

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 23 OCTOBRE 2014

VOLUME 253

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 JOSÉANE CHRÉTIEN pour le Barreau du Québec

Me PIERRE POULIN pour le Directeur des poursuites criminelles et pénales

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
PRÉLIMINAIRES	4
JEAN-PIERRE BUEB	
INTERROGÉ PAR Me GENEVIÈVE CARTIER	6
PRÉSENTATION	9
MICHAEL JOHNSTON	
PRESENTATION	57

1 L'AN DEUX MILLE QUATORZE (2014), ce vingt-troisième
2 (23e) jour du mois d'octobre,

3

4 (09:34:08)

5 PRÉLIMINAIRES

6

7 LA PRÉSIDENTE :

8 Bonjour, Maître Cartier.

9 Me GENEVIÈVE CARTIER :

10 Bonjour, Madame la Présidente.

11 LA PRÉSIDENTE :

12 Est-ce que les avocats peuvent s'identifier, s'il
13 vous plaît?

14 Me GENEVIÈVE CARTIER :

15 Bonjour. Geneviève Cartier pour la Commission.

16 Me SIMON LAROSE :

17 Bonjour. Simon Larose pour le Procureur général du
18 Québec.

19 Me DENIS HOULE :

20 Bonjour. Denis Houle pour l'Association des
21 constructeurs de routes et grands travaux du
22 Québec.

23 Me ROXANE GALARNEAU :

24 Bonjour. Roxane Galarneau pour l'Association des
25 constructeurs de routes et grands travaux du

1 Québec.

2 Me JOSÉANE CHRÉTIEN :

3 Bonjour. Joséane Chrétien pour le Barreau du
4 Québec.

5 Me PIERRE POULIN :

6 Et Pierre Poulin pour le Directeur des poursuites
7 criminelles et pénales. Bonjour.

8 Me GENEVIÈVE CARTIER :

9 Madame la Présidente, Monsieur le Commissaire,
10 durant ces audiences sur les faits, la Commission a
11 entendu des allégations de corruption. La
12 corruption est un phénomène qui n'est pas facile à
13 cerner et la corruption est difficile à détecter.
14 Nous entendrons donc aujourd'hui deux experts qui
15 nous permettront de mieux comprendre ce qu'est la
16 corruption, les dommages qu'elle cause, les façons
17 dont elle se manifeste et les meilleurs moyens de
18 la contrer.

19 LA GREFFIÈRE :

20 Pourriez-vous vous lever, Monsieur, pour
21 l'assermentation.

22

23

1 L'AN DEUX MILLE QUATORZE (2014), ce vingt-troisième
2 (23e) jour du mois d'octobre,

3

4 A COMPARU :

5

6 JEAN-PIERRE BUEB, expert en matière de prévention
7 et de lutte contre la corruption

8

9 LEQUEL affirme solennellement ce qui suit :

10

11 INTERROGÉ PAR Me GENEVIÈVE CARTIER :

12 Q. **[1]** Merci. Bonjour, Monsieur Bueb.

13 R. Bonjour, Madame.

14 Q. **[2]** Bienvenue à la Commission. Donc, nous vous
15 entendrons parler ce matin de la corruption qui est
16 un phénomène complexe à comprendre, à détecter, à
17 contrer. Avant de vous laisser faire votre
18 présentation, j'aimerais que vous nous fassiez part
19 de votre parcours professionnel.

20 R. Merci, Madame. Merci, Madame la Présidente. J'ai eu
21 un parcours varié et intéressant puisque j'ai
22 commencé... j'ai fait des études de géographie, de
23 géographie économique où j'ai obtenu un doctorat.
24 Ça, c'est pour la partie universitaire. Et je suis
25 entré au ministère de l'Équipement, qui s'appelait

1 le ministère de l'Équipement et du Logement encore
2 en mil neuf cent soixante-dix (1970) en France, où
3 j'ai fait une carrière tout à fait correcte puisque
4 j'ai terminé à l'Inspection générale de
5 l'équipement comme adjoint aux responsables de
6 l'inspection pour les régions Bourgogne et Franche-
7 Comté.

8 Donc, dans ce Ministère, j'ai exercé à peu
9 près tous les métiers possibles puisque je me suis
10 occupé d'aménagement, d'aménagement urbain, de
11 logement, de route, de voie navigable et puis de
12 gestion et de contrôle aussi.

13 Pendant mon séjour à l'Inspection générale,
14 on m'a proposé... un collègue m'a proposé d'aller à
15 la Commission européenne où je suis allé comme
16 expert national détaché à la Commission européenne
17 pour vérifier le... pour faire le contrôle de la...
18 le contrôle de l'application des directives sur les
19 marchés publics par les différents états membres.
20 J'ai créé même un observatoire sur les marchés
21 publics à cette... à cette occasion-là.

22 En revenant de la Commission, je n'ai pas
23 souhaité retourner dans une... dans une ville ou
24 dans un... dans un département dans le cadre du
25 ministère de l'Équipement, mais je suis rentré au

1 Service central de prévention de la corruption qui
2 venait de se créer. Je suis arrivé en mil neuf cent
3 quatre-vingt-quinze (1995) dans ce service. Il
4 avait été créé l'année d'avant par monsieur
5 Bérégovoy quelques mois avant son décès.

6 J'ai eu la chance, là, bon, d'apprendre
7 beaucoup de choses, mais aussi de représenter la
8 France, notamment, d'abord, au Conseil de l'Europe
9 au moment où on a élaboré toute la réglementation
10 sur les marchés publics, et les conventions pénales
11 et civiles et puis, aussi, deux choses qui peut
12 vous intéresser : un statut - qui sont des
13 recommandations, par contre - un statut de la
14 fonction publique et puis le financement des partis
15 politiques et des campagnes électorales où, à ce
16 moment-là, je représentais, non seulement le
17 service et le ministère de la Justice, mais la
18 France. Donc, j'ai écrit pas mal de choses sur ces
19 deux textes-là à l'époque et on pourra
20 éventuellement en parler.

21 En deux mille huit (2008), c'était l'âge de
22 la retraite et puis, donc, je suis... j'ai été
23 sollicité par un certain nombre d'organismes dont
24 l'OCDE pour continuer à travailler pour eux. Et
25 depuis, bien, je continue... sans chercher de

1 travail, je continue à travailler à la fois pour
2 l'OCDE, l'Union européenne, la Banque mondiale, et
3 puis UNDP, USAid, Unido, dans le domaine de la
4 prévention et de la lutte contre la corruption et
5 puis, ces derniers temps aussi, sur le... dans un
6 domaine un peu plus spécial qui est l'éthique,
7 voilà.

8 Me GENEVIÈVE CARTIER :

9 Alors, merci. Donc, cette expérience de terrain et
10 cette formation vous ont permis de réfléchir de
11 façon approfondie sur les questions de corruption.
12 Donc, vous avez accepté de nous présenter ce qui
13 vous apparaît comme étant les grands thèmes qui
14 devraient nous intéresser ou nous préoccuper comme
15 commission dans la préparation de notre rapport
16 final. Donc, je vous laisse la parole pour les
17 trente (30) prochaines minutes et, ensuite, on
18 pourra échanger avec les commissaires pour des
19 questions d'approfondissement. Alors, à vous la
20 parole.

21 PRÉSENTATION

22 M. JEAN PIERRE BUEB :

23 Merci beaucoup. Alors, le premier thème dont je
24 voudrais vous parler, c'est celui de la corruption.
25 Alors, on connaît tous le phénomène. Il y a un

1 corrupteur, un corrompu, qui sont liés par un
2 pacte. Et personne ne doit parler. La difficulté de
3 la détection de la commission... de la corruption
4 vient de ce fait. Donc, puisque personne ne doit
5 parler sous peine d'être mis en cause, la
6 détection, elle vient souvent que de la mésentente
7 ou d'une dénonciation par un tiers, un tiers qui a
8 fait partie plus ou moins du pacte et qui estime
9 qu'il n'a pas été rémunéré suffisamment, quel que
10 soit le type de rémunération dont on veut bien
11 parler.

12 Alors, une fois qu'on en est là, il y a le
13 problème d'une enquête. On soupçonne qu'il y a de
14 la corruption. Qu'est-ce qui se passe? Comment
15 faire une enquête? Alors, ce que j'ai pu constater,
16 c'est qu'on lance les enquêtes seulement dans les
17 cas les plus graves, ceux où... ou ceux qui sont
18 susceptibles de mettre en cause des personnalités
19 importantes ou médiatiques. Parce que c'est un...
20 l'enquête de corruption, elle est longue et
21 difficile. Et notamment dans les marchés de
22 construction, les enquêteurs se trouvent face à des
23 quantités très importantes de documents qu'ils ont
24 beaucoup de mal à exploiter. Alors, ils saisissent
25 souvent tout et puis, ils savent pas après comment

1 s'en sortir. Et je crois que l'un des... ils ont
2 beaucoup d'interrogations et l'une des questions
3 qu'il faut se poser par rapport à ces enquêteurs,
4 c'est : est-ce qu'ils ont eu - comme on l'a fait en
5 France avec les enquêteurs de la police - une
6 formation sur comment se produit la fraude? Quels
7 sont les principaux mécanismes, notamment en
8 matière de bâtiments et de travaux publics? Donc,
9 on leur a donné ce genre de formation et sont
10 devenus beaucoup plus efficaces après.

11 Si on fait une enquête, on peut pas tout de
12 suite s'intéresser à la corruption. On ne sait pas
13 si c'est corruption ou si c'est autre chose. Et,
14 parce que, bon, il y a de la fraude, et je pense
15 qu'il faut découvrir d'abord la fraude. Parce que,
16 pour qu'il y ait corruption, il faut qu'il y ait
17 une fraude dans le marché. Par contre, toute la
18 fraude ne donne... ne donne pas de la corruption,
19 la fraude fiscale, ce n'est pas forcément de la
20 corruption. Ce n'est pas de la corruption. C'est de
21 la fraude fiscale. On oublie de déclarer ses
22 revenus, c'est de la fraude fiscale; ce n'est pas
23 que de la corruption.

24 Donc, l'enquête, elle doit contribuer à
25 détecter la fraude. Alors, et si on peut prouver

1 que cette fraude est volontaire et est faite en
2 toute connaissance de cause, alors là, on peut
3 incriminer, on peut découvrir l'intention et
4 incriminer en matière de corruption.

5 Alors, pour découvrir la fraude dans ces
6 enquêtes de corruption, on s'adresse toujours aux
7 corrupteurs. Pourquoi? Alors même s'il n'est pas à
8 l'origine du pacte, hein, je parle ici, je parle
9 des deux personnes; le corrupteur et le corrompu.
10 Je ne cherche pas à savoir qui est à l'origine,
11 parce que d'après les expériences, c'est, dans un
12 cas sur deux, c'est l'un ou l'autre, hein. On est à
13 cinquante pour cent (50 %) corrupteur, cinquante
14 pour cent (50 %) corrompu; le corrompu qui impose
15 de recevoir quelque chose en échange de sa
16 décision. Donc, il faut s'adresser au corrupteur,
17 parce que c'est lui qui fait, qui est obligé de
18 faire la fraude.

19 Le corrupteur, c'est en général une
20 entreprise, notamment dans le domaine où vous
21 regardez; le corrupteur, c'est toujours
22 l'entreprise. Et il faut trouver là où l'entreprise
23 a essayé d'économiser l'argent qui va payer la
24 corruption, quelle que soit la forme que la
25 corruption va prendre. Et il faut trouver là où

1 elle a pu l'économiser, donc chercher la
2 corruption. Si on ne trouve pas... On trouve
3 souvent cette fraude, parfois, on ne trouve pas à
4 qui elle a profité et donc, du coup, en France, on
5 a beaucoup d'actions qui se soldent par des
6 incriminations d'abus de biens sociaux : les fonds
7 de la société ont été utilisés à des fins autres
8 que celles pour lesquelles ils étaient prévus.
9 C'est une des raisons pour lesquelles vous avez peu
10 de cas de corruption en France, d'ailleurs, hein.
11 Il faudrait, pour bien faire, pour mesurer la
12 corruption, il faudrait ajouter les cas d'abus de
13 biens sociaux aux cas de corruption.

14 Qu'est-ce qui se passe après? Donc, dans la
15 plupart des pays, en matière de condamnations, on
16 condamne de la même façon corrupteur et corrompu.
17 Je fais juste une petite remarque - c'est que si on
18 se place sur un point de vue qui n'est pas celui de
19 la justice pénale, mais qui est celui de la morale,
20 celui qui est toujours le plus coupable, c'est le
21 corrompu, parce que lui a toujours les moyens de
22 dire non, à n'importe quel moment, il peut arrêter,
23 mettre fin au pacte. Donc, c'est un point qui peut
24 être important à signaler. Voilà.

25 Alors quels sont les bénéficiaires de la

1 corruption? On a souvent tendance à penser que,
2 notamment en matière de bâtiment, que c'est le
3 maire ou un politicien ou un député ou quelqu'un
4 comme ça. Ce n'est pas toujours le cas. Il y a
5 aussi les techniciens, qu'ils soient de haut niveau
6 ou de bas niveau, qui ont favorisé le choix d'une
7 entreprise. Et parfois, celui qu'on accuse, qui est
8 l'élus, ignore totalement ce qu'il en est. Donc, une
9 de mes remarques, c'est être prudent quand on
10 condamne les élus. En France, on a aussi souvent
11 dit et entendu : « Tous pourris. », mais ce n'est
12 pas toujours le cas. On pense qu'il y a quand même
13 beaucoup plus d'honnêtes gens que de malhonnêtes,
14 mais les malhonnêtes font beaucoup plus parler
15 d'eux.

16 On m'avait posé la question, on m'avait
17 parlé de deux personnes qui peuvent intervenir dans
18 ces affaires de corruption, c'est le témoin
19 silencieux et puis le dénonciateur. Alors, le
20 témoin silencieux, est-il un complice? Alors,
21 question difficile, parce que, on ne sait pas s'il
22 a toute la connaissance des faits qui se déroulent
23 sous ses yeux. Il a peut-être pu... pas tout
24 compris, pas bien vu. Donc, soyons prudents
25 toujours en matière de sanctions vis-à-vis des

1 témoins silencieux.

2 Alors, par contre, les dénonciateurs c'est
3 quelque chose que... qui est recommandé par l'OCDE,
4 par les Nations Unies notamment, qui est mis en
5 place, notamment dans tous les pays anglo-saxons,
6 le « whistleblower » c'est un grand problème, une
7 grande question. Le mouvement, il est encouragé un
8 peu partout, par tous les organismes
9 internationaux. La question après c'est : qu'est-ce
10 qu'il faut en penser? Qu'est-ce qu'il faut en
11 penser des dénonciateurs?

12 Alors, j'avoue que j'ai pour ma part une
13 approche très mesurée vis-à-vis des dénonciateurs,
14 d'abord parce que j'ai travaillé beaucoup dans
15 l'Europe de l'Est, qui sortait de la domination
16 soviétique et où dénoncer quelqu'un c'était
17 l'affaire des polices spéciales, type Stasi et
18 autres, et où plus personne ne veut dénoncer quoi
19 que ce soit, quels que soient les faits. Donc,
20 toute l'Europe de l'Est, on pourra créer des
21 mesures pour protéger les dénonciateurs, je pense
22 qu'elles seront totalement inefficaces parce qu'il
23 n'y aura pas de dénonciateurs.

24 Deuxième remarque vis-à-vis les
25 dénonciateurs : est-ce que le dénonciateur n'est

1 pas lui-même corrompu? On a un exemple qui a touché
2 la Corée du Sud, avec des achats d'avions, où il
3 restait deux candidats en lice après toutes les
4 élections, et un général coréen est venu un jour
5 devant sa commission de lutte contre la corruption
6 pour dire : « Oui, il y a tel fournisseur qui m'a
7 proposé de l'argent pour que je vote en sa
8 faveur. » Donc du coup, ce fournisseur a été
9 immédiatement éliminé, le contrat a été attribué à
10 l'autre, et après enquête, on s'est aperçu que le
11 corrompu c'était le général qui avait parlé de
12 dénonciation. C'était lui le corrompu, c'était le
13 dénonciateur qui était corrompu. Donc, c'est un
14 autre point qui fait que je suis un peu perplexe.

15 Et puis le dernier, c'est que dans tous les
16 pays où il y a eu des dénonciateurs, que ça soit
17 dans le secteur public ou dans le secteur privé,
18 ces dénonciateurs ont été éliminés en moins d'un an
19 de la société ou de l'administration. Dans
20 l'administration, au mieux, ils ont été mis sur
21 un... mis au placard, comme on dit, et dans le
22 secteur privé ils ont été éliminés, et ils ne
23 retrouvent pas de travail dans le secteur privé,
24 parce que le fait qu'ils aient dénoncé leur
25 entreprise fait que tout le milieu sait et plus

1 personne ne veut les employer.

2 Il y a, donc, dans ces affaires de
3 corruption, et ça sera mon deuxième point, il y a
4 un intervenant sur lequel... dont on ne parle
5 jamais, qui est la population. On ne parle toujours
6 que du corrupteur et du corrompu, on ne parle
7 jamais de celui qui finalement est la victime et
8 qui paye la corruption, c'est-à-dire la population.
9 Tout d'abord, parce que la population ne sait pas
10 qu'elle est victime. Elle pense que c'est toujours
11 une affaire entre deux personnes, mais qu'elle,
12 elle est en dehors du coup, ils peuvent s'offrir
13 des cadeaux, des choses comme ça, mais ça, ce n'est
14 pas... ce n'est pas le problème.

15 Le prix de la corruption c'est quand même,
16 en matière de construction, je pense que vous avez
17 à peu près les mêmes chiffres que moi, entre cinq
18 (5 %) et dix pour cent (10 %) du montant du marché.
19 Or, une entreprise de construction, impôts déduits,
20 doit faire un bénéfice de l'ordre de deux pour cent
21 (2 %), deux et demi (2,5 %), trois pour cent (3 %)
22 les bonnes années. Donc, elle ne peut absolument
23 pas payer sur ses fonds propres la corruption.
24 Donc, il faut toujours... c'est pour ça qu'il faut
25 toujours trouver une fraude pour payer le coût de

1 la corruption.

2 Bon, la population, elle peut pas porter
3 plainte parce que la législation, souvent, le
4 permet pas. Donc, mais même quand elle le sait,
5 elle le permet pas et puis, donc, elle est victime,
6 elle va payer plus d'impôt pour obtenir la même
7 chose ou autant d'impôt pour obtenir moins : un
8 hôpital plus petit, moins de salles de classe dans
9 une école qu'on construit, tout ça, c'est le prix
10 de la corruption.

11 Donc, ça veut dire que, pour moi,
12 l'important c'est de sensibiliser la corruption, la
13 population pardon, sensibiliser la population sur
14 le coût pour elle de la corruption. Alors il y a
15 deux pays qui le font, c'est... qui l'ont fait, en
16 tout cas, c'est Hong Kong et puis la Corée - avec
17 l'ICAC à Hong Kong et le KICAC en Corée. Je ne
18 connais pas d'autres initiatives en Europe.

19 Alors, est-ce que ce rôle pourrait être
20 confié aux médias? C'est une question que je me
21 suis souvent posé. Les médias pourraient-ils faire
22 autre chose que simplement dénoncer les corrompus
23 ou les faits de corruption? C'est l'effet pervers
24 dont je parlais tout à l'heure. Si les médias ne
25 font que parler des corrompus, la population toute

1 entière pense « ils sont tous pourris. ». C'est,
2 bon... Alors, moi, je pense qu'il faudrait que, de
3 temps en temps, ils expliquent comment la fraude a
4 été réalisée pour que la population puisse prendre
5 conscience qu'elle a un rôle à jouer, une sorte de
6 surveillance et voilà.

7 Donc, j'ai essayé de faire ça quand j'étais
8 au service de prévention de la corruption. On a
9 essayé de faire ça simple, on l'a fait une seule
10 fois, au tout début de la création du service. Le
11 secrétaire général était allé devant les médias
12 pour expliquer une affaire qui était jugée et
13 terminée, c'est pas, même pas des affaires en
14 cours, une affaire terminée et puis, depuis lors,
15 aucun des successeurs, des procureurs généraux qui
16 étaient à la tête de cette institution n'ont voulu
17 le faire, en tout cas pendant que j'y étais,
18 personne n'a souhaité continuer ce genre de
19 travail, ce que, personnellement, je regrette mais,
20 enfin, ce n'est qu'un avis personnel.

21 Le troisième point sur lequel je voudrais
22 intervenir c'est le problème des cadeaux. Alors,
23 est-ce que tous les cadeaux sont susceptibles
24 d'être de la corruption. Alors, je pense pas. Il
25 faut savoir raison garder, il y a toute l'histoire

1 de la convivialité dont je pense que, qui est
2 importante. Bon, la question n'est pas de limiter
3 le montant du cadeau à une certaine somme, mettons
4 cinquante dollars (50 \$) ou quelque chose comme ça,
5 parce que, dans ce cas-là, si c'est cinquante
6 dollars (50 \$) pour une bouteille de vin, de bon
7 vin venant de France par exemple, eh bien, on peut
8 multiplier les cadeaux sans avoir à les déclarer,
9 donc on peut vous faire douze (12) cadeaux de
10 cinquante dollars (50 \$), ce qui fait douze (12)
11 bouteilles de très bon vin, ce qui fait quand même
12 un peu plus que les cinquante (50) autorisés.

13 Bon, il faut, bien entendu, limiter les
14 cadeaux. On peut faire un billet de hockey pour un
15 match, mais pas payer une place de hockey pour
16 toute l'année et dans une loge. On fait ça pour le
17 foot dans nos pays, en Europe. On fait ça pour le
18 football, mais donc, et puis, c'est pareil, avec
19 les contrôleurs de... avec ceux qui contrôlent les
20 travaux sur les chantiers, il arrive qu'on,
21 l'entreprise leur offre un repas, ce qui est
22 convenable dans un, parce qu'ils sont sur le
23 terrain ensemble, ils n'ont pas fini leur travail,
24 ils mangent ensemble, c'est une chose. Ce qui est
25 plus discutable, beaucoup plus discutable, c'est

1 quand l'entreprise dit au contrôleur « écoutez,
2 voilà, vous avez table ouverte dans tel
3 restaurant. ». Table ouverte, ça veut dire « vous
4 pouvez y aller quand vous voulez et avec qui vous
5 voulez, c'est nous qui payons. ». Donc, ça, là, on
6 est beaucoup plus proches de la corruption.

7 Donc, ce que je pense, c'est qu'il faudrait
8 que tous les cadeaux soient déclarés et, ça, sur un
9 document consultable par tout le monde au moins
10 dans le service ou dans l'entreprise, enfin, bon.
11 Ce qui veut dire que, si ce n'est pas déclaré,
12 toute fausse déclaration ou toute omission peut
13 être considérée comme une faute volontaire. Et, à
14 ce moment-là, on entre dans la responsabilité
15 personnelle de celui qui ne l'a pas déclarée.

16 En France, le ministère de la Défense a
17 fait quelque chose en ce sens-là. Tous les
18 acheteurs publics sont obligés de déclarer tous les
19 cadeaux qu'ils reçoivent sur un registre qui est
20 mis à la disposition de tous les autres personnels
21 du ministère de la Défense. Bon. Et il a donné
22 aussi des instructions - on pourra peut-être en
23 reparler après - pour le cas où ces acheteurs vont
24 dans les entreprises pour des visites, pour
25 visiter, pour voir du matériel, pour voir des

1 produits nouveaux et donc, il a donné les
2 instructions à suivre quand on fait des visites
3 chez les fournisseurs.

4 Alors, un quatrième point, c'est ce que
5 j'ai appelé la stratégie; c'est pas forcément le
6 terme qu'il faudrait, mais on peut toujours
7 l'utiliser comme ça. Pour lutter contre la
8 corruption, à mon point de vue, il faut un projet
9 global qui concerne tous les secteurs d'activités.
10 On peut pas vraiment se limiter, comme l'est votre
11 mandat, à un seul secteur particulier. On arrivera
12 peut-être à la limiter dans ce secteur - et ça, je
13 suppose que vous le ferez - mais si on veut
14 vraiment lutter contre la corruption, il faudra
15 élargir le domaine et puis s'intéresser à toutes
16 les activités. Et ça veut dire qu'il faudra donner
17 des moyens financiers, humains, et fixer des
18 objectifs à court, moyen et long terme. Ça demande
19 une volonté politique forte.

20 Et quelques pistes de travail dans ce
21 domaine, c'est - je pense que vous l'avez déjà
22 entendu parce que j'ai dû écouter ça sur une de vos
23 audiences - c'est travailler simultanément sur les
24 trois points que sont la sanction, la prévention et
25 l'éducation de la population. L'éducation, j'en ai

1 parlé un tout petit peu. Je reviendrai sur ces
2 trois points.

3 Une autre chose, c'est ne pas recopier les
4 expériences des autres pays, surtout ne pas les
5 recopier. Chaque pays a sa propre expérience en
6 fonction de ses propres... de la mentalité et des
7 choses. Donc elles sont intéressantes pour voir,
8 mais jamais transposables. Il faut toujours tenir
9 compte du contexte local. C'est ça qui est... qui
10 me semble primordial.

11 Alors, si on veut sanctionner, bon, c'est
12 facile. On peut augmenter les sanctions au niveau
13 de la loi. On fait un amendement à la loi pénale et
14 puis c'est facile. Le plus difficile, c'est le
15 recueil des preuves. Donc, former mieux les
16 enquêteurs, parfois peut-être aussi les magistrats,
17 notamment en leur expliquant toutes les
18 possibilités de fraude qui peuvent exister, même si
19 on n'a arrivera jamais à tout couvrir. On peut
20 arriver à faire en sorte qu'ils soient plus
21 sensibles à la fraude et à la corruption. Bon,
22 c'est un travail qu'on a fait, donc, en France, je
23 le disais tout à l'heure, avec les enquêteurs, avec
24 les policiers des brigades spécialisées dans la
25 délinquance économique et financière. On faisait ça

1 avec un de mes collègues policiers et on leur
2 expliquait tous les types de fraudes auxquels ils
3 pouvaient être confrontés en matière de marché de
4 construction. Je pense que c'est une piste qu'on
5 pourrait peut-être suivre utilement.

6 Alors, prévenir c'est, à mon point de vue,
7 quelque chose d'important. Ça veut dire qu'il faut
8 mettre en place les moyens pour éviter que les
9 faits se reproduisent. Donc, ça veut dire qu'il
10 faut renforcer deux séries de contrôles; d'abord,
11 des contrôles internes dans l'organisation, sur
12 l'organisation qui existe. Éviter par exemple que
13 la décision puisse être prise par quelqu'un qui n'a
14 pas la responsabilité pour le faire. Je vous
15 donnerai des exemples si vous souhaitez.

16 Sur les processus, on a eu un cas où un
17 informaticien avait, si je peux dire, bidouillé le
18 processus informatique de création d'employés, et
19 il pouvait créer des faux employés auxquels il
20 donnait une vie, un salaire, et qui
21 n'apparaissaient pas dans les effectifs utiles de
22 l'entreprise. Et puis, de temps en temps aussi,
23 avoir un oeil sur ce que j'appelle des personnes à
24 risque, c'est-à-dire des personnes qui sont
25 addictes au jeu, à la drogue, au sexe, ou qui sont

1 dans des situations difficiles.

2 Parmi les contrôles externes, vérifier
3 peut-être que les fournisseurs ont adopté des codes
4 de conduite condamnant la corruption. Et puis,
5 d'autres choses peut-être plus intéressantes :
6 avoir des mesures pour les décideurs, pour vérifier
7 qu'ils ne s'enrichissent pas pendant leur mandat.
8 C'est les déclarations de patrimoine, qui ne sont
9 pas ou que les personnes qui prennent la décision
10 ne sont pas en position de conflit d'intérêt,
11 déclaration de conflit d'intérêt, déclaration
12 d'intérêt, pardon.

13 Et puis, il y a un autre problème, c'est -
14 je ne sais pas si vous l'avez ici, mais je suppose
15 que vous devez l'avoir aussi - ce que j'appelle le
16 pantouflage, où un fonctionnaire qui a pris une
17 décision en faveur d'une entreprise ne va pas
18 toucher immédiatement de l'argent, mais va pouvoir,
19 peu après, obtenir un poste important dans
20 l'entreprise elle-même. Voilà. Donc, ce sont les
21 principaux points sur l'octroi, sur les...

22 Alors j'avais un autre point que, dont je
23 voulais vous parler. Il ne faut pas que vous vous
24 limitiez au simple domaine des marchés et des
25 contrats. Parce qu'il y a le contrat, mais il y a

1 une partie qui se passe avant ou après, c'est-à-
2 dire, bon, il y a le permis de construire et puis
3 il y a le document d'urbanisme. Et la corruption
4 peut très bien avoir lieu à ce niveau-là,
5 précédent, ce qui fait que lors de l'attribution du
6 contrat, elle ne sera plus visible. Alors
7 modification des documents d'urbanisme, moi, je
8 vais vous donner un, et je vais terminer par ça, je
9 vous donne un petit exemple tout bête.

10 C'est une commune du nord de la France avec
11 une route nationale. Donc, elle construit une zone
12 industrielle d'un côté de la route nationale, une
13 zone industrielle. Quelques entreprises
14 s'installent, et puis il y a une grosse entreprise
15 qui arrive et qui va voir la mairie et qui lui
16 dit : « Oui, non; moi je viens avec mille (1 000)
17 emplois, mais bon, je ne veux pas avoir le terrain
18 qui est dans votre zone industrielle. ». Enfin,
19 c'est ce qu'on nous dit, d'abord. « Je veux, je
20 préfère avoir le terrain qui est en face. Ce serait
21 mieux, enfin, bon. Et je ne viens que dans ces
22 conditions-là. ».

23 Délibérations du conseil municipal. O.K.
24 D'accord. Qu'est-ce qu'on fait? Eh bien, on voit le
25 propriétaire du terrain qui appartient en face, et

1 on lui dit : « On vous échange votre terrain contre
2 les terrains équipés qui sont de l'autre côté de la
3 route. ». Pas de gestion d'argent. Donc,
4 l'entreprise s'installe. Et puis, quelques années
5 après ou quelque temps après, l'opposition commence
6 à émettre des doutes, elle fait une enquête, et on
7 s'aperçoit que le terrain de l'autre côté de la
8 route, il appartenait au père du maire. Donc, on
9 n'a pas pu détecter la corruption tout de suite,
10 mais n'on a pu la détecter que plus tard. Et il n'y
11 a pas eu... donc, voilà, il n'y a pas eu de suite
12 là-dessus.

13 Voilà, je voulais terminer comme ça. Je
14 suis ouvert à toutes les questions que vous pourrez
15 me poser, n'hésitez pas.

16 Q. **[3]** Merci beaucoup, Monsieur Bueb. Est-ce que...
17 (10:08:33)

18 LA PRÉSIDENTE :

19 Q. **[4]** J'en aurais une. Je voudrais simplement mieux
20 comprendre votre propos en lien avec la
21 dénonciation et le témoin silencieux. Vous semblez
22 ne pas être, a priori, ou ce dont j'ai compris,
23 favorable aux dénonciateurs, et c'est ce que je
24 retiens de votre dernier paragraphe des
25 dénonciateurs. Mais par contre, ce que je retiens

1 c'est que le témoin silencieux, pour vous, pourrait
2 être complice et que c'est lui qu'il faudrait
3 essayer d'attraper et de dénoncer, alors que si le
4 témoin silencieux... est-ce que vous ne pensez pas
5 que le témoin silencieux qui voudrait devenir
6 dénonciateur est une bonne chose?

7 R. Oui. Disons que je suis très perplexe. J'ai
8 beaucoup de... Bon. J'ai d'une part une certaine
9 réticence à dire qu'il faut absolument écouter tous
10 les dénonciateurs, et puis j'ai... parce que je me
11 dis que quand on est dans... et je reviens un peu
12 au témoin. On est deux ou trois personnes dans un
13 seul bureau, on s'aperçoit que l'un reçoit de
14 l'argent, par exemple, pour être simple, touche de
15 l'argent de quelqu'un qui est un entrepreneur. Deux
16 réactions possibles : il est payé par
17 l'entrepreneur ou alors c'est son affaire
18 personnelle. Si je suis témoin silencieux, je ne
19 dis rien. Je me dis, je ne sais pas tout, je ne
20 connais pas la raison pour laquelle il a touché cet
21 argent, donc je n'en parle pas. Et si je prends
22 l'autre casquette, je le dénonce à ma hiérarchie ou
23 à l'organisme dans la hiérarchie qui est chargé de
24 ça, on va faire une enquête et puis on va
25 s'apercevoir peut-être que c'était une simple

1 dette, que ça n'avait rien à voir avec... ou alors
2 qu'il y a effectivement quelque chose.

3 Donc, le problème que j'ai avec le
4 dénonciateur, c'est que ce qu'il va se passer c'est
5 qu'on va dire qui est le dénonciateur.

6 Q. **[5]** Bien, ça c'est...

7 R. C'est ça...

8 Q. **[6]** C'est une autre... Non, c'est une autre...

9 R. Oui. C'est...

10 Q. **[7]** Ce n'est pas un problème, c'est une autre façon
11 ou une autre solution qui est envisagée, ne
12 trouvez-vous pas, qui est celle de créer une loi
13 relativement à la protection des dénonciateurs et
14 des lanceurs d'alerte, pour protéger totalement la
15 confidentialité et empêcher ces personnes-là de
16 subir quelque conséquence que ce soit en lien avec
17 cette dénonciation faite de bonne foi, évidemment?

18 R. Oui, oui, bien sûr, parce que... donc, je suis tout
19 à fait d'accord avec vous, mais ce qu'il faut
20 surtout, si on fait cette loi, c'est qu'il y ait
21 une confidentialité totale, absolue, parce que dans
22 ce qui existe aujourd'hui, cette confidentialité
23 absolue, et c'est une des raisons de mes
24 réticences, c'est que cette confidentialité absolue
25 n'existe pas et qu'on finit toujours, que

1 l'entreprise ou l'administration finit toujours par
2 savoir qui a été le dénonciateur et le punit en
3 l'écartant de son travail ou de ses
4 responsabilités. C'est ça, c'est ce que j'ai vu
5 dans le secteur privé, c'est ça, y compris aux
6 États-Unis. Et ce n'est pas que des exemples
7 français ou européens. Et donc, c'est ça qui me
8 fait dire, il faut que cette confidentialité soit
9 absolue.

10 L'autre point qui était peut-être important
11 aussi dans cette affaire-là, c'est ce que j'ai
12 donné comme exemple avec mon général qui était
13 corrompu et qui a fait une dénonciation. Qu'est-ce
14 qu'il se passe après pour lui? Il a pas été, il a
15 été sanctionné en Corée, mais bon, si ça arrive à
16 un autre, une autre personne, est-ce que, s'il y a
17 pas la confidentialité absolue qu'il a fait une
18 dénonciation, est-ce qu'il va pas être attaqué pour
19 dénonciation calomnieuse? Voilà. C'est...

20 Me GENEVIÈVE CARTIER :

21 Q. **[8]** Si je peux me permettre, c'est pas tant, ce qui
22 vous préoccupe, c'est pas tant le fait que des gens
23 dénoncent une situation problématique. Ce qui fait
24 problème, en fait, c'est que ces gens-là qui
25 dénoncent sont susceptibles de subir des

1 conséquences négatives du fait de leur
2 dénonciation. Donc, en théorie, si on réussissait à
3 bien les protéger, vous seriez prêt à dire que le
4 témoin silencieux devrait ou pourrait dénoncer s'il
5 est suffisamment protégé.

6 R. Oui, oui, absolument. Mais donc, c'est pour ça.
7 Mais...

8 LA PRÉSIDENTE :

9 Q. **[9]** Ne touchez pas à votre bouton.

10 R. Pardon.

11 Q. **[10]** Il se fait automatiquement.

12 R. D'accord. Oui, oui, c'est tout à fait ça et, donc,
13 je... Bon. Mais j'ai toujours des doutes sur la
14 protection absolue. Bon.

15 Me GENEVIÈVE CARTIER :

16 Q. **[11]** Qui semble effectivement être un défi.

17 R. Mais la chose la plus embêtante, c'est quand même,
18 c'est si le dénonciateur est corrompu lui-même. Et,
19 ça, on n'y échappera pas parce que les contrats...
20 (10:14:40)

21 LA PRÉSIDENTE :

22 Q. **[12]** Même si le dénonciateur est corrompu lui-même.

23 R. Oui.

24 Q. **[13]** S'il dénonce un système...

25 R. Ah oui, mais...

1 Q. **[14]** ... le public a tout intérêt à avoir ces
2 confidences-là puisqu'un système sera donc, il me
3 semble, sera donc déjoué.

4 R. Peut-être. Mais prenons l'exemple, je vais mettre
5 autrement l'exemple que je vous ai donné, il reste
6 deux entreprises pour une construction, il reste
7 deux entreprises en lice, un des membres de la
8 commission d'appel d'offres dit à sa commission
9 « j'ai reçu de l'argent pour voter en faveur de
10 celle-ci donc on l'a prend pas, on prend l'autre »
11 et on prend celle qui a corrompu quelqu'un et on
12 s'en apercevra plus tard peut-être, mais on s'en
13 apercevra trop tard parce que le contrat aura été
14 attribué et peut-être l'équipement réalisé et,
15 donc, on aura éliminé une bonne entreprise au
16 profit d'une mauvaise. C'est un peu ça qui... Bon.
17 Mais, ça, c'est...

18 Q. **[15]** Oui, mais si on n'a pas de dénonciateur, on
19 saura pas...

20 R. Absolument.

21 Q. **[16]** ... ce qui se passe.

22 R. Je suis d'accord avec vous.

23 Q. **[17]** Il me semble que...

24 R. Je suis d'accord avec vous.

25 Me GENEVIÈVE CARTIER :

1 Q. **[18]** Il s'agit de s'assurer que les enquêtes qui
2 sont faites à la suite des dénonciations sont
3 faites rapidement et s'assurent du bien-fondé de la
4 dénonciation, de même que de l'acte qui est
5 dénoncé.

6 R. Voilà. Et ça, je pense que c'est un point capital.

7 Q. **[19]** C'est un élément important. J'aurais une
8 question à poser, est-ce que vous permettez?

9 LA PRÉSIDENTE :

10 Oui, allez-y.

11 Me GENEVIÈVE CARTIER :

12 Q. **[20]** Je voudrais revenir sur la question des
13 cadeaux. Vous avez abordé la question des cadeaux.
14 Je comprends de votre position que l'important
15 c'est de rendre public l'échange de cadeaux, que le
16 montant du cadeau importe peu, mais le simple fait
17 de le rendre public élimine les problèmes qu'on
18 pourrait associer à l'échange de faveurs, disons ça
19 comme ça.

20 R. Hum, hum.

21 Q. **[21]** Est-ce que je comprends bien votre...

22 R. Oui, oui, tout à fait.

23 Q. **[22]** O.K. Donc, il faut supposer que le simple fait
24 de rendre public une donation ou un cadeau empêche
25 la personne qui le reçoit d'être ou, comment

1 dirais-je, lui permet de garder son indépendance.

2 Le fait de savoir que recevoir des billets
3 de hockey va être publicisé dans un registre, si je
4 les reçois je les déclare donc, pour vous, c'est
5 une garantie que la personne qui reçoit le cadeau
6 garde son indépendance de décision puisque, en
7 fait, c'est ce qu'on souhaite éviter avec les
8 cadeaux. On souhaite éviter que des gens soient,
9 perdent leur indépendance parce qu'ils ont reçu des
10 cadeaux. Donc, la simple publicité serait une
11 protection suffisante pour le maintien de cette
12 indépendance de décision?

13 R. Oui, je le pense parce que si le cadeau est trop
14 important, elle ne l'acceptera pas. C'est ça que je
15 vois. Si vous lui offrez une place de hockey dans
16 une loge pour toute l'année, et que tout le monde
17 sait que c'est telle société qui lui a offert ça,
18 elle aura tendance, enfin je l'espère, je l'espère
19 en tout cas, elle aura tendance à dire « ah non, je
20 ne peux pas accepter un cadeau d'une telle
21 valeur. »

22 Q. **[23]** Et le fait de savoir que ça va être publié va
23 probablement l'inciter à refuser ce cadeau-là, donc
24 vous dites...

25 R. Eh, oui. Parce qu'on lui... on lui dit en principe

1 « tous les cadeaux sont interdits, donc vous pouvez
2 accepter des petites choses, mais vous les mettez
3 dans le... dans le livre, dans... dans le registre
4 et tous vos collègues vont le savoir et tous vos
5 supérieurs et... » Donc, si elle ne fait... si elle
6 fait une fausse déclaration et qu'on s'en aperçoit,
7 elle va pouvoir être condamnée de façon très
8 ferme...

9 Q. [24] Hum, hum.

10 R. ... et pour... pour corruption. Et si elle... si
11 elle accepte ce cadeau en le déclarant et qu'il est
12 important, moi, je pense qu'elle va se déconsidérer
13 aux yeux de ses collègues et de sa hiérarchie. On
14 va... on va éviter de lui donner du travail en
15 relation avec... avec les entreprises, par exemple.
16 Moi, je pense que c'est un comportement individuel
17 et le fait que ce soit connu des autres qui permet
18 de dire que ça limite.

19 Le ministère de la Défense en France a fait
20 ça pour ses acheteurs publics par ceux qui achètent
21 le matériel militaire, mais tous ceux qui achètent
22 le reste du matériel, les équipements, la
23 nourriture et tout ça. Le résultat est très très
24 positif. Le résultat est très positif.

25 En plus, il leur a donné des directives

1 pour le cas où ils ont des fournisseurs... à
2 visiter des fournisseurs pour connaître du matériel
3 et tout ça. S'ils vont en visite chez des
4 fournisseurs, ils doivent... d'abord, ils doivent
5 payer leur... leur train eux-mêmes. Ils doivent
6 payer leur repas eux-mêmes, ne pas se laisser
7 inviter et ils doivent ne pas accepter quoi que ce
8 soit comme cadeau pendant... pendant ce type de
9 visite.

10 Q. [25] Je ne sais pas si vous avez un complément
11 d'informations, j'ai une autre question pour
12 monsieur Bueb sur la question de... des
13 conséquences de la corruption. Dans un des textes
14 que vous avez écrits, vous indiquez que la
15 corruption d'un agent de la fonction publique est
16 particulièrement grave, plus grave, en fait, que la
17 corruption d'un acteur d'une entreprise privée.
18 J'aimerais vous entendre là-dessus, sur les raisons
19 pour lesquelles c'est particulièrement sérieux de
20 soudoyer un fonctionnaire ou un agent de la
21 fonction publique.

22 R. Bien, écoutez, je pense que c'est... que c'est
23 particulièrement grave parce que quand ce fait est
24 connu, dans les médias, on en parle très largement
25 et c'est pas seulement la personne qui est

1 considérée comme corrompue, mais c'est toute la
2 profession qui est considérée comme corrompue. Et
3 c'est pour ça que ça fait un préjudice beaucoup
4 plus grave que... que si c'est un... un employé
5 d'une entreprise privée.

6 Q. **[26]** Hum, hum.

7 R. Bon. L'employé d'une entreprise privée, bon,
8 j'aurais tendance à dire l'employé d'une entreprise
9 privée qui... qui cherche à corrompre un
10 fonctionnaire, il ne fait que son travail de
11 représentant de commerce, si je peux dire. Il
12 utilise toutes les ficelles pour essayer de
13 savoir... d'obtenir pour sa compagnie le contrat
14 qu'il espère. Bon. Donc, c'est un corrupteur, il
15 doit être condamné, c'est... c'est un fait.

16 Mais, celui qui accepte la corruption et
17 qui est fonctionnaire, après je dis, il jette le
18 discrédit sur... sur toute la fonction publique et
19 c'est... et c'est ça qui est particulièrement
20 grave. Je pense que si on a des... des élus, des
21 députés qui... qui sont... qui entrent dans ce
22 système-là, la conséquence après, c'est la
23 population dit « ils sont tous... c'est tous les
24 mêmes, ils sont tous pourris et c'est plus la peine
25 d'aller voter » et au lieu d'aller... d'avoir

1 soixante ou soixante-dix pour cent (60 %-70 %) de
2 votants à une élection, on en a trente (30 %). Et
3 je pense que pour la démocratie, c'est très grave.

4 **Q. [27]** Dans le cadre de notre mandat où on traite
5 donc de contrats publics, il y a évidemment deux
6 parties à un contrat, il y a la partie publique et
7 la partie privée. Pensez-vous que la stratégie
8 anticorruption sur laquelle nous devons nous
9 pencher devrait inclure des mesures à l'égard des
10 deux parties? Donc, évidemment sur la question de
11 la corruption de la fonction publique, c'est
12 certain qu'on se penche là-dessus. Comment et dans
13 quelle mesure doit-on aussi se pencher sur la
14 corruption privée? Et, est-ce que le même type de
15 mesures peut être envisagé à l'égard des
16 entreprises privées?

17 **R.** Oui, je pense que oui. Je pense qu'il faut que les
18 entreprises privées prennent aussi des mesures pour
19 limiter les risques en interne. Elles doivent,
20 elles aussi, prendre des... mettre en place des
21 contrôles internes efficaces sur leur organisation,
22 sur les processus qu'elles utilisent, et sur les
23 personnes qui sont susceptibles d'être mises en
24 cause. Je pense que c'est quelque chose... elles ne
25 doivent pas simplement se limiter à mettre en place

1 des codes de conduite. Bon, il y a des codes de
2 conduite. Dans tous les codes... c'est les
3 entreprises qui ont commencé à faire des codes de
4 conduite.

5 Dans tous les codes de conduite des
6 entreprises, c'est marqué : « La corruption est
7 interdite. » Et les premiers codes de conduite des
8 entreprises ont été faits pour une raison toute
9 simple : c'était interdire de mettre en cause la
10 responsabilité personnelle du dirigeant de
11 l'entreprise. Parce qu'avant qu'il y ait ces codes
12 de conduite, quand un magistrat était convaincu
13 qu'il y avait des problèmes dans une entreprise, il
14 rentrait, il demandait l'organigramme et disait :
15 « Qui est-ce qui a fait la faute? » Voilà. Et :
16 « Qui est le supérieur? Et le supérieur? Et le
17 supérieur? » Et puis, le dernier, c'était le PDG,
18 donc : « C'est vous qui êtes responsable de
19 l'organisation dans votre maison et c'est vous qui
20 allez être incriminé. »

21 C'est arrivé en Europe avec une très grosse
22 société; le PDG a été mis en prison en Belgique
23 pendant plusieurs années. Depuis ce jour-là, toutes
24 les entreprises privées ont des codes de conduite
25 dans lesquels c'est marqué : « La corruption est

1 absolument interdite. Si on connaît un cas de
2 corruption, on mettra à la porte le corrompu. »
3 Sauf que, quelques années plus tard - et ça fait
4 quand même pas mal de temps - j'ai eu l'occasion de
5 voir un contrat d'embauche d'une personne proche
6 d'un grand manager. Alors, ce contrat, il était
7 classique sauf qu'il y avait en bas, des petites
8 notes en bas... une petite note en bas de page,
9 écrit tout petit, disant ceci : « Si vous êtes
10 accusé de corruption, premièrement, vous dites que
11 c'est vous-même et que c'est surtout pas
12 l'entreprise qui vous a... ou quelqu'un de
13 l'entreprise qui vous a demandé de le faire.
14 Deuxièmement, si vous êtes... deuxièmement, on vous
15 mettra à disposition les meilleurs avocats pour
16 vous défendre. Troisièmement, si vous êtes condamné
17 à de la prison, vous faites votre prison. Pendant
18 ce temps-là, on assurera à votre femme et à vos
19 enfants revenus, salaire, éducation, tout ce qu'il
20 faut. Et puis, quand vous sortirez de prisons, vous
21 serez réembauché dans une de nos filiales
22 étrangères à un poste plus élevé. »

23 Je l'ai vu de mes yeux, une seule fois,
24 mais je pense que c'est des choses qui existent
25 encore, qui se disent peut-être, parce qu'on n'ose

1 plus l'écrire, ça. Bon, il y en a un qui avait
2 demandé à l'écrire et j'ai pu voir le contrat.

3 Q. **[28]** Il l'a obtenu. Donc, c'est... il faut...

4 R. Donc, c'est...

5 Q. **[29]** ... voir les deux côtés du...

6 R. Il faut voir les deux côtés. Et puis, j'avais
7 une... je sais plus, oui. Il y a... pour ça, je
8 crois que le National Bribery Act, il dit quelque
9 chose d'important, puis qu'ils ont créé...

10 Q. **[30]** Vous parlez de la loi britannique?

11 R. La loi britannique...

12 Q. **[31]** Oui.

13 R. ... a créé un nouveau délit qui est le défaut de
14 prévention. Et je pense que ça, c'était une des
15 idées que j'avais depuis longtemps...

16 Q. **[32]** Hum, hum.

17 R. ... et que ce sont les Anglais qui l'ont créée.
18 Parce que ça permet au dirigeant d'une entreprise
19 de voir sa responsabilité personnelle non plus
20 écartée, mais mise en cause, parce qu'il n'a pas
21 pris en interne toutes les mesures pour limiter les
22 risques de corruption. Je crois que c'est ça, le
23 seul point vraiment nouveau de cette loi.

24 Q. **[33]** Donc vous diriez que cette partie de la Loi
25 britannique est un pas dans la bonne direction?

1 R. Ah, moi, je trouve, enfin... J'aurais bien voulu
2 qu'on le fasse en France, mais je n'ai pas réussi à
3 convaincre qui que ce soit de le faire, mais bon...

4 Q. **[34]** Je reviendrai sur une autre question que vous
5 avez abordée, dans votre présentation de tout à
6 l'heure; le fait de dire que, pour diminuer la
7 corruption, notre Commission devrait concevoir son
8 rôle de façon plus large qu'uniquement la
9 corruption dans les marchés publics. Je veux
10 discuter un peu de cette question avec vous. Notre
11 mandat, évidemment, limite...

12 R. Bien oui.

13 Q. **[35]** ... notre compétence à la question des marchés
14 publics. Mais si je vous comprends bien, si nous
15 nous limitons à proposer des mesures
16 anticorruption sur la question étroite des marchés
17 publics, on risque de se heurter à un échec. Donc,
18 ce que je comprends de ce que vous disiez, c'est
19 que les mesures anticorruption qu'on doit proposer
20 ne pourraient pas se contenter de s'attaquer au
21 problème dans les marchés publics, et qu'il
22 faudrait que ça s'inscrive nécessairement dans une
23 politique plus large de lutte à la corruption, dans
24 la fonction publique, par exemple, et de
25 l'entreprise privée, comme on le disait. Mais donc,

1 ne pas se limiter à la question des marchés
2 publics. Est-ce que je vous ai bien compris?

3 R. Oui. Oui. Vous m'avez bien compris. Et je voudrais
4 dire une chose que j'ai oublié de mentionner,
5 d'ailleurs. Il y a dans tous les pays des textes
6 sur les marchés publics. Aucun de ces textes,
7 aucune de ces réglementations n'est destinée à
8 lutter contre la corruption. La réglementation
9 marchés publics, elle est là pour créer la
10 concurrence, ouvrir à la concurrence, faciliter,
11 faire la transparence, faire un certain nombre de
12 choses, mais en tout cas, jamais pour lutter contre
13 la corruption. Nulle part. Et ce n'est pas
14 l'objectif de ces lois.

15 Donc, ça veut dire que si on veut lutter
16 contre la corruption, y compris dans les marchés
17 publics, il faut des textes spéciaux. Mais je suis,
18 je pense vraiment que le marché public, ce n'est
19 pas tout. On n'arrivera... Vous savez, on a des
20 fraudeurs qui sont particulièrement adroits,
21 habiles. Et puis ce n'est pas compliqué,
22 aujourd'hui, de corrompre puis de faire... Avec les
23 paradis fiscaux, on peut faire tout ce qu'on veut,
24 hein? Si je vous crée un compte dans un paradis
25 fiscal, personne n'aura l'occasion ni le pouvoir

1 d'aller y enquêter. Je peux vous verser là-dessus
2 tout l'argent que vous voulez, parce que vous avez
3 le pouvoir de décision et que vous allez vous
4 arranger pour que les décisions me soient
5 favorables. Et puis, pour l'utiliser, cet argent,
6 vous avez des cartes, non pas de crédit, mais de
7 débit, qui permettent d'aller dans n'importe quelle
8 banque avec un numéro, sans qu'on vous demande quoi
9 que ce soit comme pièce d'identité, pour récupérer
10 tout ou une partie de cet argent. Donc, c'est
11 facile comme tout.

12 Donc, ne pas se limiter, bon. Donc, ça,
13 c'était un aparté. Mais ne pas se limiter au
14 domaine du marché, voir, dans le domaine de
15 construction, voir aussi ce qui se passe en amont
16 et en aval. Donc, si on paie un maire ou un élu
17 pour rendre constructible un terrain qui ne l'est
18 pas, et que là-dessus, après, la municipalité veut
19 créer un équipement public, par exemple, ou bien
20 accorder des permis de construire; au moment du
21 marché, on n'aura aucune trace possible de
22 corruption, parce que la corruption aura eu lieu
23 avant.

24 Je peux vous donner un exemple qui a eu
25 lieu il y a quelques années avec le financement

1 d'un parti politique en France. Ils avaient mis en
2 place un système qui a été très long à détecter,
3 qui consistait, quand on faisait une... quand une
4 collectivité lançait un projet pour un marché,
5 elle... les entreprises étaient invitées à
6 s'adresser à un bureau d'étude X qui remettait en
7 forme leur dossier. Alors, remettait en forme,
8 c'était des fois simplement changer la couverture.
9 Et puis, comme il y avait beaucoup de dossiers,
10 souvent... donc, moyennant finances, hein, et après
11 on choisissait parmi les personnes, parmi les
12 entreprises qui avaient eu leur dossier remis en
13 forme.

14 Donc, le choix était totalement
15 indépendant, la corruption avait eu lieu avant,
16 parce que ce bureau d'étude appartenait au parti
17 politique qui gérait la municipalité, le bureau
18 politique du maire. On finançait le parti par cet
19 intermédiaire. Vous voyez, c'est... on a mis, je
20 crois, quinze (15) ans avant de le découvrir. Donc,
21 est-ce que j'ai répondu à votre question?

22 Q. **[36]** Oui, en fait, peut-être une question de
23 clarification. L'idée c'est, pour contrer la
24 corruption dans les marchés publics, il faudrait
25 bien évidemment comprendre la notion de marché

1 public de façon plus large que le simple moment où
2 le contrat est octroyé. Donc, il faut prévoir le
3 processus de définition des besoins, il peut y
4 avoir de la corruption à ce moment-là, et ensuite
5 il peut y en avoir jusqu'au paiement de la dernière
6 facture?

7 R. Oui. Tout à fait.

8 Q. **[37]** Donc, ça, c'est parfaitement en lien avec
9 notre mandat, c'est directement relié avec notre
10 mandat. Est-ce qu'on peut se contenter de réfléchir
11 aux mesures anticorruption sur cette chaîne-là et
12 penser qu'on aura du succès, tout en ne se penchant
13 pas nécessairement sur les mesures anticorruption
14 qui devraient être prises de façon générale dans la
15 fonction publique?

16 En fait, c'est un peu le... dans la mesure
17 où on est coincé par les termes de l'ampleur de
18 notre mandat, mais en même temps on souhaite
19 présenter des mesures efficaces, donc est-ce qu'une
20 approche globale est essentielle pour que ce soit
21 efficace dans le secteur?

22 (10:35:36)

23 LA PRÉSIDENTE :

24 Q. **[38]** J'ajouterais peut-être à cette formulation le
25 postulat suivant : ne trouvez-vous pas que les

1 mesures que nous serions... que nous désirerions
2 recommander s'appliquent de façon large à tous les
3 contrats dans la fonction publique?

4 R. Oui. Bien, moi, je suis...

5 Q. [39] Alors, donc, ce n'est pas parce qu'on le
6 limiterait dans le cadre de notre mandat que si le
7 gouvernement a l'intention de s'attaquer à la
8 corruption et à la collusion, qu'il ne pourrait pas
9 s'inspirer des mesures que nous pourrions lui
10 recommander, pour les appliquer à tout autre
11 secteur de la fonction publique?

12 R. Bien, je pense que ça serait une très bonne idée,
13 et que ça serait même nécessaire, parce que ce
14 n'est pas simplement les marchés publics qui sont
15 en cause, hein. Il y a même, il y a de la
16 corruption aussi dans les marchés privés, déjà, et
17 puis je pense que c'est une des mesures que vous
18 devriez proposer au gouvernement, de dire, étendons
19 ça à tous les autres, à tous les contrats, et puis
20 voyons peut-être un peu plus large, depuis les
21 besoins jusqu'à, comme vous l'avez dit, jusqu'au
22 dernier paiement, c'est ça, c'est là-dessus que...
23 c'est à toutes ces étapes qu'il y a des
24 possibilités de fraude et de corruption, et puis
25 peut-être aussi un tout petit peu en amont, si on

1 parle de la construction, la mise à disposition du
2 terrain et du permis de construire.

3 Ça, ça fait partie de votre mandat, je
4 pense que ça vous devez le mettre dedans, dans
5 votre mandat. Dire, on ne peut pas se limiter au
6 marché, il faut savoir ce qu'il s'est passé avant,
7 quand même.

8 Me GENEVIÈVE CARTIER :

9 Moi ça complétait les questions que j'avais.

10 Monsieur le commissaire?

11 M. RENAUD LACHANCE, commissaire :

12 Q. [40] Deux points pour ma part. Tout à l'heure,
13 quand vous avez dit : « Bon, écoutez, je suis un
14 entrepreneur, que je fasse une offre de pot-de-vin
15 à un fonctionnaire, pour moi c'est peut-être un peu
16 normal. Dans le fond, je suis dans le développement
17 des affaires, possiblement. » Ça j'avoue que ça
18 m'étonne un peu, parce que je pense que même un
19 entrepreneur qui sait consciemment qu'il fait une
20 fraude en offrant un pot-de-vin, il n'est quand
21 même pas blanc comme neige dans la relation
22 corrupteur-corrompu.

23 Dans les dossiers que vous avez vus, vous
24 avez écrit tout à l'heure que dans les... là où il
25 y a des cas de corruption, on a, c'est écrit,

1 condamné également corrupteur et corrompu. Quand
2 vous dites également, c'est les deux ou c'est
3 vraiment de façon exactement pareille? Ils ont eu
4 les deux la même peine?

5 R. Ils ont, en principe, et dans la plupart des
6 législations que je connais, ils ont la même peine.
7 Ils sont condamnés à la même chose. C'est, en
8 France, c'est dix (10) ans de prison chacun et puis
9 je ne sais, un million d'euros (1 M€) d'amende.
10 (10:38:36)

11 LA PRÉSIDENTE :

12 Q. **[41]** Ça veut dire que la peine maximale est la
13 même.

14 R. C'est la peine maximum, bien entendu. Mais...

15 Q. **[42]** L'application de la peine peut varier d'un cas
16 à l'autre?

17 R. Absolument. Ça, c'est la justice qui décide et
18 c'est le magistrat qui décide en fonction des
19 circonstances de l'affaire. Il y a un seul pays, je
20 ne sais plus si c'est la Slovaquie ou la Slovénie,
21 je pense que c'est la Slovénie, qui condamne
22 doublement le corrompu par rapport au corrupteur.
23 Quand on est... C'est le seul pays que je
24 connaisse, enfin, dans, où j'ai entendu parler
25 qu'il y a cette différence entre corrupteur et

1 corrompu.

2 M. RENAUD LACHANCE, commissaire :

3 Q. **[43]** Et vous, est-ce que pour bâtir un système de
4 droit qui veut, justement, combattre le plus
5 possible la corruption, c'est mieux de garder cette
6 égalité ou bien de débalancer les peines d'un côté
7 comme de l'autre?

8 R. Écoutez, le plus facile, le plus facile sur le plan
9 légal ou législatif, c'est comme vous voulez, c'est
10 de garder la même chose pour les deux parce que...

11 Q. **[44]** Ça, c'est facile mais ma question c'est pour
12 avoir le meilleur système pour combattre la
13 corruption...

14 R. Oui.

15 Q. **[45]** ... est-ce que c'est de garder cette égalité-
16 là ou de débalancer un par rapport à l'autre?

17 R. Débarrasser un par...

18 Me GENEVIÈVE CARTIER :

19 Q. **[46]** Débalancer.

20 M. RENAUD LACHANCE, commissaire :

21 Q. **[47]** Débalancer. Ça veut dire...

22 R. Débalancer, oui, oui.

23 Q. **[48]** ... avoir une peine plus importante...

24 Me GENEVIÈVE CARTIER :

25 Q. **[49]** Faire une différence.

1 M. RENAUD LACHANCE, commissaire :

2 Q. [50] ... autant pour le corrompu que pour le
3 corrupteur ou vous préférez...

4 R. Oui.

5 Q. [51] ... garder cette égalité des peines?

6 R. On peut faire, on peut, on pourrait parce que je le
7 dis mais c'est que sur le plan moral que le
8 corrompu est plus coupable que l'autre. Ce n'est
9 que sur le plan moral pour le moment.

10 Q. [52] Mais sur le plan d'efficacité de lutte contre
11 la corruption, votre opinion d'expert qu'est-ce que
12 c'est? C'est de garder cette égalité ou d'avoir un
13 débalancement des peines?

14 R. Je sais pas. Si je compare par rapport à ce qui se
15 fait en France et dans d'autres pays, je n'ai pas,
16 on trouve plus facilement le corrupteur. On trouve
17 facilement le corrupteur parce qu'on arrive à
18 trouver la fraude parce que c'est lui qui l'a
19 faite. Le corrompu, on a souvent du mal à découvrir
20 qui c'est, qui il est. Donc, ce qui fait que, dans
21 nos pays, on a plus d'affaires, comme je vous le
22 disais tout à l'heure, d'abus de biens sociaux que
23 de corruption. Bon, la loi a changé et elle est
24 aujourd'hui plus efficace, elle permet mieux de
25 trouver le corrompu. Mais si le corrompu était plus

1 sévèrement condamné, probablement qu'ils
2 hésiteraient plus parce que la corruption, c'est
3 comme tout : on y va en fonction du risque.

4 J'avais une histoire que je racontais à mes
5 étudiants qui était un test qui avait été fait aux
6 États-Unis avec les auditeurs internationaux, donc
7 ceux qui vont diriger les grandes boîtes. On leur
8 avait fait un test sur la corruption et on
9 s'aperçoit qu'il y a vingt pour cent (20 %) qui
10 sont toujours honnêtes, vingt pour cent (20 %) qui
11 sont systématiquement malhonnêtes et que le
12 soixante pour cent (60 %) du milieu varie d'un côté
13 à l'autre en fonction des risques donc si on
14 augmente le risque, on risque de diminuer le nombre
15 de cas. C'est ça la stratégie donc...

16 Me GENEVIÈVE PAQUET :

17 Q. **[53]** Ça serait, dans ce cas-là, le risque d'être
18 détecté...

19 R. Oui.

20 Q. **[54]** ... et non pas le risque...

21 R. Oui, c'est le risque d'être pris.

22 Q. **[55]** C'est ça.

23 R. Mais si la condamnation aussi est plus forte pour
24 l'un que pour l'autre...

25 Q. **[56]** Oui.

1 R. ... on aura aussi plus de mal. Mais si on veut
2 vraiment lutter contre la corruption, c'est pas
3 simplement dans nos pays qu'il faut le faire, c'est
4 au niveau international et il faut supprimer cette
5 impossibilité d'enquêter dans les paradis fiscaux.

6 M. RENAUD LACHANCE, commissaire :

7 Q. **[57]** Sur un autre point, vous avez parlé, dans la
8 dernière page de votre document, vous faites
9 référence, vous dites : « La collusion peut être
10 détectée par différents moyens, notamment
11 statistiques. ».

12 R. Oui.

13 Q. **[58]** Vous avez vu ça dans certaines juridictions
14 des travaux statistiques qui ont permis de
15 détecter...

16 R. Oui, et c'est...

17 Q. **[59]** ... des cas de collusion? Pourriez-vous parler
18 un peu...

19 R. Oui, c'est des choses qu'on apprend, qu'on
20 apprenait à nos enquêteurs de la police. Par
21 exemple, si vous regardez tous les contrats dans
22 une même entreprise, enfin, dans une même
23 collectivité plutôt, vous prenez tous les contrats
24 portant sur à peu près le même objet et vous notez
25 systématiquement le nom de la personne qui a

1 autorisé le contrat; le nom de l'entreprise
2 gagnante; le nom de toutes les entreprises qui ont
3 été... qui ont fait une offre; et puis le nom des
4 sous-traitants et que vous faites une comparaison à
5 ça, vous allez vous apercevoir que l'entreprise qui
6 a reçu l'offre peut changer et souvent les sous-
7 traitants sont systématiquement les mêmes.

8 Ça veut dire - et ça, c'est une preuve
9 statistique - qu'il y a collusion entre le...
10 l'entreprise principale et puis les sous-traitants
11 et cela y change. Et les sous-traitants, on les
12 voit sous différentes formes. Ils ne viennent pas
13 simplement apporter du matériel ou de la main-
14 d'oeuvre. Parfois, ils ont... ils reçoivent aussi
15 de l'argent. Et on peut le détecter simplement
16 comme ça. On n'a pas une preuve, mais ça nous donne
17 un moyen d'aller faire une enquête un peu plus
18 approfondie dans ce cas-là.

19 Me GENEVIÈVE CARTIER :

20 Q. **[60]** Hum, hum.

21 M. RENAUD LACHANCE, commissaire :

22 Q. **[61]** Et est-ce que vous savez si on a développé un
23 peu des indices de collusion potentielle venant de
24 ces études statistiques? Connaissez-vous des
25 ouvrages, des publications, des documents de

1 référence où on a identifié des indices de
2 collusion à partir de ces analyses statistiques?

3 R. Non, j'ai pas de... j'ai pas de nom d'ouvrage à
4 vous... C'est une chose qu'on proposait, quand
5 j'étais au Service de prévention de la corruption,
6 aux enquêteurs des brigades économiques et
7 financières. Je pense qu'aujourd'hui, ils n'ont
8 plus ce cours-là, ils ne savent plus... ils n'ont
9 plus ce... cette formation donc.

10 Q. [62] O.K. Merci.

11 R. Mais, c'était privé. Mais, on peut... on peut vous
12 le communiquer, hein! Je peux...

13 LA PRÉSIDENTE :

14 Q. [63] S'il vous plaît.

15 R. Je peux vous faire un petit mot...

16 Q. [64] L'enquête?

17 R. ... pour vous dire ce qu'on... ce qu'on leur
18 proposait, hein!

19 Me GENEVIÈVE CARTIER :

20 Q. [65] Certainement.

21 R. Ça, il n'y a pas de... il n'y a pas de problème.

22 Q. [66] De statistiques.

23 M. RENAUD LACHANCE, commissaire :

24 Oui, des indices.

25

1 LA PRÉSIDENTE :

2 Oui.

3 M. RENAUD LACHANCE, commissaire :

4 Oui.

5 Me GENEVIÈVE CARTIER :

6 Q. **[67]** Donc, on pourra faire le suivi avec monsieur
7 Bueb...

8 R. Hum, hum.

9 Q. **[68]** ... si vous... Merci beaucoup. Est-ce que...

10 M. RENAUD LACHANCE, commissaire :

11 Je n'ai pas de questions.

12 Me GENEVIÈVE CARTIER :

13 Q. **[69]** Merci beaucoup, Monsieur Bueb. Donc, nous
14 allons prendre une pause de quelques minutes pour
15 permettre à notre prochain témoin de s'installer.

16 LA PRÉSIDENTE :

17 Nous allons prendre quinze (15) minutes.

18 Me GENEVIÈVE CARTIER :

19 Parfait.

20 LA PRÉSIDENTE :

21 Alors, merci beaucoup, Monsieur Bueb.

22 R. Merci, Madame.

23 SUSPENSION DE L'AUDIENCE

24 REPRISE DE L'AUDIENCE

25

1 (11:06:53)

2 LA PRÉSIDENTE :

3 Bonjour, Monsieur Johnston.

4 THE CLERK:

5 Would you please stand up.

6

7

8

9 IN THE YEAR TWO THOUSAND FOURTEEN (2014), this
10 twenty-third (23rd) day of October,

11

12 APPEARED:

13

14 MICHAEL JOHNSTON, professor of Political science at
15 Colgate University, New York State

16

17 WHOM, having made a solemn declaration, doth depose
18 and say as follows:

19

20 PRESENTATION

21 Me GENEVIÈVE CARTIER:

22 Q. [70] Good morning Mr. Johnston.

23 A. Good morning, bonjour.

24 Q. [71] Thank you for being here. Donc, nous allons,

25 toujours ce matin, discuter de corruption de façon

1 un peu différente. Le professeur Johnston a
2 longtemps réfléchi à cette question-là, il a
3 développé, il s'est penché sur un certain nombre de
4 ce qu'il appelle des « syndromes de corruption »
5 donc nous allons voir un peu de quoi il retourne et
6 il va également discuter de la façon dont ce type
7 de corruption est lié au financement politique,
8 donc deux sujets extrêmement pertinents pour notre
9 Commission.

10 Il va faire sa présentation en anglais. So,
11 just before we begin, perhaps you just said that
12 you are a professor at Colgate University but we
13 would like to hear more about your professional
14 profile and experience.

15 A. Well, certainly. I have studied and taught about
16 corruption and reform issues now for forty (40)
17 years since the mid nineteen seventies. My PhD is
18 from Yale University in the United States. I have
19 quite a few books and scholarly articles to my
20 name. I have done consulting work for bodies such
21 as the World Bank, OECD in Paris, United Nations,
22 quite a few years ago. I presented expert testimony
23 for the Feerick Commission in New York City which
24 was then part of the New York State Commission on
25 Governmental Integrity as it was then constituted

1 and, more recently, have done some work for the
2 Department of investigation in New York City. I
3 have a book called "Syndromes of Corruption" that
4 won an award, it's called the Grawemeyer Award for
5 Ideas Improving World Order. That came in two
6 thousand and nine (2009).

7 Q. [72] Thank you very much. So you prepared a
8 presentation on those questions of corruption and
9 the links with political financing so...

10 A. Uh, huh. Well, thank you very much.

11 Madame la Présidente, Monsieur le
12 Commissaire, Madame la Directrice. First of all,
13 thank you for the chance to be here and to
14 contribute to the Commission's work in any way I
15 can. I have been following it as closely as I can
16 from a distance and understand the importance of
17 what you are doing. I also thank you for your
18 patience and your indulgence in allowing me to
19 speak in English. I have some comprehension but not
20 the capacity to present my thoughts in a way that
21 measures up to the task today.

22 As we look at the situation, the
23 seriousness of corruption problems in the province,
24 based on what I know from public reports, is beyond
25 dispute. There is no doubt the problems are serious

1 but what may not be as widely appreciated is the
2 extent to which corruption can become entrenched,
3 it can become embedded, often embedded in legal
4 processes.

5 One way to understand that, I think, is to
6 consider the various forms of corruption that we
7 see around the world. Now, by that, I don't mean
8 the techniques - bribery versus nepotism - but
9 rather I think I can argue for the existence of
10 four major syndromes of corruption in the various
11 countries around the world.

12 One of them I call "official moguls" and
13 this is a syndrome we see in undemocratic societies
14 with very weak institutions. There, the economy may
15 or may not be liberalising but the control of the
16 political side, the control of the State, is
17 tightly held and a small inner circle of figures
18 control political opportunities. They may
19 distribute them as patronage, they may keep them
20 for themselves or for their families. Examples of
21 this: Indonesia, especially under Suharto; Kenya,
22 under Daniel arap Moi; China, in a somewhat more
23 decentralised kind of way.

24 Another syndrome is what I call "oligarchs
25 and clans" and here we have, again, very weak

1 institutions, wide open politics and economics and
2 where in the official moguls' situation it's quite
3 clear who runs the State, in the oligarchs and
4 clans situation it's not clear that anyone does
5 and, so, you see exactly what we might expect -
6 immense gains out on the table to be taken, if
7 necessary by force, a very brutal competition among
8 a handful of oligarchs or families or clans,
9 sometimes corruption linked very, very closely to
10 violence. The Philippines, an example; Russia
11 during the nineteen nineties; parts of Mexico today
12 would fit the oligarchs and clans category.

13 A third category I call "Elite cartels",
14 and here we have moderately strong institutions, we
15 have an economy and a political system beginning to
16 open up, beginning to become more liberal, and an
17 old guard of elites colluding with one another to
18 hang on to power. And they will share corrupt gains
19 among themselves. They may come from government,
20 they may come from the military, from business,
21 from the bureaucracy, from mass media, and these
22 elites, by sharing corrupt gains, are able to stave
23 off the rising pressures in the political system,
24 rising competition in the economy. South Korea is a
25 case; Italy is a case. An African case would be

1 Botswana.

2 But that brings us to the syndrom that is
3 most relevant here and that's one that I have
4 called "Influence markets". This is the syndrom of
5 corruption that we most commonly see in advanced
6 market democracies. This would be Canada, the
7 United States, the UK, Germany, Japan and the like.
8 And in these situations, institutions are very
9 strong. The economy and the political system has
10 long since been liberalized. The liberalization is
11 a "fait accompli". And the primary dynamic of
12 corruption is that private parties seek influence
13 within public institutions, using wealth, using
14 money, through numerous kinds of conduits,
15 notoriously, political contributions, but there are
16 other pathways as well.

17 And this is a kind of corruption that is
18 often overlooked. Many scholars in my field tend
19 wrongly to think of corruption as a problem out
20 there, in the developing world when, in fact, we
21 need to look to our own societies. And it's a
22 syndrom, influence markets, that is remarkably
23 subtle; it is remarkably difficult at times to
24 notice and understand what's going on. We take our
25 markets, we take our democratic institutions as a

1 kind of a norm. We take them for granted and then,
2 we assume frequently that corruption will be a
3 clear cut deviation, will be an obvious kind of
4 distortion of those institutions.

5 But as withing the other array of
6 institutions, the democratic and market
7 institutions create opportunities, they crate
8 vulnerabilities, they create loopholes, as we call
9 them. And those are not always easy to recognize.
10 And thus, in those influence markets societies,
11 corruption can work through legitimate, fully
12 legal, and often desirable processes, such as
13 political contributions.

14 Many may differ with me. I happen to think
15 that being able to contribute a limited amount of
16 money to a political campaign or a party is not a
17 bad thing, but we know that process can be abused
18 beyond some ill-defined point.

19 Much the same with what we call "lobbying"
20 in English. Being able to state your case before
21 those who write the laws is a good democratic
22 practice. But lobbying can be, again, abused. It
23 can be carried out too far.

24 It is an irony of the influence markets
25 situation that it is the very strength of the

1 institutions often that makes corruption something
2 worth paying for. In strong institutions, a policy
3 that has been made, a decision that has been made,
4 is likely to be carried out. It's likely to produce
5 results. And that... therefore, if you can produce
6 some influence over those results, even often very,
7 very small, highly focussed results, that's
8 something worth paying for. And so, the strength of
9 our institutions in countries like Canada, the
10 United States, can, in some respects, create
11 vulnerabilities to corruption that we may not
12 recognize.

13 Often, the stakes in influence market
14 corruption are very specific. And alteration of
15 this part of the tax code, a rewriting of this part
16 of a military procurement contract, and
17 notoriously, in the construction industry, who gets
18 this contract, who gets this part of that contract,
19 what are the standards that will be imposed and so
20 forth. Influence over those details is something
21 that some people find it worth paying for, and
22 something that people with political networks and
23 bureaucratic networks often find it worth dealing
24 and influence to reward themselves.

25 So, the role of political figures and

1 parties, the role of political contributions at
2 times quite legal, is a part of this influence
3 market kind of picture. This means, among other
4 things, that when a society becomes a democracy,
5 that doesn't necessarily mean that it will do away
6 with corruption. It means that it will be dealing
7 with it perhaps in different forms. In many
8 societies, many people don't understand that point.

9 Now, I think for our purposes, this
10 argument has two important implications. And that
11 is... one is this: that much of what, in other
12 settings, might be paid as bribes, can be routed
13 through other kinds of conduits, can be
14 camouflaged, can be made a good deal more difficult
15 to detect; political contributions being chief
16 among them but not the only ones. Research grants,
17 promises of subsequent employment, a whole range of
18 other kinds of influence mechanisms are out there.

19 And secondly, a portion of the financial
20 flows involved in corruption may find itself
21 funding legitimate campaigns, may find itself going
22 into activities that are not, obviously, illegal in
23 themselves. And that means that some of the
24 seemingly obvious earmarks of corruption, sudden
25 and conspicuous personal enrichment, for example,

1 may take longer to occur. They may not be as
2 obvious as we would expect.

3 Now, this does not mean that corruption
4 isn't taking place, and I certainly don't mean that
5 corruption figures don't enrich themselves, but the
6 sort of obvious earmarks that many in the
7 population or perhaps many in the press might look
8 for may not be immediately obvious, may not be
9 immediately present.

10 This is part of a larger issue than a
11 scholar named Lawrence Lessig has called
12 institutional corruption. And that is corruption
13 that works through legal or at least legally
14 ambiguous activities, and works not in defiance of
15 established laws and institutions, but rather works
16 through them, capitalizes upon them. Lessig has
17 pointed to a number of activities, notably in the
18 american process of approving prescription
19 medicines, and the influence through research
20 grants that pharmaceutical companies may have over
21 those who will later testify on the efficacy of
22 their drugs.

23 It's possible too, if we think of
24 institutional corruption, to create more problems
25 through reform than we saw. Earlier in the

1 twentieth (20e) century, New York State, my home
2 state, passed legislation in the wake of major
3 corruption scandals in the construction of public
4 buildings; schools, courthouses, and the like,
5 specified that the contracts must be divided into
6 four pieces and bid separately. And these generally
7 divided by various kinds of systems and categories.
8 And I believe the reasoning there was that would
9 reduce the stakes of corruption, that it might
10 enable more competition, as small firms entered the
11 construction marketplace.

12 But what it did was to create an obvious
13 framework for collusion: you bid that part, I'll
14 bid this part, we'll hold our bids in a certain
15 range, usually up here rather than down there. And
16 the legislation created collusion that was far in
17 excess of what had happened before. It took us in
18 New York State about a hundred (100) years to
19 realize that. So institutional corruption can be
20 very subtle. It can be an effect of our best
21 efforts, and that's in irony.

22 This means, among other things, that
23 raising and focusing sustained public
24 understandings, sustained public comprehension of
25 the problem will often be quite difficult. People

1 may not be sure what they're looking at. They may
2 not really realize what they're seeing, in a
3 process of influence market corruption.

4 Changing the political climate will be
5 important. Changing, in particular, the climate of
6 expectations will be important as well. And this is
7 a matter not just of attacking specific corrupt
8 practices, but of stepping back, looking at the
9 political system, looking at markets, both public
10 and private, and asking how do they work, what are
11 their vulnerabilities, what kinds of strange
12 incentives are we creating, perhaps, unexpectedly.

13 The climate of expectations is an important
14 idea, because expectations shape conduct. They
15 often shape conduct in advance, that people will
16 take a look at how they believe a system of bidding
17 is working, and they will adjust their behavior in
18 ways we would not want them to do, but will do so
19 in part because of the expectations that have
20 accumulated.

21 The Quebec situation, as far as I can learn
22 about it from a distance, involves a number of
23 things that will shape expectations, including at
24 times the threat or perhaps the actual incidence of
25 violence or at least of intimidation, of collusion,

1 the notion that the deal has been stitched up
2 before bids are even made, and that processes that
3 appear to be legitimate matters of tendering and
4 the like have become corrupted. That will perhaps
5 drive honest bidders out or lead those in the
6 marginal category to act in ways we do not wish.

7 Now, solutions are no longer, by no means,
8 simple or quick. Because we are talking, among
9 other things, not just about practices, but about
10 the climate of expectations, the general openness
11 and competition of the system. One of the factors
12 that many varieties of influence markets have in
13 common, though, is that they reduce competition.
14 They drive out competitors, in both the political
15 and the economic spheres. Conscious attempts at
16 maintaining and increasing genuine competition in
17 bidding, for example, genuine transparency in the
18 awardings of contracts and so forth could make
19 collusion more difficult to conceal, more difficult
20 to sustain. And I'll come back in a moment to some
21 ideas about how that might work. Much the same for
22 hiring sub-contracting as well.

23 The notion here is that efforts to prevent
24 corrupt practices are essential, are absolutely the
25 core of our response. But at the same time, we want

1 to make the system, as we call it, tamper-evident.
2 We want it to be clear when someone has been
3 twisting or colluding the processes in ways that
4 change the outcomes.

5 A few ideas. One idea is what I call
6 indicators and benchmarks of government
7 performance. Now, benchmarks is a term in English
8 that we use, probably familiar here as well, to
9 indicate a standard to which we compare something
10 we are measuring. And the notion is that there are
11 many aspects of government performance that we can
12 measure, and if we benchmark them against a
13 sensible standard, we begin to see which activities
14 are proceeding very, very well, which ones are
15 problematical, and so forth.

16 This gives us a chance to do several
17 things. One is to pinpoint where exactly to focus
18 our attentions and what to look for. Let's say that
19 we have data on many contracts or many authorities
20 buying a common commodity, concrete, asphalt,
21 reinforcing bar, and what they're paying for those
22 commodities. And we gather the data, we construct a
23 benchmark out of a kind of moving average of those
24 expenditures and prices over time, and then we look
25 for the outliers, where some expenditures are well

1 above that benchmark norm. That's where our
2 attention should be directed, that's where a
3 certain amount of corruption may be quite clear.
4 Even where the prices are below that norm, which
5 seem... what seem to be good news, that may be a
6 dangerous signal too. It may be that a dominant
7 supplier is lowering prices with the goal of
8 driving competitors out of the marketplace, and
9 those prices will later rise dramatically.

10 We can use these indicators to squeeze out
11 the scope for corruption as well. If a given
12 authority, over time, has been paying fifty percent
13 (50%), let's say, too much, and then that falls to
14 thirty percent (30%), and then that falls to ten
15 percent (10%) over a good sensible benchmark,
16 that's a strong signal to the suppliers, that's a
17 strong signal to the bidders that there's less
18 profit to be made in corruption, in that authority.
19 Perhaps they should be looking elsewhere. But that
20 at the very least, where they had been accustomed
21 to getting a large over-appropriation or an
22 overbid, now they won't be able to do that as much
23 anymore.

24 Now, an important kind of qualification
25 here, is that if we have these indicators of

1 government performance and can compare them to
2 benchmarks, not all of the difference will be
3 attributable to corruption, by any means. Some of
4 the difference may be attributable to other
5 problems, some of the difference may be perfectly
6 legitimate, and it's not... once again, it's not
7 always easy to tell. Part of this process should be
8 consulting with managers in both government and the
9 private sector, to get them to explain the
10 deviations that we see. And that will help us the
11 next time around in knowing what to look for.

12 But if we can show the performance is
13 improving, if various authorities, expenditure
14 patterns are coming back toward a sensible
15 benchmark, and even better, over time if the
16 benchmark is rising itself in terms of quality,
17 then we have some positive indications that some
18 processes that are not always easy to dig out may
19 be giving us less problems.

20 Sometimes I'm asked, "Let's say we see an
21 improvement in performance, how do we know what
22 percentage of that improvement is due to
23 controlling corruption?" Well, as a scholar, that
24 question bothers me a lot. As a reformer, it
25 doesn't. I think if we can show that government

1 performance is improving and is doing so in a
2 sustained way over time, that by itself is good
3 news, and we can figure out later on perhaps what
4 are the exact causes.

5 But in particular, I think one
6 justification of the indicators and benchmark's
7 idea is that the information is actionable, which
8 is an awkward word, but it gives us some indication
9 of where to look, what to attack, what to correct,
10 rather than a... sort of a very broad indication,
11 some kind of corruption index number that doesn't
12 tell us what to do. And I think the indicators are
13 interesting in that way.

14 A couple of ideas as well for the political
15 contributions side of the equation. We have in the
16 United States spent, I think, too much effort
17 trying to drive money out of the political system.
18 Some other countries have had problems even worst
19 that way, Italy and Brasil set their limits on
20 contributions so low that candidates basically had
21 no choice but to flaunt the law.

22 Perhaps we should think about using our
23 regulations, and perhaps using public subsidies,
24 not so much to control and drive money out of the
25 process, but to increase competition, to make it

1 easier for new candidates or perhaps even new
2 parties to enter the arena. Now, that is... that's
3 going to be a very unpopular idea with candidates
4 and parties who are already in the arena, but it's
5 a different approach, it's an approach that values
6 the political process and it's openness, and uses
7 our resources to try to encourage greater
8 competition.

9 A second idea is a bit more surprising and
10 even more controversial and that is to rely not on
11 public disclosure of contributions and receipts and
12 expenditures and so forth but upon a system that
13 could be called "blind trust". And, here, the logic
14 is that contributors would give their money not
15 specifically to, not directly to political parties,
16 not directly to candidates where that might be
17 allowed but rather to a central agency that would
18 gather the contributions, smooth them out over time
19 and distribute them then en bloc to the candidates
20 or to the political parties - and my smoothing out,
21 I mean to prevent one very large contribution from
22 being obvious as it moved through the system. Those
23 who made contributions, this is equally important,
24 those who made contributions would have a ten (10)
25 day period in which they could take their

1 contribution back, no questions asked.

2 Now, what's the logic of this? Transparency
3 seems to be an unambiguous good. Why would we want
4 to make contributions unverifiable? Well, as a
5 practical matter, information on contributions
6 turns out to be not as useful to the voters as we
7 had hoped - there's a flood of information. The
8 information on contributions is most useful to
9 candidates and contributors. The information
10 creates a targets' list as to where to go for more
11 money, as to who's taking money, where your money
12 can be best given. And the logic of blind trust is
13 not really to keep contributions secret because
14 that is, I think, impractical in many ways but to
15 keep them unverifiable, that you don't find out
16 officially who gave you money and even if someone
17 claims to have done that, they have that ten (10)
18 day period to take it back and you don't know
19 whether they took it back or not so the idea would
20 be to make the contributions unverifiable.

21 A final kind of idea I might offer is one
22 that perhaps is more conventional and that is to
23 try to make transparency more aggressive or more
24 positive or active transparency, not just opening
25 the books because transparency doesn't make a lot

1 of difference if there's no one looking in, no one
2 with an interest in using the data but rather
3 aggressively publicising as much data, as much
4 information as we can on construction, on
5 contracts, on related aspects of government.

6 Organising a group of interested parties of
7 stakeholders, citizens' interest in the business,
8 contractors, union representatives and so forth but
9 also journalists, reform advocates, public
10 officials, and getting that group to analyse, to
11 construct, to conduct public discussions of the
12 data on a regular basis, I think, could really
13 enhance the value of transparency. Conducting that
14 on a regular basis could reveal a great deal to
15 many people about how the process could work and
16 should work.

17 Those are just a few ideas. I think one
18 thing I'm certain of is that influence markets are
19 not identical, they both bring forth and require
20 somewhat different responses. The UK Bribery Act
21 came up for discussion in the first session this
22 morning and it does apply to political
23 contributions, treating them as a part of a more
24 general climate of risk or a part of a longer list
25 of risks, especially the businesses' need to

1 monitor in an aggressive and in an affirmative way.

2 One think the UK Bribery Act does that our
3 American Foreign Corrupt Practices Act does not, is
4 that it closes the loophole that we created in our
5 law call "facilitating payments" and the Foreign
6 Corrupt Practices Act in the US allows payments
7 supposedly to get an official to do what she or he
8 was supposed to have done anyway. You have
9 equipment sitting on the dock in a port, a
10 facilitating payment to get the customs' people to
11 certify it and bring it into the country is within
12 certain unspecified limits allowed under the
13 American law. The UK Bribery Act does not allow
14 those kinds of payments and I think that is
15 probably a good idea.

16 With respect to political contributions, of
17 course, it functions in a very different climate.
18 The UK is a unitary State, unlike federalism in
19 Canada and the United States, parties there are a
20 matter of national contest between national
21 political parties, for the most part. The rules
22 there sharply limit expenditures in local
23 campaigns, in a way that ours, in the US, are not
24 limited, and yet are quite open to... for another
25 contributions to parties at the top, again

1 differing from practices in the United States. So,
2 there are a range of options that are out there.

3 But I would just conclude by saying that,
4 given these complexities of influence market
5 corruption, there are, I think, many more choices
6 before the Commission, and probably much of the
7 public is aware of and understands, in my view,
8 those choices, those dilemmas make the Commission's
9 work so far all the more impressive. I will wind up
10 on that note and invite any questions you might
11 have. Thank you.

12 Q. [73] Thank you very much, Professor Johnston. If I
13 may, I would have a couple of questions. What I
14 understand from your notion of influence markets is
15 that it is a different view of what corruption can
16 be...

17 A. Hmm, hmm.

18 Q. [74] ... to the extent that we usually think of
19 corruption in the tradition way as someone paying
20 someone else to get an advantage, and that,
21 usually, there's a direct connection between the
22 person who gives and the benefit that is received.
23 In what you describe - and you used that word -
24 it's much more "subtle" as an activity. So, it is a
25 syndrom, which is in itself more subtle than a

1 concrete activity, so it's a subtle syndrom that
2 points to the fact that without being characterized
3 as typical corruption, there's an influence, an
4 undue influence, to some extent, that is exercised
5 with having in mind the hope that some kind of a
6 benefit will follow.

7 You say that those influences are exercised
8 through different conduits, and that one of those
9 conduits was political financing and you mentioned
10 also lobbying.

11 A. Hmm, hmm.

12 Q. [75] And you also said that those were legitimate
13 activities as well. So where do we draw the line
14 between what is problematic and what is legitimate?
15 Because we, as citizens, and you said it yourself,
16 we contribute to political parties. As
17 entrepreneurs, we probably lobby too with
18 governments. So, these are legitimate activities.
19 To what extent and at what point does this become
20 illegitimate influence that needs to be
21 counteracted?

22 A. Hmm, hmm. That is... that's the great irony of this
23 variety of corruption, in a way. Push the argument
24 a little further down the line, democracy itself is
25 an influence market, in some ways. We like

1 democracy. I like democracy; I support it in many
2 ways. The points at which its processes become
3 distorted are not always obvious. I know, in the
4 American Congress, and I suspect in the Canadian
5 Parliament as well, a company representative, a
6 lobbyist, who came into a member's office and put
7 money on the desk and said, "Alright, we want you
8 vote on this bill," would be thrown out
9 immediately. And, in deed, the member would go back
10 to his or her riding and take great pride in
11 telling how that person got thrown out immediately.
12 It's not nearly as obvious and unsubtle a process
13 as many people think.

14 Similarly for contributions. If we accept
15 it, that being able to put a few dollars behind
16 your political convictions is at times a healthy
17 thing, what are the limitations? What are the
18 boundaries? We, in the United States, have a... our
19 handicap at the moment is that our Highest Court is
20 taking a particularly both limited and expensive
21 view of our First Amendment, and in effect is
22 ruling that money is speech. And therefore, the
23 political uses of money are speech and that's a
24 good thing. I think most people would differ with
25 that. But where the boundary lies is a subtle

1 question.

2 Those boundaries are fixed politically.
3 They're fixed in terms of the values of a society.
4 And saying exactly where they lie is almost
5 impossible to do with any degree of precision or
6 mass consensus, and yet, citizens know when those
7 boundaries are being breached.

8 In the United States, the overwhelming
9 majority of political money is given and disclosed
10 and spent within the law. And yet, year after year
11 after year, seventy-five percent (75 %) majorities
12 will say money has corrupted our politics; they
13 know it when they see it.

14 One of the places that I would begin to say
15 the distinction falls is at what point is public
16 trust undermined, at what point is the credibility
17 of democratic processes or the credibility of fair
18 bidding on construction are undermined in the
19 public eyes. And that, again, is a complicated
20 question, but it's more knowable than trying to
21 specify a clear-cut boundary in advance.

22 How big a political contribution is too
23 big? How much of a connection is too indirect?
24 Those are questions to be worked out through the
25 political process. And one of the problems in many

1 influence market societies is that it is that very
2 political process that has been influenced by
3 money, that has been influenced by some of the less
4 savoury allies of those who have money to spend,
5 and the political process may not be able to render
6 a clear-cut verdict that would suit the general
7 public. Hence, my emphasis on opening up the
8 political climate as well, but the competition is
9 extremely important. And I think earning the public
10 trust is not, in a system like Canada's or the
11 U.S., is just not a nice thing to do. I think it's
12 absolutely essential.

13 Q. [76] If we think that political financing and
14 lobbying are usual conduits for exercising
15 influence on the markets, what would be the other
16 conduits you think would be relevant to our
17 Commission, as we have, of course, political
18 financing is at the heart of our mandate, lobbying
19 as well, since we have to understand the way in
20 which the contracts are negotiated. Are there any
21 other conduits that we should be alert to in
22 thinking about those?

23 A. Just a short list. Employment offers to someone who
24 has left government service, for example, or
25 employment offers even within the private side of

1 the construction industry can be a technique of
2 tremendous influence and power. Conflict of
3 interest issues, which will be very familiar to the
4 Commission, and the subtlety of those, in some
5 respect, are another conduit. Collusion is a
6 particularly important one, because here, often,
7 the results consist of bids that are not submitted,
8 competition that doesn't take place, and that is a
9 part of this subtlety.

10 Another kind of influence that may be less
11 relevant to the construction industry, but quota
12 "research grants", that enable an industry to buy
13 favorable assessments of what it does or what it
14 sells. In New York State, a research institution in
15 one of our state funded universities was studying
16 energy questions, and it was found that its budget
17 was underwritten by companies that were pursuing a
18 controversial oil and gas extraction technique
19 called fracking, and that they were essentially
20 buying the research results they wanted.

21 So there are a number of kinds of conduits
22 in that way.

23 Q. [77] You tell me if you have questions, Madame.
24 Just getting back to the question of political
25 financing; you say that one of the means by which

1 we can disrupt or diminish the influence of
2 particular interests on government is through, you
3 say, enhanced political competition. So how do we
4 do that? So your argument is that by increasing
5 electoral competition, we would dilute the
6 influence that we exercise on leaders, and hence
7 diminish the risks of corruption. What is the...
8 could you just elaborate on the link between
9 competition in the electoral process and
10 corruption?

11 A. I will be happy to. I know the instinctive response
12 is to limit money, to try to drive it out. And
13 that, in many ways, more or less guarantees that
14 the law will be broken or it will be circumvented.
15 Enhanced competition in several ways would be a
16 good thing.

17 I think, first of all, in terms of the
18 public's reception of the political process, and of
19 its openness. Secondly, of the range of options
20 that they would have, and especially if that
21 enhanced competition means that new or reform-
22 oriented, or critical interests are able to enter
23 the arena, so much the better.

24 How to do that? A variety of ways are
25 possible, and none of them come cheap. One would be

1 to worry less about putting ceilings over political
2 spending than building floors underneath it, to
3 enable parties, candidates, especially newer ones,
4 to qualify for publicly financed support when they
5 get over a certain threshold of, say, signatures on
6 petitions, or so, and so forth, or a variation on
7 that is called the clean politics scheme.

8 Candidates, now in the U.S., candidates in
9 a sense finance their own campaigns. Candidates go
10 out and obtain a given number of small
11 contributions, let's say a hundred (100)
12 contributions of five hundred dollars (\$500) or
13 less in a small constituency, they document those
14 contributions, and then they are given a public
15 subsidy and can take only those funds. They have
16 shown that they have a base of support, but beyond
17 that point, that they then take only public funds.
18 And this has been done in several cities in
19 California, it was done for a time in Arizona, done
20 for a time in Maine, I believe.

21 And two results there that are interesting,
22 one is that the clean politic scheme made it easier
23 for women candidates to enter the arena. They have
24 had traditionally a hard time financing their
25 campaigns. And secondly, those who do not opt in to

1 this system start facing questions as to why they
2 have not. You know, "Why have you not taken the
3 public funds? Why do you continue to beat the
4 bushes with your corporate supporters?" And so
5 forth. So, clean politics is an option.

6 Various kinds of matching schemes, and here
7 it's possible to get very creative. Small private
8 individual contributions could be matched one to
9 one, two to one. New York City is considering six
10 to one kinds of matches to put more force behind
11 legitimate expressions of citizen, citizen
12 preferences, citizen support. Now, there's no magic
13 in any of this, but it's a chance to give the
14 democratic process an opportunity to do what we
15 hoped it will do, to give people a chance to demand
16 and to reward better government performance. There
17 is no neutral way of financing campaigns, there is
18 no system we can put on automatic pilot and let it
19 work.

20 The best we can do is come up with a system
21 that gives us the citizens a chance to do our jobs.
22 And in that sense, I think the idea of matching
23 small contributions is a very attractive one. The
24 logic of it is, it would perhaps free entrance into
25 the political arena from having to go hand in hand

1 to corporate sponsors. It would give those who
2 really want to make a fresh break with previous
3 patterns of financing an opportunity to demonstrate
4 that they've got a base of public support, and that
5 they deserve support from a public fund.

6 As I've said, none of this is cheap and the
7 biggest problem is of course those who are in
8 office now would have to write the law to enable
9 those changes to take place. But in several of our
10 states, at least a few of them, we've seen some
11 willingness to do that.

12 Q. **[78]** And just, also on the question of political
13 financing, you were talking about blind trust in
14 your suggestion. We tend to think that publishing
15 the list of donors to political parties allows us
16 to know who influences the decision makers, or at
17 least it's part of the rationale for requiring the
18 disclosure of the lists. So, with blind trust, we
19 in effect, give up on that idea and we rely on the
20 conviction of, well, I'm not sure it's the right
21 word in English, the engagement...

22 A. Yes.

23 Q. **[79]** ... not the conviction, the engagement of
24 citizens so that they will accept to finance
25 political parties even though it is not publically

1 recognized. Do you think that the idea of blind
2 trust requires us to sacrifice too much of
3 transparency and, so, is the cost higher than the
4 advantage that we could get from it?

5 A. I have some direct evidence that the perceived cost
6 is much too high. A colleague of mine and I have
7 published in The Washington Post newspaper an
8 article with a variation of the blind trust idea
9 and it was published online and if you take a look
10 at the comments people made after the article
11 appeared, they are blistering, you know, everyone
12 in Washington thinks we're fools so I think we may
13 be doing something right actually.

14 But the fact is that I think transparency
15 is somewhat misunderstood. When we move to
16 transparency in reporting contributions and
17 expenditures, I thought that was an unambiguously
18 good idea. I thought that, you know, this was the
19 way forward. The first ironic result of that is
20 that people were persuaded that a tidal wave of
21 money had landed on the political process when, in
22 fact, we were simply disclosing what had been there
23 all along.

24 Q. [80] Uh, huh.

25 A. And there was a blow to public confidence that,

1 from which we never really have recovered. The hope
2 for transparency was that voters and journalists
3 could look at who was getting money from whom and
4 the people practising illegitimate deals would be
5 punished at the polls. But there's an ocean of
6 data. There is just so much information that
7 illicit deals can be, you know, they may never come
8 to light, no one may be able to dig them up or it
9 may be five years after the fact.

10 The vast majority of convictions and
11 regulatory cases brought by our Federal Election
12 Commission are what I would call process violations
13 or almost like status offences, that someone is
14 late with a report or has not obtained the proper
15 signatures, really substantive oversight of who's
16 funding whom is the exception rather than the rule.

17 The same colleague and I did a public
18 opinion poll in New Jersey not long ago asking
19 people whether they looked at the data on
20 disclosure on the contributions that came out from
21 both the state and the federal agencies and about
22 seventeen percent (17%) said they did. And that was
23 higher than we expected actually. But they also
24 acknowledged very quickly that they were confused,
25 they didn't know how to make sense of it,

1 especially now in our system, many contributions
2 need not be disclosed as to their original source.
3 The citizens can easily get lost. You know, the old
4 saying "Follow the money" may lead you off into a
5 very confusing place.

6 Q. [81] Uh, huh.

7 A. With the blind trust idea, first of all, the
8 records of the sources of money would be kept by
9 the central authority for purposes of litigation
10 and enforcement. The notion that transparency can
11 become a sort of a target list, a publically
12 subsidised donors' list for candidates or a
13 publically subsidised takers' list for contributors
14 on the other hand, that would be lost.

15 There is a sense in which perhaps that
16 would drive a major amount of public contributions
17 out of the system, it might be said that those are
18 the, you know, the ones that would be lost are the
19 contributions that could be done without in the
20 first place. Would a person be able to figure out
21 where the money came from? Perhaps. I mean, if you
22 and the United States made, took a strong stand
23 against gun legislation and your contributions went
24 up, there would be no great mystery in figuring out
25 where that was coming from but, nonetheless, the

1 notion that the verifiability of who's contributing
2 to whom would no longer be as easy is the core of
3 the idea.

4 I have a feeling it would be a tough sell
5 to legislators. I know from our Washington Post
6 experience that it's a tough sell to the public.

7 Q. [82] Probably because they have...

8 A. Right.

9 Q. [83] ... the impression that something is...

10 A. But here... here is an example within the influence
11 markets rubric again of how the best of intentions
12 can backfire, that our laws and our processes can
13 be put to uses we never anticipated or intended.

14 Q. [84] Yes. Just to get back on the question of
15 influence market more generally, you suggest ways
16 in which we can change the expectations and
17 change... or act on the conduits and try to
18 eliminate the chances that those influences are
19 exercised. But let's suppose that we fail in that
20 score and that there is, in deed, people exercising
21 undue influence on... If we define corruption the
22 way you suggest we should define it, how could we
23 sanction it, then? How could we... do we need a
24 statute that would say, "Any undue influence is
25 a... une infraction?"

1 A. Infraction, violation.

2 Q. **[85]** Is it? Okay, a violation, yes, sorry. So, the
3 challenge I think is, while I think this is a very
4 inspiring concept, influence market, we can see how
5 illuminating it is as an explanation of a number of
6 behaviours that we have in public life. The
7 challenge is how do we sanction those behaviours if
8 they are problematic.

9 A. Hmm, hmm.

10 Q. **[86]** It requires a legal definition, it requires
11 inquiries, investigations. And so, how do we apply,
12 I would say, this theocratical concept to the...

13 A. Right.

14 Q. **[87]** ... to the reality?

15 A. I wonder whether one manifestation of the climate
16 of expectations in the construction industry in
17 Québec consists of companies that just don't bid.
18 "This deal is all sewn up. It has been. They've
19 been all along. I'm not going to bid," and so
20 forth. One way... I mean, expectations have a life
21 of their own. And controlling them is very
22 difficult, but one way to change those expectations
23 over time is to produce differing results in the
24 outcomes of the bidding. For example, to show
25 people through the indicators and benchmarks, not

1 only perhaps are some different companies winning
2 bids - and again, I don't pretend to know how many
3 competitors are out there - but they's winning them
4 at published rates that seem to conform the common
5 sense. That will change expectations and so forth.
6 Without question, that needs to be backed up with
7 carefully drawn rules and better legal minds than
8 mine will be needed here, as to what constitutes
9 undue influence and what are the processes to be
10 looked at.

11 Conflict of interest laws in various
12 places, and I am sure in the Province as well, have
13 often tended to broaden over the years, to include
14 a wider range of relatives, and a wider range of
15 colleagues and associates. Does that seem to be
16 working? I think careful monitoring of public
17 opinion there might be worth looking at as well. A
18 radical departure in the political financing
19 process, either if you want to go in the blind
20 trust direction, that's one thing, or perhaps,
21 radically enhanced transparency in the other, to
22 show that the rules are changing, and how campaigns
23 are financed and underwritten, might be a way to
24 get the public's attention.

25 There is, of course, the undeniable value

1 of high profile cases, of high profile convictions,
2 where they are justified in fines that... penalties
3 that seem to be clearly significant in the public's
4 mind. All of those things have to work together.
5 The expectations have formed on their own over
6 time. Without assuming everyone is perfectly
7 rational, most people are not fools; they know what
8 they're seeing. And if we can show that the reality
9 is changing, those contractors who stay on the
10 sidelines might be the first to notice. Some
11 journalist might notice as well.

12 I think the continued aggressive practice
13 or transparency, the continues aggressive
14 publication of indicators of performance and
15 benchmarks is a way to try to maintain the public's
16 attention. If you can say to people : « Here is an
17 authority that has been paying forty percent (40 %)
18 too much for asphalt for many, many years, and now
19 it's within five percent (5 %) of, do you want to
20 use the market price or other better benchmark »,
21 but if you can show that, that's news in some
22 senses, and expectations may well follow. Can we
23 guarantee that they will? No.

24 Q. [88] Perhaps just on this topic, but a more
25 specific question, because that has been raised as

1 a potential solution in the media, and from a
2 number of witnesses that we've heard; what does the
3 fact... I'll say it differently. Would limiting the
4 number of mandates or the number of terms that an
5 elected official hold, would this help reducing the
6 expectations of the possibility of influence?

7 Because we have a number of cases where
8 people have been in place for a number of years; in
9 some cases, a number of decades. And so, I suppose
10 that when there's such a stability in the political
11 sphere, the expectations are themselves stabilized.
12 And I suppose that it creates easier way to
13 influence decision makers. So what do you think of
14 about that?

15 A. In many way, term limits are very popular in many
16 places. Eighty percent (80 %) majorities say term
17 limits are a good idea. I tend to be skeptical for
18 several reasons. One is that the dedicated and
19 highly skilled official is ejected at the end of X
20 many years, just as is the venal one. Another one,
21 and this is a problem we've seen in Mexico. Mexico
22 has term limits at all levels. That officials
23 knowing that they're in their last term, and you
24 know, can neither be reelected nor voted out;
25 that's when they really steal. That's when the

1 corruption goes into the high gear. And there's
2 some ironies there. I think it...

3 LA PRÉSIDENTE :

4 Q. [89] I thought you were going to say it's then they
5 impose real good things.

6 A. I wish. I wish. In Mexico, has unfortunately shown
7 the contrary example. In a sense too, and I mean
8 this is the sort of thing professors like to say,
9 and please discount it, but term limits are a way
10 of asking the law to do our duty as citizens. And I
11 like to tell my students, you know, you've got, for
12 those of you who vote, you've got term limits at
13 the end of your arm. You can throw the lever. You
14 can vote for somebody else. Now, the obvious limit
15 to that argument is if political competition is
16 weak, or if itself is so set in stone that there
17 are no variations. And ultimately, there can be
18 that a very bad climate of expectations, as between
19 citizens and the choices the system offers them,
20 and so forth.

21 It gets discouraging in a way, because in
22 the influence market concept, everything is
23 connected to everything else, and where you plant
24 your feed is hard to say.

25 Me GENEVIÈVE CARTIER :

1 Q. [90] We talked about transparency at some point.
2 Transparency has been an important issue, during
3 the proceedings of the Commission and again, both
4 in the media and from the participants. What role
5 do you think transparency plays in influence
6 markets, both good influence and bad influence?

7 A. I think we've seen a couple of ways in which
8 transparency cuts both ways. And I can well
9 understand, I think, how, if the Commission comes
10 forward and as argued for transparency here, there
11 are in many of places, and says : « Oh, by the way,
12 now contributions are going to be confidential. »
13 That's going to be a difficult point to sell, but
14 it's an example of how transparency can work in
15 different ways.

16 I think one way to think of the good side
17 of transparency is to use it to build anti-
18 corruption coalitions out in society. Here is the
19 information: "It affects you, the contractor, it
20 affects you, the union official, it affects you,
21 the tax payer. Now, do something about it or join
22 us in doing something about it."

23 Transparency, though, can also overwhelm
24 people with too much information. And one of the
25 factors, and I'm sure the Commission has come

1 across this in a variety of ways, is that for
2 citizens it can be difficult to tell the good news
3 from the bad news.

4 Q. **[91]** That's right.

5 A. Twenty-three (23) officials were indicted in court
6 last year, does that mean there's a wave of
7 corruption or does that mean there's a wave of
8 enforcement? And citizens will often misunderstand.
9 The role of an anti-corruption champion is in
10 part... or an anti-corruption commission
11 commissioner is in part that of a teacher, I think,
12 an explainer. It's a awkward term, but helping
13 people to understand just what it is that they are
14 seeing.

15 And I don't know what kind of body of
16 process will succeed the Commission after its life
17 span has been exhausted, but I would hope that
18 there would be ways to keep both citizens and those
19 in the construction industry informed of what each
20 other are doing, what the profile looks like, how
21 it's changing, the indicators and benchmarks are
22 one way of doing that.

23 Q. **[92]** That's all the questions I have. Do the
24 Commission...

25 LA PRÉSIDENTE :

1 Q. [93] I have one that I would like to hear you about
2 it. What do you think are the techniques of elected
3 people who receive money online, with all
4 transparency?

5 A. It was thought, and again if you'll pardon another
6 U.S. example, it was thought that the Obama
7 campaign had reinvented political finance. It turns
8 out, of course, that there are any number of ways
9 online to hide who you are. It turns out that if
10 you have, instead of a thousand (1,000) medium size
11 contributions, you have fifty thousand (50,000)
12 small ones, that's both good for democracy and the
13 flood of data rises that much higher. The systems
14 that are used to take in the funds and the like,
15 especially if they were to be centralized rather
16 than put under the campaign's own supervision, have
17 to be robust, they can't crash. And that, of
18 course, has difficulties. And if we do in effect
19 delegate the online processes to the campaigns
20 themselves, then there's obvious conflict of
21 interests in terms of how accurately you keep the
22 books, and so forth.

23 I think many aspects of the online world
24 tend to, you know, replicate what we know or what
25 we ought to know about the old ways of doing

1 things, and if the argument is made that online
2 contributions can be a new wave of creative
3 transparency, I'm opened to that idea, and at the
4 same time I can see perhaps some real risks that
5 are created in that way.

6 There's a parallel to online voting. And
7 I'm thinking here of the Philippines, which
8 recently went to online or automated voting, and
9 candidates who once had to go out and approach ten
10 thousand (10,000) voters, and buy ten thousand
11 (10,000) votes, now find they can do in effect one
12 stop shopping by going to the people running the
13 voting process. Those seeking to conceal a campaign
14 contribution or to mask its origins and so forth
15 may now not have to conspire as broadly, but may be
16 able to make the most of a contact with just one or
17 two technically savvy people.

18 So, I see real opportunities there, and the
19 whole family of risks that we probably will have to
20 find out about the hard way over the years to come.

21 Me GENEVIÈVE CARTIER :

22 Q. **[94]** Well, thank you very much...

23 A. Thank you.

24 Q. **[95]** ... Professor Johnston, this is a very
25 inspiring presentation. And we don't know what

1 influence it will have on our report, but we will
2 see. So, thank you so very much.

3 A. May I just again congratulate the Commission on its
4 work and the quality of its research, and thank you
5 for the chance to contribute.

6 Q. **[96]** Thank to you.

7 LA PRÉSIDENTE :

8 Q. **[97]** Well, thank you. We want to thank you for your
9 generosity, to have come here and take some of your
10 time to come and explain your very interesting
11 point of view.

12 A. Thank you. My pleasure.

13 Q. **[98]** Thank you very much.

14

15 AJOURNEMENT DE L'AUDIENCE

16

17

18

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