sanction adéquate, c'est la prison.
12 Et on a des contraintes constitutionnelles, hein.
13 C'est les tribunaux supérieurs des provinces qui
14 vont émettre ce genre de punitions-là. Alors,
15 c'est... ce qu'il... principalement ou l'élément
16 premier pour nous, c'est les ordonnances de
17 protection du dénonciateur. Ce qui est imposé
18 contre le dénoncé, là, il y a un très large
19 éventail de choses qui sont possibles, puis il y a
20 des questions de conventions collectives, et
21 caetera, qui viennent évidemment compliquer tout
22 ça. Et il y a aussi des considérations de droit
23 pénal qui doivent être respectées...

24 Mme HUGUETTE LABELLE :

25 R. C'est sûr.

1 M. PAUL LALONDE :

2 R. Alors, ça devient compliqué au niveau de comment
3 formuler une recommandation qu'on pourrait vous
4 faire ou vous suggérer par rapport à ce côté-là de
5 la médaille. Nous, on aura fait notre travail si on
6 réussit à vous convaincre que c'est important que
7 cette entité-là puisse avoir les pouvoirs pour
8 protéger le dénonciateur. Ce qui arrive ensuite au
9 dénoncé, c'est un peu au-delà des recommandations
10 qu'on est prêt à vous faire très concrètement
11 aujourd'hui. C'est que... c'est une distinction qui
12 est...

13 Q. [67] Oui, mais le problème auquel on est confronté
14 puis qui mérite une réflexion, c'est que, c'est
15 bien beau d'avoir des milliers de dénonciateurs,
16 s'il y a rien qui est fait par la suite, on reste
17 juste avec des milliers de dénonciateurs.

18 Me GENEVIÈVE CARTIER :

19 Q. [68] On pourrait... si je comprends l'intervention
20 de la question... et l'intervention de maître
21 Lalonde, on pourrait éventuellement envisager que
22 l'entité qui est chargée de recevoir les plaintes
23 et qui a la responsabilité de protéger le
24 dénonciateur ait le pouvoir de canaliser le dossier
25 à l'instance compétente, que ce soit l'employeur...

1 R. Exactement.

2 Q. [69] ... ou que ce soit les tribunaux supérieurs,
3 ou que ce soit... mais que cette entité-là ait la
4 responsabilité d'assurer le suivi...

5 R. Oui.

6 Q. [70] ... pour pas que le dossier laisse... reste
7 simplement sur le bureau de la personne qui le
8 reçoit, qui s'assure que les gens soient protégés.
9 Ça serait une forme de coordination, en fait, des
10 pouvoirs, si...

11 R. C'est parfait. J'adopte tout ce qui vient d'être
12 dit.

13 Q. [71] Je vais le noter pour pas l'oublier. Je vais
14 peut-être... Oui, Madame Labelle? Vous...

15 Mme HUGUETTE LABELLE :

16 R. On... Non, j'étais juste pour dire que... et
17 d'ailleurs, justement, ce que vous avez presque
18 dit, c'est que si cette institution-là, cette
19 agence, a aussi dans ses mécanismes de travail de
20 retourner et voir ce qui a été fait et, encore là,
21 en termes généraux, d'être capable de publier que
22 tel ministère ou que tel secteur n'a pas agit sur
23 les recommandations qui avaient été faites, donc un
24 peu comme un vérificateur général fait jusqu'à un
25 certain point, mais si - comme on sait très bien

1 que c'est différent, mais - d'avoir ce pouvoir
2 aussi, pas seulement de recommandations, mais de
3 faire un suivi, peut aider un peu dans le sens
4 que... dans la question que vous posez.

5 Q. **[72]** Hum, hum. J'aurais peut-être une autre
6 question. On s'est beaucoup interrogé sur la
7 question. Toujours sur la question des
8 dénonciateurs, on s'est beaucoup interrogé sur la
9 question de savoir s'il était acceptable, sur le
10 plan moral, sur le plan juridique ou politique, de
11 récompenser les dénonciateurs, non pas les
12 compenser. Je pense qu'il y a un certain consensus
13 sur le fait que la personne qui choisit de courir
14 le risque associé à une dénonciation et qui en
15 subit des conséquences personnelles pour le
16 bénéfice commun puisse obtenir une compensation,
17 mais est-ce qu'on devrait encourager les gens à
18 dénoncer les comportements inacceptables, en
19 associant la dénonciation à une prime, une forme de
20 prime en fait?

21 M. PAUL LALONDE :

22 R. C'est controversé. Je vous dirais qu'au niveau des
23 experts canadiens, il n'y a pas de consensus qui
24 émerge. Les gens qui appuient ce genre de mesures-
25 là, aux États-Unis par exemple, vous diraient qu'on

1 les appuie parce qu'elles sont efficaces. Ces
2 mesures-là résultent en plus de fraudes
3 identifiées, la récupération par le gouvernement
4 fédéral de milliards de dollars aux États-Unis. Ils
5 sont capables de vous sortir des statistiques qui
6 démontrent que ça marche, ces mécanismes-là, ça
7 fonctionne, ça obtient les résultats recherchés.
8 C'est ceux qui appuient ces mesures-là vont vous
9 dire ça. Il y a des visions très différentes de la
10 chose. À un certain niveau, moi, je crois que ça
11 peut miner la volonté des entreprises de mettre en
12 place leur propre système de conformité, et aussi
13 de venir de l'avant avec des divulgations
14 volontaires, lorsqu'il y a un dérapement accidentel
15 ou autre, à ces niveaux-là.

16 Alors, moi, je ne suis pas sûr que c'est un
17 modèle qui fonctionne dans le cadre canadien, mais
18 il y a des gens qui l'appuient. C'est certainement
19 un modèle populaire. On regarde le laboratoire
20 américain avec beaucoup d'intérêt. Et je vous
21 dirais que ce n'est pas totalement novateur au
22 Canada. Ça existe. J'ai appris récemment que, en
23 vertu de la Loi sur les pêcheries, il y a un
24 mécanisme de cette nature-là, qu'un dénonciateur
25 peut recevoir une compensation si l'information

1 donnée mène à une conclusion de culpabilité en
2 vertu de la Loi sur les pêcheries. C'est quelque
3 chose qu'il y a trois semaines, je ne savais pas,
4 mais j'ai appris au fil de mes travaux dans le
5 comité juridique de Transparency International
6 Canada. Et on a les mécanismes; au Canada anglais,
7 on appelle ça « Crime Stoppers », de se faire
8 donner de... Alors les corps policiers ont un
9 pouvoir de donner des compensations à des
10 informateurs. Alors ce n'est pas tout à fait
11 inconnu.

12 On a aussi des ententes qui se font, avec
13 des accusés, pour leur donner une compensation dans
14 la forme d'une peine plus légère ou l'abandonnement
15 de certaines poursuites, contre des informations
16 sur leurs collaborateurs ou coconspirateurs. Alors
17 l'idée de compenser des dénonciateurs, ce n'est pas
18 totalement inconnu au Canada. Ça prend des formes
19 différentes. Est-ce que, dans le cadre d'un
20 processus de protection des dénonciateurs, un
21 marché public puis tout ça au Québec ou au Canada
22 au niveau fédéral, est-ce que c'est une mesure qui
23 est parfaite? Je pense qu'il n'y a pas de
24 consensus, et je dirais que les preuves ne sont pas
25 encore établies à ma satisfaction, mais c'est

1 légitime comme option.

2 Q. [73] Madame Labelle, vous vouliez ajouter
3 quelque...

4 LA PRÉSIDENTE :

5 Q. [74] Peut-être juste c'est une question de culture.
6 Mais, en quelque part, est-ce que vous ne trouvez
7 pas que si on veut redonner le sentiment
8 d'appartenance, d'orgueil, de fierté et d'intégrité
9 aux gens, l'associer avec une compensation
10 monétaire... Et encore là, je dis, c'est peut-être
11 une question de culture qui fait que ça fait peut-
12 être une dichotomie entre les deux?

13 Mme HUGUETTE LABELLE :

14 R. Je pense que, si on allait dans ce sens-là, autant
15 qu'il y a des exemples comme Maître Lalonde a
16 mentionné, mais que si on allait dans ce sens-là
17 sur une base générale, que ça change la motivation
18 des dénonciateurs. Et, à ce moment-là, moi je pense
19 que pas seulement est-ce qu'il y aurait plus de
20 plaintes, mais c'est une question qui retourne plus
21 à l'intégrité et pourquoi on veut que les...
22 d'avoir un système où les dénonciateurs sont
23 protégés et peuvent aller de l'avant, c'est qu'on
24 veut que ça soit pour des vraies raisons et non pas
25 pour en fabriquer afin d'être rémunéré, pas que

1 c'est nécessairement ce qui se passe aux États-Unis
2 ou ailleurs, mais je pense qu'on irait dans le sens
3 contraire de l'objectif qu'on viserait en ayant un
4 programme comme celui dont on parle.

5 Me GENEVIÈVE CARTIER :

6 Q. [75] Si vous me permettez, une dernière question
7 sur la question des dénonciateurs. Est-ce que vous
8 connaissez, parce qu'il y a plusieurs juridictions
9 qui ont institué un programme de protection des
10 dénonciateurs, diriez-vous qu'il y a une
11 juridiction modèle où le programme fonctionne
12 vraiment bien et que ce modèle-là serait une source
13 d'inspiration presque directe pour le Canada ou
14 est-ce que partout on se pose un peu les mêmes
15 questions : on rémunère, on rémunère pas, comment
16 protéger, comment... Est-ce qu'il y a un « success
17 story » quelque part qui pourrait nous permettre...

18 R. Je pense que, premièrement, c'est un sujet de
19 l'heure. C'est bien sûr qu'on en parle un peu
20 partout et il y a eu des études en Europe en
21 particulier pour voir qui sont les pays qui n'ont
22 pas de lois ou d'institutions et, ou bien qu'ils en
23 ont mais que c'est boiteux, que ça ne rencontre pas
24 les objectifs qu'on voudrait se donner. Je n'ai
25 pas, à ce moment-ci, un exemple de dire : « Bien,

1 voici une instance gouvernementale où est-ce que ça
2 fonctionne bien. ».

3 Par ailleurs, un point, je pense, à retenir
4 sur ça c'est que, dans certains cas, le niveau
5 national s'est donné des mesures comme nous avons
6 ici. C'est peut-être restreint comme mesures, mais
7 ce qu'on retrouve à peu près pas, c'est au niveau
8 local. Et quand on regarde les villes, nos villes
9 dans plusieurs pays, les personnes qui y résident,
10 c'est plus nombreux que d'autres pays à l'ensemble.
11 Quand on regarde Tokyo dans sa grandeur, cinquante
12 millions (50 M) d'ici quelques années, Shanghai et
13 on pourrait en nommer d'autres, on n'est pas là
14 mais il reste quand même qu'une ville comme
15 Montréal, comme Toronto, comme Vancouver, ce sont
16 des villes où les élus représentent des nombres
17 très importants de citoyens qui y vivent et, donc,
18 on retrouve moins de ces instances-là ou à peu près
19 pas au niveau local au niveau des villes. Et ça, je
20 pense qu'on pourrait peut-être innover ici en ayant
21 quelque chose de sérieux pour l'avenir.

22 Q. **[76]** Est-ce que vous avez d'autres questions? Oui,
23 Monsieur le Commissaire.

24 (15:39:12)

25

1 M. RENAUD LACHANCE, commissaire :

2 Q. [77] Oui, sur un sujet tout à fait différent,
3 excusez-moi. Vous avez commencé votre présentation
4 en parlant des accords de commerce Québec avec
5 d'autres juridictions pour soulever le fait que,
6 dans les faits, comme on l'a vu dans les
7 statistiques, nous, ça ne fonctionne pas. Il y a
8 très peu, dans le fond, d'entreprises hors Québec
9 qui viennent soumissionner sur des appels d'offres
10 au Québec. Vous avez dit que c'est peut-être un
11 problème de transparence. J'aimerais ça un peu que
12 vous élaboriez là-dessus. Si vous voyez d'autres
13 problèmes, ça serait pas les autres problèmes pour
14 dire pourquoi cet accord ne lève pas
15 essentiellement?

16 M. PAUL LALONDE :

17 R. Bon. Les accords commerciaux traitant de marchés
18 publics ont principalement les principes suivants :
19 les marchés publics vont être équitables, c'est-à-
20 dire pas de discrimination locale versus le pays
21 signataire et transparence dans les processus,
22 c'est-à-dire appels d'offres publics, pas de
23 critères secrets et des mesures concernant la façon
24 dont les processus de passation sont complétés. Et
25 tout ça est très bien et très correct et reflète ce

1 qui se passe à l'OMC puis ce qu'on a eu dans
2 l'ALÉNA puis tout ça, mais comme vous dites, ça
3 reste très restreint, il y a très peu de
4 soumissionnaires étrangers qui viennent
5 soumissionner ici - en tout cas dans le domaine de
6 la construction au Québec, c'est le cas. Pourquoi?
7 C'est pas clair. C'est sûr que c'est beau d'avoir
8 ces accords-là, mais s'il y a dérapement par
9 rapport à l'accord, qu'est-ce qu'on fait comme
10 soumissionnaire de New York, par exemple, avec qui
11 on a un accord au Québec?

12 S'il y a un contrat qui était octroyé par
13 une entité qui est sujet à l'accord et que la
14 passation du contrat rencontre pas les exigences de
15 l'accord. On se plaint. On va voir notre
16 gouvernement, on envoie une lettre outrée, mais il
17 n'y a pas de recours, il n'y a pas de... d'entité
18 qui peut dire « oui, c'est vrai, le processus a pas
19 respecté les obligations de l'accord. On va vous
20 donner réparation. » Alors, il y a pas d'incitatif
21 pour l'entreprise lésée de... de poursuivre la
22 question, on abandonne. Il y a pas de recours
23 efficace, il y a pas de recours pratique du niveau
24 de l'entreprise pour réparer le... le préjudice
25 subi. Alors, ça, c'est une lacune au niveau de ces

1 accords-là.

2 Au Québec, on s'est doté quand même d'une
3 loi bien, la Loi sur les contrats des organismes
4 publics. Je dois vous dire que Québec au Canada
5 fait... est chef de fil au niveau de la législation
6 sur les marchés publics. Dans la plupart des autres
7 provinces, c'est des lois très générales qui vont
8 pas du tout aussi loin que la Loi sur les contrats
9 des organismes publics. C'est de la réglementation,
10 c'est des directives, c'est des politiques sans
11 cadre juridique.

12 Ici, si on a un processus d'octrois qui
13 rencontre pas les exigences de la Loi, on peut
14 toujours aller chercher le contrôle judiciaire, il
15 y a au moins ça. Dans les autres provinces, c'est
16 encore plus difficile d'aller chercher ce recours
17 déjà difficile que ce l'est au Québec.

18 Mais, au niveau de l'ALÉNA, par exemple -
19 je vais vous donner un contraste - au niveau
20 fédéral, si on a un contrat qui est octroyé d'une
21 manière qui rencontre pas les obligations que le
22 Canada a donné aux partenaires de l'ALÉNA, en vertu
23 de cet accord-là, en vertu du Chapitre 10, on peut
24 aller au Tribunal canadien du commerce extérieur
25 qui a le pouvoir d'enquêter et de donner des

1 recours efficaces, y compris la perte des profits
2 de l'entreprise lésée, l'annulation du contrat qui
3 a été passé, le remplacement du contracteur choisi
4 par la partie plaignante et les frais associés à la
5 plainte.

6 Alors, c'est des recours efficaces,
7 intéressants et qui ont mené, à mon avis - j'ai
8 observé ça depuis l'adoption de l'ALÉNA - à un
9 assainissement et une amélioration des pratiques
10 d'octroi de contrats au niveau fédéral importants.

11 Alors, de donner aux soumissionnaires des
12 recours comme ça, c'est pas juste fatigant pour
13 l'appareil gouvernemental qui a à se défendre
14 contre ces plaintes-là puis parfois à payer, puis
15 ça coûte des sous aux fonds publics, ça a un effet
16 d'assainissement puis d'amélioration progressif au
17 fil du temps sur les processus de passation. Et ça,
18 ça coûte cher, O.K., mais c'est moins cher que
19 d'avoir des processus non transparents,
20 discriminatoires puis qui fonctionnent pas bien. On
21 attire plus de concurrences internationales à long
22 terme, puis on attire des économies au niveau de la
23 concurrence accrue.

24 C'est un peu long comme réponse à une
25 question assez simple, mais... Bon. J'espère que

1 ça... ça...

2 Me GENEVIÈVE CARTIER :

3 Avez-vous d'autres questions?

4 LA PRÉSIDENTE :

5 Non.

6 Me GENEVIÈVE CARTIER :

7 Alors, je voulais, en votre nom, remercier madame

8 Huguette Labelle, remercier maître Paul Lalonde

9 pour leur temps et pour leur présentation très

10 utile pour nos réflexions. Merci beaucoup de vous

11 être déplacés chez nous.

12 LA PRÉSIDENTE :

13 Q. [78] En effet, merci infiniment. Votre mémoire nous

14 est précieux et nous attendons avec beaucoup

15 d'impatience la suite.

16 Mme HUGUETTE LABELLE :

17 R. Oui.

18 M. PAUL LALONDE :

19 R. Je vous signalerais aussi, madame Labelle a parlé

20 des pactes d'intégrité. Elle avait promis que j'en

21 parlerais, mais je ne l'ai pas mentionné dans ma

22 présentation, mais il y a une publication de

23 Transparency International assez épaisse, comme

24 vous le voyez, qui traite justement de ça et je

25 vous encouragerais à la consulter si c'est

1 d'intérêt. Merci.
2 LA PRÉSIDENTE :
3 Merci infiniment.
4 Me GENEVIÈVE CARTIER :
5 Merci.
6 Mme HUGUETTE LABELLE :
7 R. Merci.
8 M. PAUL LALONDE :
9 R. Merci.
10
11 AJOURNEMENT DE L'AUDIENCE
12 _____
13

1 SERMENT D'OFFICE

2

3 Nous, soussignées, **ROSA FANIZZI**, et **ODETTE GAGNON**,
4 sténographes officielles, dûment assermentées,
5 certifions sous notre serment d'office que les
6 pages qui précèdent sont et contiennent la
7 transcription fidèle et exacte des notes
8 recueillies au moyen de l'enregistrement numérique,
9 le tout hors de notre contrôle et au meilleur de la
10 qualité dudit enregistrement, le tout, conformément
11 à la Loi.

12 Et nous avons signé,

13

14

15

16

17 **ROSA FANIZZI**

18

19

20

21

22

23

24 **ODETTE GAGNON**

25