

Le 20 février 2024

# Bilan des opérations et mesures exceptionnelles mises en place pour la récupération des sommes liées à la corruption

Par l'Équipe PL26



Service des affaires juridiques



# Table des matières

1. Introduction	3
2. Projet de loi 26	4
3. Équipe PL26 : mandat et travaux	5
4. Résultats obtenus	7
5. Remerciements	8

# 1. Introduction

De 2011 à 2015, les travaux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction au Québec (CEIC) ont mis en lumière un lien direct entre le financement politique et l'attribution des contrats dans plusieurs villes, dont Laval.

De manière plus spécifique, il fut démontré que les firmes d'ingénierie jouaient un rôle majeur en organisant et en finançant secrètement des élections pour avoir des contrats, sollicitaient des entrepreneurs en construction pour des contributions politiques en échange de complaisance dans la surveillance des travaux, et donnaient de l'argent et des cadeaux aux élus et fonctionnaires. De plus, les témoignages rendus lors de la CEIC ont permis d'apprendre que la collusion entre plusieurs firmes d'ingénierie et entre des entrepreneurs, facilitée par la participation d'élus et de fonctionnaires, a engendré des hausses de coûts de l'ordre de 20 à 30 % des contrats truqués.

Suivant la publication du rapport final de la CEIC, Ville de Laval a mis sur pied le Bureau d'intégrité et d'éthique de Laval (BIEL), lequel donne à la Ville de Laval des moyens inédits de protection de l'intégrité et de l'éthique à tous les niveaux de l'appareil municipal.

Sous l'égide du BIEL et du Service des affaires juridiques (SAJ), l'administration lavalloise a ensuite formé l'Équipe PL26, dédiée à l'application des mesures exceptionnelles accordées par le projet de loi 26, devenu la *Loi visant principalement la récupération de sommes obtenues à la suite de fraudes et de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics* (la Loi).

Face à la fin imminente de son mandat<sup>1</sup>, l'Équipe PL26 désire dresser un bilan des activités réalisées depuis sa création au printemps 2016.

<sup>1</sup> Des procédures civiles sont toujours en cours.

## 2. Projet de loi 26

Afin d'aborder les réalisations de l'Équipe PL26, il importe de rappeler le contexte législatif entourant sa création. La Loi constitue en effet l'assise du déploiement des mesures de recouvrement de Ville de Laval. Le projet de loi 26 fut déposé le 3 décembre 2014 par la ministre de la Justice du Québec, M<sup>e</sup> Stéphanie Vallée. Suite à des consultations particulières et auditions publiques, le projet de loi fut adopté à l'unanimité le 24 mars 2015, puis sanctionné le 1<sup>er</sup> avril 2015.

La Loi prévoyait d'abord la mise en place d'un Programme de remboursement volontaire (PRV) à durée déterminée visant à permettre que soient remboursées de telles sommes lorsqu'il aurait pu y avoir fraude ou manœuvre dolosive. Dans le cadre de ce programme, le projet de loi prévoyait également que le gouvernement désigne une personne pour agir à titre d'administrateur. Cette personne avait notamment pour fonction de tenter d'amener les intéressés à s'entendre. L'ex-juge en chef de la Cour supérieure, l'honorable François Rolland, a été désigné par le gouvernement pour jouer ce rôle.

La Loi prévoyait aussi certaines règles particulières aux recours judiciaires à être intentés sans lesquelles il aurait été difficile pour la Ville de Laval et les autres organismes publics intéressés de recouvrer les sommes en jeu. Ainsi :

- 1) Toute entreprise ou toute personne physique qui, à quelque titre que ce soit, a participé à une fraude ou à une manœuvre dolosive dans le cadre de l'octroi, l'adjudication ou la gestion d'un contrat public est présumée avoir causé un préjudice à l'organisme public concerné (article 10(1) de la Loi);
- 2) La responsabilité des dirigeants de l'entreprise poursuivie est engagée à moins qu'ils ne démontrent avoir agi avec le soin, la diligence et la compétence dont ferait preuve, en pareilles circonstances, une personne prudente (article 10(2) de la Loi);
- 3) La responsabilité des administrateurs de l'entreprise est engagée dans la mesure où ils savaient ou auraient dû savoir qu'une fraude ou une manœuvre dolosive au sens de la Loi a été commise (article 10(3) de la Loi);
- 4) Le préjudice est présumé correspondre à la somme réclamée par l'organisme public concerné pour le contrat visé lorsque cette somme ne représente pas plus de 20 % du montant total payé pour le contrat visé;
- 5) Le tribunal qui accueille une demande intentée en vertu de la Loi doit ajouter à la somme qu'il accorde en réparation du préjudice un montant forfaitaire égal à 20 % de cette somme à titre de frais (article 14 de la Loi);
- 6) Toute somme accordée par le tribunal porte intérêt à compter de la réception de l'ouvrage par l'organisme public concerné pour le contrat visé, au taux fixé en vertu de l'article 28 de la *Loi sur l'administration fiscale* ([chapitre A-6.002](#));
- 7) Enfin, une action visant à réparer un préjudice causé après le 15 décembre 1997 à un organisme public par une fraude ou une manœuvre dolosive dans le cadre de l'adjudication, de l'attribution ou de la gestion d'un contrat public ne peut, si elle est en cours le 15 décembre 2017 ou exercée dans les cinq ans qui suivent cette date, être rejetée pour le motif que ce droit est prescrit.

Cette dernière règle était fondamentale pour les organismes publics puisqu'en vertu du *Code civil du Québec*, le délai de prescription habituel en ces matières est de trois ans. Avec cette dernière règle, les organismes publics ont pu entreprendre des recours pour un préjudice subi jusqu'à 20 ans dans le passé, période prolongée concordant avec celle examinée à la CEIC, et avaient cinq ans, suivant l'entrée en vigueur du chapitre III de la Loi, pour intenter des poursuites.

# 3. Équipe PL26 : mandat et travaux

Entre juin et septembre 2015, avec l'aide d'avocats externes mandatés par la Ville de Laval, un premier lot de mises en demeure fut envoyé à Gilles Vaillancourt et ses complices, ainsi qu'à des entreprises, leurs actionnaires, administrateurs et dirigeants. Ceux-ci furent invités à prendre l'engagement de participer au PRV, qui s'échelonnait du 2 novembre 2015 au 15 décembre 2017.<sup>2</sup>

Au printemps 2016, l'Équipe PL26 a pris le relai des expertises entourant la récupération des sommes volées aux contribuables lavallois. Au moment le plus intense de ses opérations, l'Équipe PL26 a compté jusqu'à huit membres, dont :

- Quatre responsables en analyse du renseignement;
- Trois auditeurs internes et experts en gestion de fonds publics; et
- Un chargé de projet.

Son mandat consistait à :

- 1) Effectuer une collecte de données dans un cadre civil et procéder à l'analyse des contrats des 20 dernières années afin de déterminer les fournisseurs et facilitateurs ayant pu commettre des manœuvres frauduleuses et dolosives et d'en estimer les impacts financiers;
- 2) Évaluer les offres faites à Ville de Laval dans le cadre du PRV; et
- 3) Soutenir les procureurs de Ville de Laval dans les procédures civiles à l'égard des entreprises et des personnes avec lesquelles il n'y aurait pas eu d'entente au PRV.

Les 18 premiers mois d'opération de l'Équipe PL26 ont été essentiellement consacrés aux deux premiers points du mandat décrit ci-dessus. Au début de l'automne 2016, le travail de l'Équipe PL26 a permis aux avocats du SAJ d'envoyer une nouvelle série de mises en demeure. Comme en 2015, les entités mises en demeure ont été invitées à prendre l'engagement de participer au PRV. Elles avaient jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2016 pour faire connaître, publiquement ou non, leur intention de proposer un remboursement.

La période intensive des négociations s'est déroulée du 1<sup>er</sup> novembre 2016 au 1<sup>er</sup> novembre 2017. Pour chacune des entreprises inscrites au PRV et proposant de rembourser Ville de Laval, l'Équipe PL26 a transmis, à la demande de l'administrateur du PRV, les renseignements suivants :

- Décrire les déboursés associés aux contrats obtenus entre le 1<sup>er</sup> janvier 1996 et le 31 décembre 2015;
- Fournir des informations sur les appels d'offres ayant conduit à l'attribution de ces contrats;
- Transmettre des informations relatives aux administrateurs et aux dirigeants de ces entreprises;
- Établir la valeur des préjudices subis par la Ville de Laval.

Après la fin du PRV, le 15 décembre 2017, l'Équipe PL26 s'est tournée vers la préparation de procédures civiles à être intentées par Ville de Laval. L'Équipe PL26 a ainsi collaboré avec les avocats du SAJ pour réviser les demandes introductives d'instance (DII), préparer les pièces déposées en preuve, répondre aux requêtes en communication de documents et de précisions ainsi qu'aux engagements, préparer des interrogatoires, apprécier le contenu des documents soumis en défense et participer aux négociations de règlement. Un membre de l'Équipe PL26 fut également appelé à représenter la Ville de Laval lors d'interrogatoires sous serment par les procureurs de défendeurs.

<sup>2</sup> Le PRV permettait aux personnes physiques et aux entreprises de rembourser des sommes qu'elles avaient perçues frauduleusement. En contrepartie d'un remboursement, ces participants pouvaient alors obtenir une quittance générale.

Pour les personnes et entreprises visées par des procédures déposées par la Ville dans le cadre de la Loi, l'Équipe PL26 fut également sollicitée pour :

- Apprécier les probabilités de recouvrement;
- Cibler les contrats ayant fait l'objet de fraudes et de manœuvres dolosives dans le cadre de leur adjudication, de leur attribution ou de leur gestion;
- Prendre en compte les déboursés associés à ces contrats;
- Constituer la preuve en appui de chacun des contrats réclamés, notamment en décrivant la participation des individus et entreprises aux fraudes et manœuvres dolosives identifiées; et, encore une fois,
- Établir la valeur des préjudices subis par la Ville de Laval.

Afin de réaliser ses travaux, l'Équipe PL26 a notamment consulté les registres publics, les médias d'information et leurs archives, les médias sociaux, les archives documentaires et les bases de données de la Ville ainsi que les dossiers judiciaires. L'Équipe PL26 a également obtenu des renseignements grâce aux rencontres de témoins ou lors d'interrogatoires au préalable. Ces dernières sources ont été particulièrement utiles dans les dossiers où il y avait peu de preuves documentaires.

Par ailleurs, en marge des travaux liés directement à la Loi, l'expertise de l'Équipe PL26 fut mise à profit dans l'élaboration ou la refonte de règlements et politiques. À cet effet, des membres de l'équipe ont, entre autres, été appelés à commenter la *Politique de gestion contractuelle* ainsi que le *Code de conduite des fournisseurs*. L'Équipe PL26 a également apporté sa capacité de recherche, d'enquête et d'analyse dans des litiges spécifiques et importants pour la Ville de Laval. Elle a permis à des avocats du SAJ de retrouver et d'établir le domicile de personnes et d'entreprises afin que les actions juridiques requises soient entreprises pour récupérer des dettes encourues envers la Ville.

De plus, en janvier 2020, des membres du BIEL et de l'Équipe PL26 ont été mis à contribution en participant à une consultation ministérielle sous l'égide du ministre québécois des Finances, M. Éric Girard. Cette consultation avait pour objectif d'accroître la transparence corporative au Québec. Puisque, dans le cadre de leurs enquêtes administratives, les personnes œuvrant au sein du BIEL et de l'Équipe PL26 utilisent fréquemment le registre des entreprises du REQ et le Registre foncier du Québec, elles ont été invitées à soumettre leurs observations, et Ville de Laval les a transmises au ministre.

L'Équipe PL26 a aussi apporté son soutien à des agences gouvernementales telles que l'Agence du revenu du Canada et Revenu Québec. Les échanges d'information et la collaboration avec ces organisations permettaient ainsi de faire avancer les dossiers communs tout en respectant les intérêts respectifs. Enfin, durant la période de février 2016 à aujourd'hui, les membres de l'Équipe PL26 ont appuyé à de nombreuses reprises le BIEL dans la prise en compte de plusieurs problématiques, dans une multitude de domaines spécifiques à son mandat.

## 4. Résultats obtenus

Les ententes conclues dans le cadre du PRV, des mises en demeure ou autres recours civils entrepris en vertu de la Loi ont permis, à ce jour, de récupérer une somme de **près de 60 millions**.<sup>3</sup> À noter qu'un seul dossier fut porté devant un juge, soit *Ville de Laval c. Consultants Gauthier Morel inc.*<sup>4</sup> Ce dernier a fait l'objet d'un jugement de la part de la Cour d'appel du Québec en faveur de Ville de Laval. De plus, sur l'ensemble des sommes récupérées par Ville de Laval, environ 80 % sont directement attribuables au travail de l'Équipe PL26 et des avocats du SAJ mandatés pour intenter des poursuites civiles en vertu de la Loi.

Les sommes récupérées à ce jour ont été réinvesties dans des programmes et services ayant un impact direct sur la communauté lavalloise. Notamment :

- La création du Fonds Place-du-Souvenir, qui est un levier d'intervention auprès des jeunes de 0 à 17 ans issus de milieux défavorisés afin de permettre leur plein épanouissement;
- Une contribution de 20 M\$ à la réserve pour l'acquisition et la mise en valeur de milieux naturels;
- Une contribution au paiement comptant des immobilisations pour éviter le recours à l'endettement.

Enfin, l'Équipe PL26, le SAJ et la Ville de Laval sont devenus une référence, notamment pour d'autres municipalités du Québec. En effet, plusieurs d'entre elles ont souhaité adopter ou adapter les méthodes de travail développées à Laval. Il s'agit d'un gain réputationnel important pour Ville de Laval. Au surplus, avec cette initiative et toutes les autres, Ville de Laval envoie le message qu'elle ne laissera pas les actes dolosifs, liés à la corruption et la collusion, impunis sur son territoire. Ainsi, en démontrant du leadership et en sachant mettre en place des initiatives concrètes, Ville de Laval témoigne éloquemment qu'une organisation publique peut se relever d'une période trouble.

<sup>3</sup> Ce montant devra être révisé lorsque les dernières poursuites auront fait l'objet d'une entente ou d'un jugement de la Cour.

<sup>4</sup> 2022 QCCA 1342 (permission d'appeler en Cour suprême rejetée).

## 5. Remerciements

Les travaux et résultats précédents n'auraient pu être atteints sans le concours de collègues œuvrant dans d'autres services. Pensons notamment aux Services :

- de l'ingénierie;
- des travaux publics;
- de l'évaluation foncière;
- de l'environnement et de l'écocitoyenneté;
- de l'urbanisme;
- de l'approvisionnement;
- de l'innovation et des technologies; et
- au Bureau des transactions et des investissements immobiliers.

À un moment ou l'autre, des personnes travaillant dans ces services ont répondu aux questions des responsables de l'analyse du renseignement ou des auditeurs internes experts. De plus, l'Équipe PL26 a reçu la collaboration requise de ces différents services pour l'obtention d'informations dont ils sont propriétaires, telles que des extractions de bases de données, des documents papier et des cartes produites sur mesure. Tout cela représente une quantité appréciable de documents. L'Équipe PL26 et le SAJ tiennent à les remercier.

De plus, au cours des sept dernières années, trois équipes ont accompagné, presque quotidiennement, l'Équipe PL26. La première est le Service des finances, qui a toujours su fournir les informations précises et les documents permettant de renforcer la preuve de Ville de Laval. Cette preuve a été soumise avec succès dans plusieurs procédures judiciaires en réclamation. La deuxième, le BIEL et ses dirigeants, qui ont été des ressources toujours présentes pour partager des compléments d'information, conseiller ou simplement assurer la protection requise à l'équipe lors de rencontres de témoins. Enfin, des remerciements vont à l'équipe d'archivistes du Centre de documents semi-actifs du Service du greffe (CDSA). En effet, sans leur travail toujours méticuleux, consciencieux et très rapide, rien n'aurait pu être accompli. Grâce à cette équipe, Ville de Laval a pu faire la preuve qu'elle pouvait retrouver les documents demandés par les défendeurs, coupant ainsi court, pour certains d'entre eux, aux contestations constitutionnelles qu'ils ont fait valoir. Par son travail, le CDSA a permis à l'Équipe PL26 et aux avocats du SAJ de respecter les délais, parfois serrés, imposés par les parties adverses ou la Cour.