

A11D6
A29
C68
1
QMC
P. gouv.

6
C68

CEIC-R-2420

A.B

rapport

de la Commission d'enquête
sur le coût de la 21^e olympiade

volume 1



Avant-propos — Introduction
L'écart entre les prévisions et le coût
Les conclusions générales
Les conséquences financières
Les recommandations

A11D6
A29
C68
1
DmC
P. Gour.

rapport

de la Commission d'enquête
sur le coût de la 21^e olympiade

volume 1

Avant-propos — Introduction
L'écart entre les prévisions et le coût
Les conclusions générales
Les conséquences financières
Les recommandations





Rapport de la Commission d'enquête sur le coût
de la 21e olympiade


ISBN 2-551-03769-7 (éd. complète)


Volume 1


ISBN 2-551-03770-0

Au Lieutenant-gouverneur en conseil

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport de la Commission d'enquête sur le coût des Jeux de la 21e Olympiade et celui des installations olympiques situées au Québec.


Albert H. Malouf
Juge de la Cour supérieure, président


Jean-Guy Laliberté
Comptable agréé, commissaire


Gilles Poirier
Ingénieur, commissaire

Avril 1980

"Qui de vous en effet, s'il
veut bâtir une tour, ne com-
mence par s'asseoir pour cal-
culer la dépense et voir s'il
a de quoi aller jusqu'au bout?"

L'ÉVANGILE SELON SAINT LUC

Chapitre 14, verset 28

RAPPORT DE LA
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE COÛT DE LA 21e OLYMPIADE

	<u>Page</u>
AVANT-PROPOS	
INTRODUCTION	1
L'ÉCART ENTRE LES PRÉVISIONS ET LE COÛT	23
LES CONCLUSIONS GÉNÉRALES	31
LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES	51
LES RECOMMANDATIONS	55

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
<u>AVANT-PROPOS</u>	
La division du rapport	vii
Les membres et le personnel	ix
Les remerciements	xiii
Les sigles	xv
 <u>INTRODUCTION</u>	 1
 LE MANDAT	 1
La version initiale	1
Les modifications	2
L'interprétation et les précisions	3
L'enquête complète	3
Les revenus et les retombées économiques	3
Le coût des Jeux	4
La période étudiée	5
 LES COMMISSAIRES	 5
Les nominations	5
L'assermentation	6

	<u>Page</u>
LES RAPPORTS	6
Le rapport préliminaire du 1er avril 1978	6
Le rapport d'étape du 31 décembre 1978	7
MONTREAL ET LES JEUX OLYMPIQUES	8
LES ORIGINES DE L'ENQUETE	8
LA PLANIFICATION ET L'ORGANISATION	10
L'approche utilisée	10
Les sujets de l'enquête	11
L'organisation matérielle	12
L'organisation fonctionnelle	12
La division du travail - l'organigramme	12
Le personnel - les règles de régie interne	12
Les services externes	14
Le programme directeur - le calendrier d'exécution	15
Les règles de pratique et de procédure	16
LES AUDIENCES	17
Les audiences publiques	17
Les audiences à huis clos	19

	<u>Page</u>
LES PRINCIPAUX ORGANISMES IMPLIQUÉS	19
Le Comité international olympique (CIO)	19
Les comités nationaux olympiques (CNO)	20
L'Association olympique canadienne (AOC)	20
Les fédérations internationales (FI)	20
Le Comité organisateur des Jeux olympiques de 1976 (COJO)	21
Le Comité conjoint du Gouvernement du Québec et de la ville de Montréal, chargé de la révision et du contrôle des revenus et des dépenses relatifs aux Jeux olympiques de 1976 (CCJO)	21
La Régie des installations olympiques (RIO)	22
<u>L'ÉCART ENTRE LES PRÉVISIONS ET LE COÛT</u>	23
LES PRÉVISIONS	25
Au 4 décembre 1969	25
Au 23 novembre 1972	25
Au 26 avril 1974	25
Au 4 février 1975	26
Au 16 juillet 1975	26
LE COÛT	27
Au 1er août 1976	27
Au parachèvement des travaux	28
L'ÉCART	28

	<u>Page</u>
<u>LES CONCLUSIONS GÉNÉRALES</u>	31
LES CAUSES PRINCIPALES DE L'AUGMENTATION DU COÛT DES JEUX ET DES INSTALLATIONS OLYMPIQUES	
LE MODE D'ORGANISATION ET DE SURVEILLANCE DES TRAVAUX	31
L'irresponsabilité administrative	32
L'abandon de la notion de jeux modestes	32
L'absence d'un budget global établi dès le début	32
L'absence d'une véritable direction de projet	33
L'acquisition d'installations superflues, inutilement luxueuses et exceptionnelles	35
Le choix d'un concept inédit	36
Le choix d'un architecte étranger	36
Les autres causes	37
LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS QUANT A CETTE AUGMENTATION	37
Les autorités de la ville de Montréal	38
Les autorités du COJO	40
L'architecte-conseil	42
Les syndicats	43
Les entrepreneurs et les fournisseurs	43

	<u>Page</u>
L'Association olympique canadienne et le Comité chargé de créer le COJO	44
Les Fédérations internationales	45
Observations	45
Le comité de contrôle des Jeux olympiques	45
Le Gouvernement du Québec	46
Le Gouvernement du Canada	47
La Régie des installations olympiques	47
 L'EXISTENCE POSSIBLE DE COLLUSION, DE TRAFIC D'INFLUENCE OU DE MANOEUVRES FRAUDULEUSES OU IRRÉGULIÈRES	
 LA POSSIBILITÉ DE RÉCUPÉRER UNE PARTIE DES SOMMES D'ARGENT INVESTIES A MÊME LES DENIERS PUBLICS ET LES MESURES POUR Y PARVENIR	 48
 <u>LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES</u>	 51
 <u>LES RECOMMANDATIONS</u>	 55
 L'APPROBATION ET LA GESTION DE TRAVAUX DE GRANDE ENVERGURE	 55
Les travaux de grande envergure	55
Les règles d'approbation et de gestion	56
L'identification et la justification	57
L'approbation	57
La gestion	58

	<u>Page</u>
Les modalités d'application	59
Le Gouvernement du Québec	60
Les municipalités du Québec	62
LE FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT	64
L'accès à l'information	65
Le rôle de l'Opposition	67
Les commissions parlementaires	68
LES MÉDIA D'INFORMATION	69
LE CONTRÔLE DES GRANDS PROJETS PAR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC	70
LA NÉCESSITÉ D'ADOPTER UN CODE DE DÉONTOLOGIE DANS LE SECTEUR PUBLIC	71
LES MODIFICATIONS AU CODE CRIMINEL	74
LA LOI DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE	76
Le temps et les coûts impartis	77
Les pouvoirs d'une commission	77
La protection des témoins	78
<u>ANNEXE</u> - LES RÈGLES DE PRATIQUE ET DE PROCÉDURE	81

LA DIVISION DU RAPPORT

VOLUME I	AVANT-PROPOS INTRODUCTION L'ÉCART ENTRE LES PRÉVISIONS ET LE COÛT LES CONCLUSIONS GÉNÉRALES LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES LES RECOMMANDATIONS
VOLUME II	LE PARC OLYMPIQUE LA PÉRIODE PRÉ-CONSTRUCTION LE VÉLODROME LE COMPLEXE STADE-MÂT-PISCINES LES STATIONNEMENTS LA CENTRALE THERMIQUE LES AMÉNAGEMENTS EXTÉRIEURS LE VIADUC
VOLUME III	LE COMITÉ ORGANISATEUR DES JEUX OLYMPIQUES LE VILLAGE OLYMPIQUE LES INSTALLATIONS DE LA VILLE DE MONTREAL AUTRES QUE CELLES DU PARC OLYMPIQUE
VOLUME IV	CONFLITS D'INTÉRÊTS AUTRES MANOEUVRES IRRÉGULIÈRES LA VILLE DE MONTREAL INVOQUE LE SECRET PROFESSIONNEL RÉCUPÉRATION

LES MEMBRES ET LE PERSONNEL

Commissaires

L'Honorable Albert H. Malouf,
juge de la Cour supérieure,
président

Jean-Guy Laliberté, comptable agréé

Gilles Poirier, ingénieur

Secrétaire et Directeur général

Réginald Savoie, avocat
Paul-Émile Drouin, ingénieur

Procureur en chef

Bernard Carisse
Jean-Guy Riopel

Procureur en chef adjoint

Jacques Dagenais

Procureurs

François Beaudoin
Claude Bujold
Michel Fleury
Yves Forget
Jean-Charles Hamelin
Gaétan Ouellet
Lise Pratte
Gilles Trudel

Analystes

Diane Bergeron, avocate
Hélène D'Anjou, avocate
Gaston Désy, ingénieur
Louis-Georges Dupont, ingénieur
Josée Ferland, avocate
Roger Forest, comptable
Jacques Gagnon, journaliste
Yvon Hudon, comptable
France Mailloux, avocate
Jeannot Montminy, comptable agréé
Claude Paquet, comptable général
licencié

	<p>Louise Piché, avocate Guy Pinard, journaliste Anne Powell, avocate Guy Roy, avocat Robert Tétreault, comptable agréé Louise Vadnais, avocate Georges Wentser, avocat</p>
Documentalistes	<p>Yolande Tremblay, responsable Pierre Fournier Huguette Nadeau</p>
Greffiers	<p>Jean Carrières Rosaire Paquet</p>
Agent de presse	<p>Robert Tremblay</p>
Collaborateurs à la rédaction et à la révision de textes	<p>Ginette Gaudreault Jean Hétu, avocat Jean Lepage Louise McGovern-Dubuc J. Richard Ouellet, avocat</p>
Personnel de bureau	<p>Micheline Bergeron Lucie Bouffard Hélène Brousseau Micheline Desmarteaux Aline Després Marie-Reine Gosselin Lorraine Goyette Ginette Graton Ginette Gravel Nicole Grenier Suzanne Hébert Xavière Kohler Raymond Kouri Dolorès Laurin Paul Martineau Denise Provost Lynn Thompson René Trudelle</p>

Agent de liaison

Ministère du Conseil exécutif Roger Tellier

Ministère des Finances Julien Côté

La liste du personnel comprend toutes les personnes qui ont collaboré aux travaux de la Commission, que ce soit pendant toute la durée de celle-ci ou en partie seulement.

Les firmes professionnelles qui ont assisté la Commission sont identifiées sous la rubrique Services externes.

LES REMERCIEMENTS

Les Commissaires remercient toutes les personnes ou organismes qui, de près ou de loin, ont apporté une contribution à leurs travaux.

Ces remerciements s'adressent particulièrement au personnel de la Commission et aux spécialistes externes dont l'esprit d'équipe, le dévouement et l'initiative ont été des facteurs déterminants dans l'atteinte des objectifs de qualité de travail, de respect de l'échéancier et de budgets que la Commission s'était fixés.

Les Commissaires tiennent également à souligner de façon spéciale l'aide apportée par la Sûreté du Québec et la Gendarmerie royale du Canada, dont les membres détachés auprès de la Commission ont été d'une efficacité et d'un dévouement remarquables.

LISTE DES SIGLES

Organismes

ACC	Association cycliste canadienne
AOC	Association olympique canadienne
CCJO	Comité de contrôle des Jeux olympiques
CIM	Compétitions internationales de Montréal
CIO	Comité international olympique
CNO	Les comités nationaux olympiques
COCMC	Comité organisateur des Championnats mondiaux de cyclisme de 1974
COJO	Comité organisateur des Jeux olympiques
CPSPJO	Comité principal de sécurité publique des Jeux olympiques
CSD	Centrales des syndicats démocratiques
CSEVM	Commission des Services Électriques de la ville de Montréal
CSN	Confédération des syndicats nationaux
DPO	Division du Parc olympique du service des Travaux publics de la ville de Montréal
FEI	Fédération équestre internationale
FEN	Fédération équestre nationale
FI	Les fédérations internationales
FIBA	Fédération internationale du basketball amateur
FIC	Fédération internationale de canoë
FINA	Fédération internationale de natation amateur
FISA	Fédération internationale des sociétés d'aviron
FTQ	Fédération des travailleurs du Québec
GRC	Gendarmerie Royale du Canada
IAAF	International Amateur Athletic Federation

IASS	International Association of Shell and Spacial Structures
ORTO	Organisme de radio-télévision des Olympiques
RIO	Régie des installations olympiques
SCHL	Société centrale d'hypothèques et de logement
SHQ	Société d'habitation du Québec
UCI	Union cycliste internationale

Firmes et fournisseurs

ABBDL	Asselin, Benoît, Boucher, Ducharme, Lapointe Inc.
Aquila	Aquila BST Limitée
Audem	Audem Inc.
BBRL	Both Belle Robb Limitée
BDL	Boudreau, Dubeau, Lemieux Inc.
BPA	Bouthillette, Parizeau et Associés
Britton-Swift	Britton Electric Company Ltd et Swift Electric Company Ltd, en entreprise conjointe
CAIM	Consultants en Aéroports Internationaux de Montréal
CSM	Les Consultants du Stade de Montréal Inc.
Désourdy-Duranceau	Désourdy Inc. et Charles Duranceau Limitée, en entreprise conjointe
EE	Europe-Études
HRA	Hanscomb, Roy, Associés
Juszczyk	J.A. Juszczyk Associates
Larocque	Larocque, Samson, Guérette et Associés
LTZ	Les Terrasses Zarolega Inc.
LVLV	Lalonde, Valois, Lamarre, Valois et Associés Inc.
MLA	Michel Lagacé et Associés

PMA	Pageau, Morel et Associés
Roski	Roski Limitée
RTA	Régis Trudeau et Associés
Schokbéton	Schokbéton Québec Inc.
SEEE	Société d'études et d'équipements d'entreprises
SOA	Scharry, Ouimet et Associés
Standard	Standard Electric Company Inc.
Stethem-Gareau	Stethem-Gareau MSL Limitée
Stratinor	Stratinor S.A.
Swift	Swift Electric Company Ltd
TAAA	Technique Avancée de l'Architecture et de l'Aménagement
Tecsult	Tecsult Limitée
TGL	Trudeau, Gascon, Lalancette et Associés
Zarolega	Les Terrasses Zarolega Inc.

Autres

CPM	Critical path method (plan de cheminement critique)
PAP	Procédure d'approbation des projets
RMS	Réquisition de matériel et de service
SMP	Stade-Mât-Piscines

INTRODUCTION

LE MANDAT

La version initiale

Le 13 juillet 1977, le Gouvernement du Québec adoptait, sur recommandation du Premier ministre, l'arrêté en conseil no 2332-77 créant, sous l'autorité de la Loi des commissions d'enquête (S.R.Q. 1964, c. 11), une commission chargée de faire une enquête complète sur le coût des Jeux de la 21e Olympiade et celui des installations olympiques situées au Québec.

Sans restreindre la portée de ce vaste mandat, la Commission était appelée à étudier plus particulièrement:

- "1. les causes principales de l'augmentation du coût des Jeux et des installations olympiques;
2. le partage des responsabilités quant à cette augmentation;
3. le mode d'organisation et de surveillance des travaux;
4. l'existence possible de collusion, de trafic d'influence ou de manoeuvres frauduleuses ou irrégulières;
5. la possibilité de récupérer une partie des sommes d'argent investies à même les deniers publics et les mesures pour y parvenir;

*Cristian
13 juillet 1977*

causes augmentées

*partage responsabilité
des hausse \$.*

*organisation + surveillance
travaux*

*collusion - fraude
fraudes.*

A) Récupérer \$

B) Drogues de A

6. les mécanismes de prévention et de contrôle appropriés pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise à l'avenir dans d'autres travaux de grande envergure."

Il était également demandé à la Commission de présenter au lieutenant-gouverneur en conseil un rapport préliminaire faisant état de ses constatations, opinions et recommandations le 1er avril 1978. Le rapport devait être remis le 31 décembre 1978.

Les modifications

Le 10 mai 1978, par l'arrêté en conseil no 1467-78, le Gouvernement du Québec, suite au rapport préliminaire de la Commission du 1er avril 1978, modifiait le mandat original afin de permettre à la Commission de présenter son rapport final le 30 septembre 1979, tout en lui demandant, par ailleurs, de "présenter un rapport d'étape sur l'état de ses travaux, le respect de son échéancier et les dépenses engagées dans l'exécution de son mandat le 31 décembre 1978".

D'autre part, l'arrêté en conseil no 1571-78, du 17 mai 1978, modifiait le mandat initial du 13 juillet 1977 en stipulant qu'à l'avenir "les dépenses nécessaires à l'exécution du mandat de cette Commission soient payées à même le budget du ministère des Finances". Jusqu'alors, ces dépenses étaient payées par le ministère du Conseil exécutif.

*P. Levantran
1er avril 78
à l'avenir*

*Rapport Préliminaire
1er Avril 78
Rapport final
31 Dec 78
AP*

*modifications
10 mai 78
suite au rapport
1er Avril
- Rapport préliminaire
31 Dec 78
- Rapport final
30 Sept 79
AP*

*modifications
17 mai 78
Dépenses de la
Commission
payées au Hér
des Finances
Plutôt que
Conseil
Exécutif*

*modification 28 Août '79
Rapport final 30 Avril '80*

Enfin, le 28 août 1979, par l'arrêté en conseil numéro 2195-79, le mandat de la Commission était prolongé, à sa demande, au 30 avril 1980. Cette prolongation était devenue nécessaire principalement à cause du départ du Procureur en chef et du Secrétaire et Directeur général et de l'impossibilité pour la Commission de les remplacer au stade où en était rendue l'enquête. Aucune addition au budget ne fut demandée et ne s'avéra nécessaire à la suite de ce prolongement du mandat de la Commission.

L'interprétation et les précisions

L'enquête complète

Les mots que l'on retrouve dans le mandat de la Commission n'ont pas, de toute évidence, été pris au sens littéral du terme car une enquête exhaustive sur toutes les composantes du coût de l'entreprise olympique aurait demandé un temps d'une durée indéterminée et des moyens financiers extraordinaires.

La Commission a fait sienne l'expression "causes principales" de l'augmentation du coût des Jeux et des installations olympiques comme indiquant de la part des autorités gouvernementales la volonté d'obtenir de l'enquête de la Commission des résultats réalistes.

*à l'élaboration
de toutes les
causes*

*→ faisant l'office
du gouvernement*

Les revenus et les retombées économiques

Dans son rapport préliminaire du 1er avril 1978, la Commission a informé le lieutenant-gouverneur en conseil

*Il s'agit donc
des dépenses
budgetaires et non
des dépenses
nettes*

qu'après étude de l'arrêté en conseil du 13 juillet 1977, elle ne considérerait pas les revenus et les retombées économiques des Jeux olympiques de 1976 comme faisant partie de son mandat.

Le coût des Jeux

Aux fins du calcul de l'écart entre les prévisions des dépenses d'exploitation et d'immobilisation et leur coût réel, la Commission a défini ce dernier comme suit:

Le coût des aménagements réalisés au 1er août 1976 et le coût d'organisation des Jeux jusqu'à cette date, tels qu'ils ont été assumés par les diverses autorités compétentes impliquées.

Le coût des aménagements comprend les sommes versées et à verser (y compris les retenues) pour les travaux de toute nature exécutés jusqu'à ladite date. Dans le cas des aménagements non complétés le 1er août 1976, ce terme ne comprend pas les montants versés ou engagés pour des travaux exécutés ou à exécuter après cette date.

Intéressant !

Les autorités et les organismes impliqués dans le dossier olympique n'ont pas arrêté leurs comptes au 1er août 1976 et il n'a pas été possible de reconstituer les chiffres à cette date, faute de registres comptables appropriés.

Ainsi, la Commission a convenu d'utiliser, comme point de départ, les états financiers au

31 octobre 1976, pour la Régie des installations olympiques

30 avril 1977, pour la ville de Montréal et le Comité organisateur des Jeux olympiques de 1976

et par la suite, de les redresser pour tenir compte des dépenses de la période entre le 1er août 1976 et la date des états financiers. Cependant, la Commission n'a effectué aucun redressement pour ces dépenses, ne les jugeant pas suffisamment importantes pour fausser les conclusions découlant des chiffres montrés aux états financiers précités.

La période étudiée

La période qui a fait l'objet de l'enquête s'étend depuis les démarches entreprises par la ville de Montréal en 1969, en vue de l'obtention des Jeux olympiques de 1976, aux dates indiquées au paragraphe précédent en regard des trois organismes impliqués.

LES COMMISSAIRES

Les nominations

Par l'arrêté en conseil du 13 juillet 1977 créant la Commission, le Gouvernement du Québec en confiait la

présidence à l'Honorable Albert H. Malouf, juge de la Cour supérieure. Subséquemment, par l'arrêté en conseil no 2762-77 du 24 août 1977, la Commission a été complétée par la nomination de deux autres commissaires, soit M. Jean-Guy Laliberté, comptable agréé, et M. Gilles Poirier, ingénieur.

L'assermentation

La cérémonie de prestation du serment par les trois Commissaires eut lieu le 23 novembre 1977, sous la présidence de l'Honorable Jules Deschênes, juge en chef de la Cour supérieure.

LES RAPPORTS

Le rapport préliminaire du 1er avril 1978

Conformément à son mandat, la Commission faisait parvenir un rapport préliminaire le 1er avril 1978 au lieutenant-gouverneur en conseil. Ce rapport fait état principalement des travaux d'organisation de la Commission, de même que de ses constatations et de ses prévisions quant à la durée de l'enquête, à savoir:

- a) L'impossibilité, à ce stade, d'émettre aucune opinion ou aucune recommandation.

- b) L'importance de poursuivre l'enquête parce que les premiers résultats des recherches démontraient qu'il y avait matière à enquêter.
- c) La cessation des audiences publiques à la fin de juin 1979 et la remise du rapport final au lieutenant-gouverneur en conseil à l'automne 1979.

Subséquentement, par l'arrêté en conseil du 10 mai 1978, le lieutenant-gouverneur en conseil modifiait le mandat original de la Commission pour fixer au 30 septembre 1979, au lieu du 31 décembre 1978, la remise du rapport final tout en lui demandant un rapport d'étape pour le 31 décembre 1978.

Le rapport d'étape du 31 décembre 1978

Dans son rapport d'étape du 31 décembre 1978, la Commission fait le point sur l'état de ses travaux, décrit les modalités de son fonctionnement administratif et indique, d'une part, qu'à ce jour, ses travaux de recherche, de préparation et de présentation de la preuve en audiences ont pu être réalisés selon le calendrier de travail et les budgets établis et, d'autre part, qu'elle prévoit terminer le reste de ses travaux aux dates et avec les budgets déjà fixés.

Dans son rapport, la Commission ne formule cependant aucune opinion ou conclusion sur les sujets déjà traités en audiences du fait qu'à la date du rapport d'étape

aucune vue d'ensemble ne pouvait être dégagée avant l'audition de tous les témoins et la production de tous les documents.

MONTREAL ET LES JEUX OLYMPIQUES

La première olympiade des temps modernes eut lieu en 1896, grâce aux efforts du baron Pierre de Coubertin.

Dès 1929, la ville de Montréal posait sa candidature pour la tenue des Jeux olympiques d'hiver de 1932. En 1949, elle fut candidate à l'obtention des Jeux olympiques d'été de 1956, et, en 1966, pour les Jeux olympiques d'été de 1972. Enfin, le 12 mai 1970, à Amsterdam, le Comité international olympique (CIO) choisissait Montréal comme la ville hôte des Jeux de la 21e Olympiade qui devaient se dérouler du 17 juillet au 1er août 1976.

LES ORIGINES DE L'ENQUÊTE

Les événements qui ont suivi la décision du Comité international olympique (CIO) de confier les Jeux à la ville de Montréal, surtout les déclarations faites devant la Commission parlementaire des Affaires municipales en janvier et juillet 1975 confirmant des hausses importantes du coût des Jeux et des retards dans l'exécution des travaux, ont créé une grande inquiétude dans le public et chez les autorités gouvernementales. Au printemps de 1973, le Gouvernement du Québec était d'ailleurs intervenu dans le dossier olympique pour nommer un Comité conjoint du Gouvernement du Québec et de

la ville de Montréal, chargé de la révision et du contrôle des revenus et des dépenses relatifs aux Jeux olympiques de 1976, mieux connu sous le nom de Comité de contrôle des Jeux olympiques (CCJO). Par la suite, à cause de la hausse continue du coût, de l'absence d'un contrôle approprié et du retard accusé dans l'exécution des travaux, le Gouvernement du Québec décida de former, le 20 novembre 1975, la Régie des installations olympiques (RIO) et de lui confier la propriété des installations olympiques et la responsabilité d'en poursuivre la construction. Le 30 avril 1976, la RIO devenait également propriétaire du Village olympique par une loi spéciale du Québec (L.Q. 1976, ch. 43).

Après la tenue des Jeux, considérant que le coût des Jeux et des installations olympiques, financés en grande partie par les deniers publics, avait largement dépassé les prévisions initiales et entraînait un déficit non prévu de l'ordre d'un milliard de dollars, les deux gouvernements qui se sont succédés au Québec se déclarèrent en faveur d'une enquête publique. Le 8 décembre 1976, le Conseil des ministres du Québec approuvait le principe d'une enquête complète et impartiale sur l'évolution du coût de construction des installations olympiques. Cependant, il requérait préalablement du Conseil du trésor un rapport sur l'évolution du dossier olympique au plus tard le 1er février 1977. Ce dernier procéda donc à une enquête préliminaire sur l'augmentation de ce coût et conclut à la nécessité de poursuivre les recherches. A cette fin, le Vérificateur général, à titre de Commissaire du Conseil du trésor, examina trois contrats relatifs aux installations olympiques et constata plusieurs

anomalies. C'est à la suite de ce rapport du Vérificateur général au Conseil du trésor, soumis le 11 juillet 1977, que le Gouvernement du Québec adoptait, le 13 juillet 1977, l'arrêté en conseil no 2332-77 créant la Commission d'enquête sur le coût des Jeux de la 21e Olympiade et celui des installations olympiques situées au Québec.

LA PLANIFICATION ET L'ORGANISATION

L'approche utilisée

Face au dossier olympique qui s'étend sur une période d'au moins six ans et dont le volume et la complexité sont extraordinaires, la Commission s'est fixée dès le départ une approche de travail lui permettant d'exécuter son mandat dans des limites de temps et de coût raisonnables.

Ainsi, après avoir défini le sens de l'expression "enquête complète", elle s'est fixée un ordre de priorité axé sur l'essence même de son mandat qui consiste à déterminer les causes principales de l'écart entre les prévisions et le coût réel, en utilisant la méthode suivante succinctement décrite:

L'expertise générale situant l'écart global réparti en ses composantes principales.

La détermination, pour chaque composante principale, des champs d'activité ayant donné lieu aux plus grands écarts.

La détermination, pour chaque champ d'activité retenu, des éléments particuliers (contrats, procédures d'approbation de dépenses et autres) où se retrouvent les plus grands écarts.

L'étude détaillée des éléments ainsi retenus.

Ainsi, à moins de motifs relevant des autres stipulations de son mandat tels collusion, trafic d'influence, manoeuvres frauduleuses, la Commission n'a pas étudié tous les sujets et activités du dossier olympique mais uniquement les plus importants, selon la méthode ci-dessus décrite.

Les sujets de l'enquête

Dans le cadre géographique du Québec, la Commission s'est principalement intéressée aux installations du Parc olympique (Vélodrome, complexe Stade-Mât-Piscines, Stationnements, Centrale thermique, aménagements extérieurs, Viaduc de la rue Sherbrooke), au Village olympique, aux installations de la ville de Montréal en dehors du Parc olympique, aux installations et aménagements du Comité organisateur des Jeux olympiques de 1976 (COJO) et au fonctionnement du COJO quant à l'organisation et au déroulement des Jeux.

L'organisation matérielle

L'atmosphère sereine du palais de justice de Montréal, l'existence en cet endroit de toutes les installations nécessaires à une commission d'enquête et la disponibilité d'espaces à bureaux ont été les facteurs déterminants dans le choix de cet emplacement par la Commission.

Des locaux temporaires au 12e étage furent mis à la disposition de la Commission le 21 octobre 1977 et les aménagements définitifs au 7e étage ont pu être utilisés le 21 novembre 1977.

L'organisation fonctionnelle

La division du travail - l'organigramme

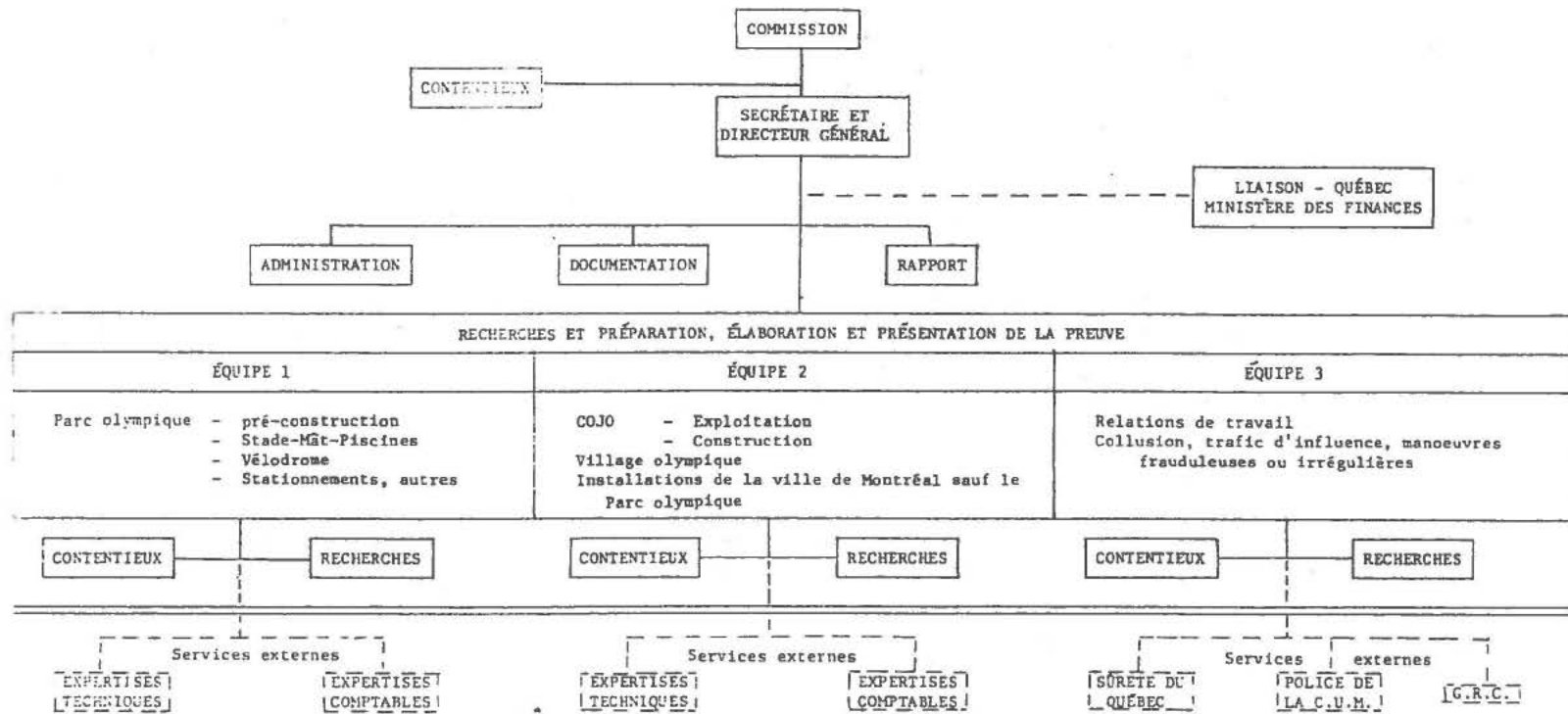
Les travaux de l'enquête et le personnel nécessaire ont été répartis de la manière indiquée à l'organigramme apparaissant à la page suivante.

Le personnel - les règles de régie interne

Les effectifs internes de la Commission se sont maintenus en deçà du maximum de 40 personnes prévues au rapport préliminaire du 1er avril 1978. Ces effectifs ont été constitués de procureurs, d'ingénieurs, de comptables, d'agents de recherche et de documentalistes assistés du personnel de soutien nécessaire.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE COÛT DE LA 21^e OLYMPIADE

ORGANIGRAMME



Les droits et obligations du personnel, de même que certaines pratiques administratives, ont été consignés dans vingt-huit règles de régie interne préparées et émises par la Commission.

Fait à souligner, les deux procureurs qui ont occupé, à tour de rôle, le poste de procureur en chef de la Commission ont été élevés à la magistrature durant l'exercice de leur mandat. Le premier, Me Bernard Carisse, a été nommé juge de la Cour provinciale le 30 novembre 1978 et le second, Me Jean-Guy Riopel, devenait juge de la Cour supérieure le 3 mars 1979. Compte tenu de la progression des travaux à cette date et des difficultés de recrutement, la Commission a dû poursuivre et terminer ses travaux sans les services d'un procureur en chef.

Les services externes

Les expertises techniques ont été confiées aux firmes Both Belle Robb Limitée et Jean Phaneuf et Associés Inc.

Les expertises comptables ont été partagées entre les firmes suivantes: Arthur Andersen et Cie; Ernst et Ernst; Gauvin, Prénovost, Dumais et Associés; et Poissant, Richard et Associés.

Diverses études d'avocats ont fourni des opinions juridiques spécifiques à la Commission, à sa demande.

La firme Vilaire et Associés, a assuré les services de sténographie officielle tant pour les audiences publiques que pour celles à huis clos.

Le Service de traduction Champlain Enr., de Sainte-Foy (Qué.), a collaboré à la révision des textes français.

Le service de Traduction du ministère des Communications du Québec, notamment mesdames Mary Plaice et Audrey Pratt, s'est occupé de la traduction anglaise du rapport.

Les Associés Marie Selick Ltée ont procuré des services de personnel de bureau selon les besoins sporadiques de la Commission.

Ces services externes ont été rémunérés selon les normes du Gouvernement.

Le programme directeur - les calendriers d'exécution

Dès l'approbation en mai 1978 par le lieutenant-gouverneur en conseil de la date du 30 septembre 1979 pour la remise du rapport final, la Commission a préparé un programme directeur de ses activités fondé sur les ressources exigées et disponibles, lequel spécifiait l'ordonancement des travaux des équipes de travail, subdivisait les activités en blocs d'opérations précises et fixait, pour chacun d'eux, les calendriers de recherches et de préparation, d'élaboration et de présentation de la preuve tant pour les audiences à huis clos que pour les audiences publiques.

Cette planification du travail a été par la suite rigoureusement contrôlée.

Les règles de pratique et de procédure

Une enquête constituée en vertu de la Loi des commissions d'enquête n'est pas un procès et une telle commission n'est pas un organisme judiciaire lié par les règles applicables à des cours de droit commun.

En édictant ses règles de pratique et de procédure, la Commission a voulu respecter le plus possible les droits fondamentaux des personnes appelées à témoigner devant elle, à savoir:

- le droit de se faire entendre;
- le droit à un délai raisonnable d'assignation;
- le droit d'être représenté par un avocat;
- le droit de faire entendre des témoins;
- le droit de produire des documents;
- le droit de contre-interroger des témoins;
- le droit de se faire ré-entendre;
- le droit à l'intimité et à l'honneur
 - par ordonnance de non-publication,
 - par ordonnance de huis-clos,
 - par l'absence de diffusion audio ou visuelle des témoignages.

Les règles et procédures de la Commission ont été publiées dans l'édition de mai 1978 du journal du Barreau

et une copie en fut remise aux témoins et à leurs avocats.

Ces règles sont reproduites in extenso en annexe au présent volume.

LES AUDIENCES

Durant le mois d'août 1978, la Commission a publié des avis publics, conformément à la loi, annonçant l'ouverture des audiences publiques, fixée au 7 septembre 1978, au Palais de justice de Montréal. A cette occasion, elle renouvelait son invitation publique de décembre 1977 à "toute personne, groupe ou association ayant des renseignements à lui fournir ou des mémoires à lui soumettre concernant les matières qui font l'objet de l'enquête de cette Commission à communiquer avec son Secrétaire". Malheureusement, elle n'obtint pas plus de succès que la fois précédente.

*Et non tant
qu'on ne s'en
soit rendu compte
du public!*

Les audiences publiques

Le 7 septembre 1978, au Palais de justice de Montréal, les audiences publiques débutaient par une déclaration d'ouverture du président de la Commission, suivie de la déclaration du Procureur en chef.

Après avoir fait un historique des raisons qui avaient amené le Gouvernement à décréter une enquête publique et explicité les contraintes de temps et d'argent inhérentes au mandat, le Président expliquait la nature et les

objectifs d'une telle enquête et les principes qui devaient guider les Commissaires dans leur travail de recherche de la vérité. Il insista particulièrement sur la nécessité de procéder avec impartialité et objectivité et de respecter les droits fondamentaux de la personne. Il rappela en cette circonstance, d'une part, l'obligation qu'avait le public de communiquer à la Commission tous les renseignements qui pouvaient lui être utiles pour faire le plus de lumière possible sur les faits importants du dossier olympique et, d'autre part, le droit de ce même public à une information juste et honnête.

Le Procureur en chef, quant à lui, traitait plus particulièrement du mandat de la Commission, du cadre et de l'organisation des travaux de celle-ci, du cheminement de la preuve, des règles de pratique et de procédure, du rôle des procureurs et d'autres aspects juridiques.

Les déclarations d'ouverture furent suivies d'une conférence de presse à laquelle avaient été conviés tous les représentants de la presse, tant écrite que parlée.

Depuis l'ouverture des audiences, la Commission a siégé régulièrement. Les séances publiques se sont déroulées, généralement à raison de trois jours par semaine selon un calendrier préalablement établi, du 7 septembre 1978 au 24 mai 1979.

Les audiences à huis clos

Des séances à huis clos furent tenues chaque fois que les droits des personnes auraient pu être lésés par des déclarations ne relevant pas de l'intérêt public. Ainsi, en exerçant sa discrétion, la Commission a pris en considération l'intérêt public, d'une part, et le préjudice qu'aurait pu subir le témoin ou toute personne impliquée, d'autre part.

Les séances à huis clos se sont déroulées à peu près dans la même période que les audiences publiques, mais toujours en dehors des jours réservés à ces dernières.

LES PRINCIPAUX ORGANISMES IMPLIQUÉS

Le Comité international olympique (CIO)

Le CIO est un organisme permanent, sans but lucratif, responsable du développement et du contrôle des Jeux olympiques. Il est, en dernier ressort, l'arbitre de toutes les questions relatives aux Jeux et au mouvement olympiques à l'exception des règles techniques qui relèvent entièrement des fédérations internationales.

Créé au congrès de Paris du 23 juin 1894, le CIO a son siège social au château de Vidy à Lausanne et ses membres sont choisis par cooptation, c'est-à-dire désignés par les membres eux-mêmes.

Les comités nationaux olympiques (CNO)

Les CNO sont les représentants du CIO à travers les pays du monde. Ils sont de ce fait des organismes, sans but lucratif, mandatés pour veiller au développement et à la protection du mouvement olympique et du sport amateur.

C'est au Comité national olympique du pays où doit se dérouler les Jeux d'une olympiade que le CIO confie l'organisation de ces Jeux. Le CNO peut cependant déléguer le mandat qui lui est confié à un comité spécial d'organisation qui dès lors transige directement avec le CIO.

L'Association olympique canadienne (AOC)

L'AOC est l'appellation officielle du Comité national olympique du Canada.

Les fédérations internationales (FI)

Ce sont des organismes chargés de veiller à l'administration, au développement, à la réglementation et au contrôle du sport dont s'occupe chaque fédération internationale, avec la collaboration des fédérations nationales qui y sont affiliées.

Lors de la présentation des Jeux olympiques, les fédérations internationales sont responsables de l'homologation des installations sportives mises à leur disposi-

tion et du déroulement technique des épreuves sportives.

Le Comité organisateur des Jeux olympiques
de 1976 (COJO)

Le COJO a été l'organisme dûment mandaté par l'AOC pour l'organisation et la présentation de toute activité de quelque nature qu'elle soit et à quelque endroit que ce soit se rapportant directement ou indirectement aux Jeux olympiques présentés à Montréal en 1976.

Le COJO a été constitué le 9 août 1972 en vertu de la troisième partie de la Loi des compagnies du Québec.

Le Comité conjoint du Gouvernement du Québec et de la
ville de Montréal, chargé de la révision et du contrôle
des revenus et des dépenses relatifs aux Jeux olympiques
de 1976 (CCJO).

Ce comité mieux connu sous le nom de Comité de contrôle des Jeux olympiques a eu pour fonction de revoir les modalités du budget des Jeux olympiques et de participer au contrôle des revenus, des coûts et des dépenses de la Ville et du COJO, de même que de soumettre des rapports et de faire toutes observations et recommandations jugées à propos au Gouvernement, à la Ville et au COJO.

*2nd Gen
Travail ??
HC*

La Régie des installations olympiques (RIO)

La RIO est une corporation créée le 20 novembre 1975 par une loi du Québec et ayant pour objet de réaliser la construction, l'aménagement et l'exploitation des installations mobilières et immobilières prévues pour les Jeux de la 21e Olympiade et contenues à l'intérieur du quadrilatère borné par les rues Sherbrooke, Viau, Pierre-de-Coubertin et Pie IX, dans la ville de Montréal, à l'exception de l'Arena Maurice-Richard, du Centre Maisonneuve et de leurs aménagements propres ainsi que des installations du métro. La Régie des installations olympiques est devenue propriétaire desdites installations le 29 novembre 1975. L'adoption subséquente, le 30 avril 1976, de la loi concernant le Village olympique, donnait à la RIO la propriété du Village et le mandat d'en poursuivre la construction.

L'ÉCART ENTRE LES PRÉVISIONS ET LE COÛT

L'arrêté en conseil créant la Commission affirme dans son préambule que "le coût des Jeux et des installations olympiques, financés en très grande partie par les deniers publics, a largement dépassé les prévisions initiales et a entraîné un déficit non prévu de l'ordre d'un milliard de dollars".

La Commission, dans un premier temps, a donc établi l'écart, pour l'ensemble du dossier olympique, entre les principales prévisions et le coût au 1er août 1976 selon la définition qui en a été donnée précédemment.

Dans les paragraphes qui suivent, les prévisions et le coût ont été répartis en dépenses en immobilisation et en dépenses d'exploitation de la même manière qu'elles ont été comptabilisées par les divers organismes impliqués. Ainsi, le mot "immobilisation" englobe les dépenses de construction et d'aménagement des Jeux alors que le terme "exploitation" s'applique aux dépenses du COJO relatives à l'organisation et au déroulement des Jeux.

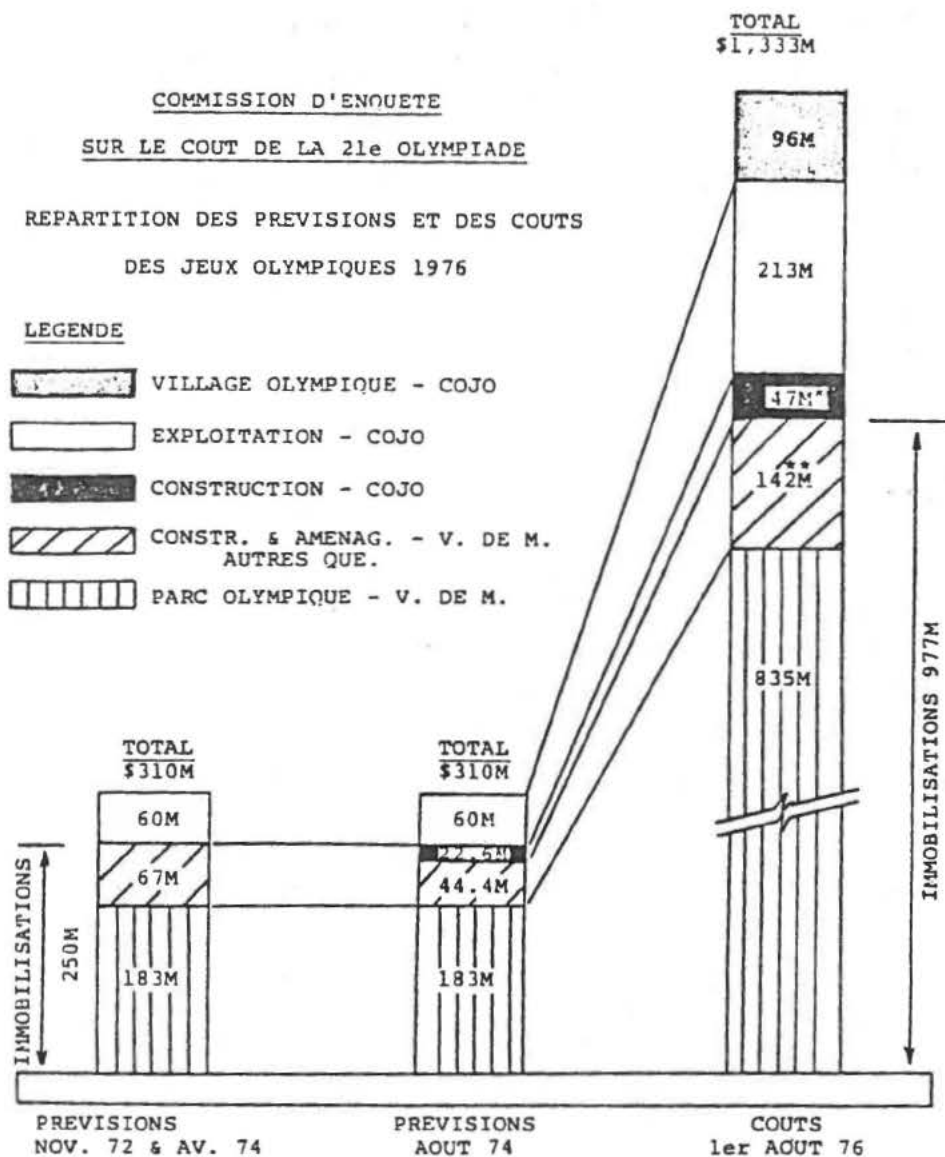
Le tableau de la page suivante indique, de façon schématique, la répartition des prévisions de 1972 et de 1974 ainsi que du coût à la fin des Jeux.

COMMISSION D'ENQUETE
SUR LE COUT DE LA 21e OLYMPIADE

REPARTITION DES PREVISIONS ET DES COUTS
DES JEUX OLYMPIQUES 1976

LEGENDE

- VILLAGE OLYMPIQUE - COJO
- EXPLOITATION - COJO
- CONSTRUCTION - COJO
- CONSTR. & AMENAG. - V. DE M. AUTRES QUE.
- PARC OLYMPIQUE - V. DE M.



- * DONT 26M APPLICABLES AU GROUPE "B"
- ** DONT 116.5M APPLICABLES AU GROUPE "A"

(Pièce 920)

LES PRÉVISIONS

Au 4 décembre 1969

Budget correspondant à la réponse, à cette date, du maire de Montréal, M. Jean Drapeau, au questionnaire de l'AOC (pièce 30)

Immobilisation	\$ 80 000 000
Exploitation	<u>40 500 000</u>
Total	\$120 500 000

Au 23 novembre 1972

Budget présenté par le COJO, le 23 novembre 1972, aux représentants des Gouvernements du Canada et du Québec (pièce 204) par suite de la résolution 11-75-2 du 18 novembre 1972 (pièce 61)

Immobilisation	\$250 000 000
Exploitation	<u>60 000 000</u>
Total	\$310 000 000

Au 26 avril 1974

Premier budget d'exploitation, structuré par codes hiérarchiques, adopté par le conseil d'administration du COJO en fonction de la résolution 22-159-4 du 26 avril 1974 (pièce 202)

\$ 59 505 100

Budget d'immobilisation à cette date

(le même que celui du 23 novembre 1972)	<u>250 000 000</u>
Total	\$309 505 100

Au 4 février 1975

Budget olympique établi à l'issue de la Commission parlementaire chargée d'examiner le dossier olympique et dont les audiences se sont déroulées en janvier et février 1975 (pièce 135)

Immobilisation	\$511 000 000
Exploitation	73 000 000
Construction - COJO	<u>26 600 000*</u>
Total	\$610 600 000

*(à l'exclusion d'une somme de \$28 000 000 prévue comme financement garanti pour la construction du Village olympique)

Au 16 juillet 1975

Budget olympique établi à l'issue de la Commission parlementaire de juillet 1975 chargée d'examiner le dossier olympique (pièce 135)

Immobilisation	\$612 000 000
Exploitation .	87 100 000
Construction - COJO	<u>31 000 000*</u>
Total	\$730 000 000

*(à l'exclusion d'une somme de \$55 000 000 prévue comme financement garanti pour la construction du Village olympique)

LE COÛT

Au 1er août 1976

Immobilisation, selon les états financiers vérifiés de la RIO au 31 octobre 1976 (pièce 11) et les registres comptables de la ville de Montréal au 30 avril 1977 (pièce 14) \$ 977 517 000

Exploitation, selon les états financiers vérifiés du COJO au 30 avril 1977 (pièce 262) y compris \$5 190 000 pour l'entretien ménager du Stade (pièce 12) 212 753 000
Sous-total \$1 190 270 000

Construction par le COJO, selon les états financiers vérifiés du COJO au 30 avril 1977 (pièce 262) \$ 47 101 000

Construction du Village olympique, selon les états financiers vérifiés de la RIO au 31 octobre 1976 (pièce 11) et les engagements applicables (pièce 510, annexe I) 95 657 000

Total \$1 333 028 000

Ce coût total ne comprend pas un montant de l'ordre de \$176 000 000 pour d'autres activités olympiques prises en charge par les divers ministères et organismes des gouvernements du Canada, de l'Ontario et du Québec ainsi que par certaines villes ou organismes municipaux. Le Gouvernement du Canada a absorbé pour sa part près de \$143 millions dont \$82 millions pour la sécurité publique.

Au parachèvement des travaux

Le Comité consultatif chargé d'étudier l'avenir des installations olympiques (Comité Marsan) indique dans son rapport d'octobre 1977:

"Au moment des Jeux olympiques, malgré les sommes fantastiques investies, les installations du Parc olympique constituaient un ensemble plus ou moins parachevé selon les éléments considérés. Ainsi, même si le Vélodrome, les piscines et les espaces extérieurs étaient terminés et aménagés à 95%, le Stade ne contenait que les services essentiels à la tenue des Jeux".

Dans son discours sur le budget de mai 1976, le ministre des Finances du Gouvernement du Québec évaluait à \$137 millions le coût du parachèvement des travaux après la tenue des Jeux, ce qui porte le coût total y compris les dépenses à venir pour les parachever, à \$1 470 000 000.

Si l'on ajoute les \$176 millions déjà mentionnés, le grand total du coût des Jeux olympiques de Montréal 1976 serait de l'ordre de \$1 646 000 000.

L'ÉCART

Le coût des Jeux de la 21e Olympiade et celui des installations olympiques au 1er août 1976, conformément à la définition de ce terme adoptée par la Commission aux fins de son mandat, dépasse par \$603 028 000 la dernière

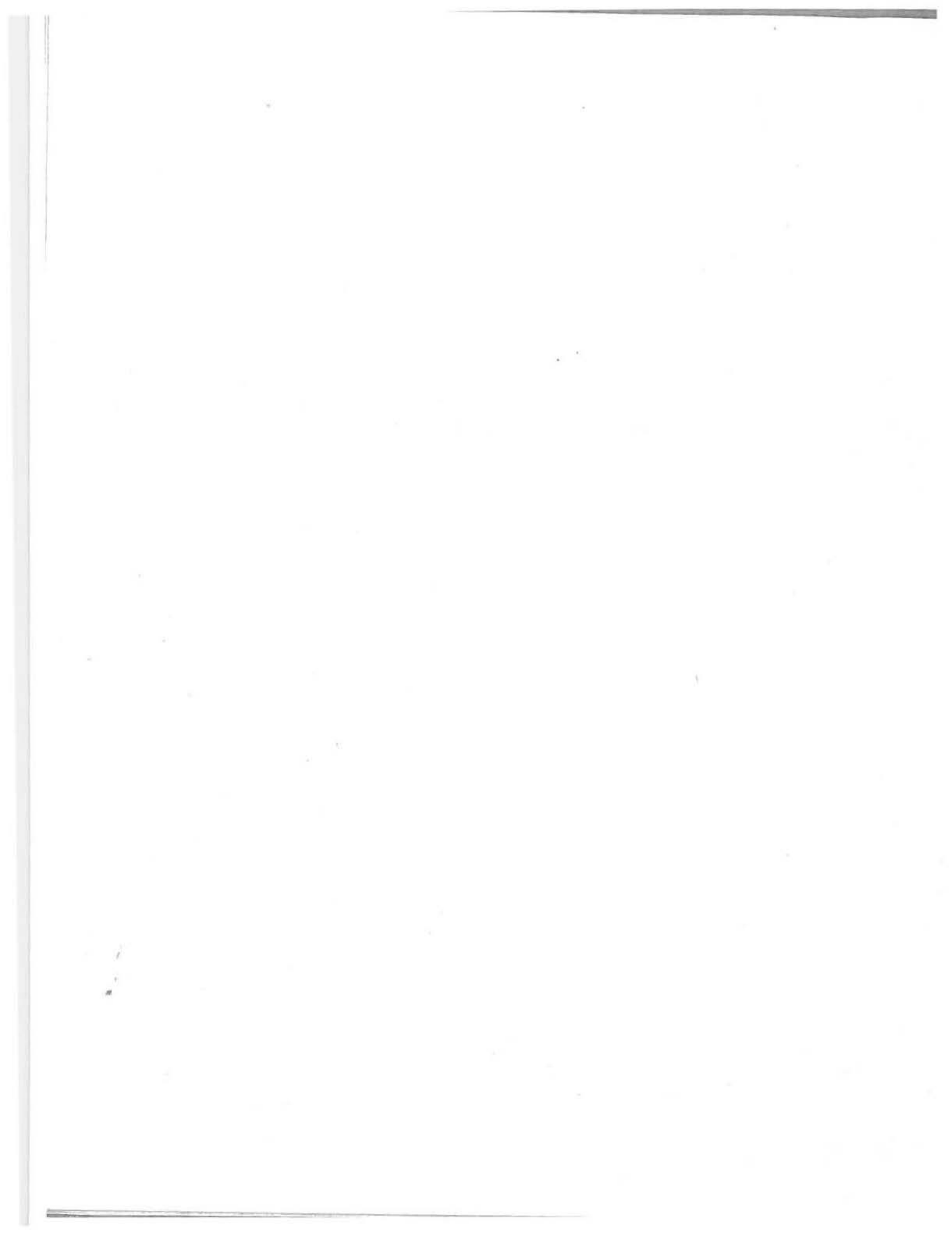
prévision de ces coûts qui a été faite en juillet 1975 alors que les travaux étaient largement amorcés.

Par rapport à la première prévision faite en décembre 1969, ces coûts ont été plus de onze fois plus élevés avec un écart de 1,2 milliards de dollars.

Le tableau suivant donne l'écart entre chacune des prévisions mentionnées ci-avant et les coûts au 1er août 1976 ainsi que le facteur d'accroissement se rapportant à chacune d'elles.

<u>Prévision</u>	<u>Écart</u>	Facteur <u>d'accroissement</u>
4 décembre 1969	\$1 212 528 000	11.1
23 novembre 1972	1 023 028 000	4.3
26 avril 1974	1 023 523 000	4.3
4 février 1975	722 428 000	2.2
16 juillet 1975	603 028 000	1.2

Il faut noter que ces chiffres seraient plus élevés encore si l'on tenait compte du coût de parachèvement des travaux après les Jeux et des autres dépenses de \$176 millions déjà mentionnées.



LES CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Dans la partie introductive de ce volume, la Commission a exposé la méthode utilisée pour établir le choix des sujets qui ont fait l'objet de son enquête. Les volumes qui suivent donnent un résumé de la preuve présentée et contiennent les opinions, observations et conclusions de la Commission sur chacun de ces mêmes sujets. Toutefois, considérant les demandes spécifiques et de nature générale contenues dans le mandat que le Conseil exécutif lui a confié, la Commission présente tout d'abord, sous forme de conclusions générales, une synthèse de ses observations, opinions et conclusions, de façon à donner suite aux cinq premières demandes spécifiques de son mandat, dans l'ordre où elles ont été exprimées.

"LES CAUSES PRINCIPALES DE L'AUGMENTATION DU COÛT DES JEUX ET DES INSTALLATIONS OLYMPIQUES

LE MODE D'ORGANISATION ET DE SURVEILLANCE DES TRAVAUX"

(Ces deux premiers éléments du mandat sont inter-reliés et ont été traités concurremment dans le texte qui suit.)

Il ressort clairement de la preuve que les causes principales de l'écart considérable entre les prévisions de coût initiales et le coût des Jeux et des installations olympiques résident dans l'irresponsabilité administra-

tive des autorités de la Ville et du COJO dans le choix d'un concept inédit et dans le choix d'un architecte étranger.

L'irresponsabilité administrative

L'irresponsabilité administrative des autorités s'est manifestée principalement par les faits suivants.

L'abandon de la notion de jeux modestes

L'abandon de la notion de jeux modestes préconisée lors de leur obtention en 1970 s'est concrétisé par l'adoption d'un concept grandiose, gigantesque et inédit. La construction des installations de même que l'organisation et le déroulement des Jeux de Montréal 1976 n'ont rien eu en commun avec ceux que laissaient présager les premières déclarations et les premières évaluations du coût.

L'absence d'un budget global établi dès le début

En fait, aucune limite de coût ne fut jamais fixée, ni en ce qui a trait à l'organisation et à l'exploitation des Jeux, responsabilité du COJO, ni en ce qui a trait à la construction et à l'aménagement des installations olympiques, responsabilité de la ville de Montréal. L'architecte-conseil, M. Roger Taillibert, a pu, en particulier, oeuvrer en toute liberté, aucune contrainte

monétaire ne lui ayant jamais été imposée. Dans un contexte où il y aurait eu une limite de coût à respecter, le choix du concept aurait été subordonné à une telle limite. L'inverse s'est produit à Montréal: le concept a d'abord été choisi puis exécuté et les dépenses d'organisation et de construction furent payées, sans égard à la note que les contribuables auraient à défrayer après les Jeux.

L'absence d'une véritable direction de projet

Une véritable direction de projet, telle que décrite par l'expert de la Commission, l'ingénieur Duncan Robb, lors de son témoignage, a été inexistante tout au long du dossier. Ce n'est qu'en juin 1974 que les autorités de la Ville, cédant aux pressions du CCJO, procédèrent à la nomination d'un mandataire-coordonnateur; il restait à peine deux ans avant l'ouverture des Jeux. De même, les autorités du COJO attendirent jusqu'en mars 1975 pour procéder, à l'instigation du CCJO, à la nomination d'un mandataire-coordonnateur pour la réalisation du Village olympique, ce problème lui ayant été refile par la Ville au début d'octobre 1974. Le COJO jugea également opportun de prendre directement en mains les réalisations des installations de Bromont avec le résultat que l'affaire fut menée dans les faits, non par le COJO, mais par Bromont Inc.

La preuve a par ailleurs établi qu'avant comme après la venue du mandataire-coordonnateur désigné par la Ville et ce, jusqu'à l'arrivée de la RIO, le véritable direc-

teur du projet fut le maire de Montréal, M. Jean Drapeau. Non seulement, il n'avait ni les aptitudes ni les connaissances nécessaires pour exercer cette fonction mais encore, à titre d'homme politique et de premier magistrat d'une ville, il n'aurait pas dû se placer dans une telle situation.

La preuve expose également le temps énorme perdu avant que n'aient commencé l'organisation des Jeux et la construction des installations olympiques, de sorte que les travaux durent être exécutés selon un calendrier extrêmement serré, entraînant des répercussions incalculables. Les autres conséquences de l'absence d'un véritable directeur de projet qui ont eu une influence déterminante sur l'augmentation du coût sont amplement explicitées par les témoignages et les pièces recueillis par la Commission. Pour ce qui est du Parc olympique, une liste en a été dressée aux pages 353 et 354 du volume II. Qu'il suffise ici à la Commission de conclure, suite aux témoignages de ses experts, qu'aucun système de surveillance des travaux et de contrôle de coût d'un projet d'envergure ne saurait être valable et efficace sans l'existence préalable d'une estimation de coût fondée sur une définition claire du projet (détermination quantitative et qualitative des besoins) et une planification intégrée des activités nécessaires à son exécution dans le temps prescrit. L'ensemble des témoignages entendus et des pièces déposées démontre nettement que la conjugaison de ces trois facteurs indispensables à une saine gestion de projet a été inexistante tant dans l'organisation des Jeux que dans la construction des installations olympiques. Entreprendre de tels travaux,

dans de semblables circonstances, représentait une aventure dont personne ne pouvait prévoir l'issue. Les Jeux olympiques de Montréal eurent lieu et l'honneur fut sauvé mais à un coût onze fois supérieur à celui de la première évaluation avancée en 1970.

L'acquisition d'installations superflues,
inutilement luxueuses et exceptionnelles

Tel fut le cas du Bassin olympique qui, à un coût de \$25 millions, est très peu utilisé et constitue un éléphant blanc. Le Centre Etienne-Desmarteau, pour sa part, a coûté, à \$11,6 millions, environ le double de ce qu'il aurait coûté s'il avait été érigé pour les besoins de la Ville seulement. Quant aux installations du Parc olympique, le Vélodrome, qui a coûté près de \$75 millions, est une oeuvre extravagante, sans aucune mesure avec les exigences olympiques et les besoins de la Ville après les Jeux. De même, les espaces sujets à aménagement dans le Mât et sous les gradins du Stade n'étaient pas nécessaires. Quant au Viaduc de la rue Sherbrooke, les fontaines et les dalles-promenade qui furent érigées à très grands frais, la Commission les considère comme des extravagances bien représentatives des abus consacrés à l'esthétique et à la grandeur des installations du Parc olympique.

Le choix d'un concept inédit

Il ne fait aucun doute aux yeux de la Commission que le choix d'un concept inédit pour les principales installations du Parc olympique (le complexe Stade-Mât-Piscines et le Vélodrome) et la volonté inébranlable par la suite de l'architecte Taillibert et du maire Drapeau de l'exécuter intégralement, ont puissamment contribué à l'augmentation du coût, surtout dans un contexte d'absence de véritable direction de projet. Les faits exposés devant la Commission lui permettent de conclure que le concept Taillibert était d'une extrême complexité tant au point de vue du design que celui de la construction et que son choix n'a reposé que sur des considérations d'esthétique et de grandeur, aucune étude sérieuse de coût et de réalisation ne l'ayant précédé.

Le choix d'un architecte étranger

Non seulement le concept des installations principales fut-il inédit, grandiose et complexe à réaliser, encore fut-il la création d'un architecte français dont le rôle en France diffère de celui des architectes du Québec. En fait, M. Taillibert, de par l'appui soutenu et inconditionnel que lui accorda le maire Drapeau, véritable directeur du projet, dirigea la conception et la réalisation de son oeuvre de ses bureaux parisiens, à une distance de plus de 3 000 milles de Montréal. La preuve a démontré que cette situation a engendré de multiples et sérieux problèmes de coordination et de relations de

travail qui n'ont pas manqué de contribuer, pour une bonne part, à l'augmentation du coût.

Les autres causes

D'autres causes que la Commission juge de moindre importance, de par la preuve présentée devant elle, ont cependant contribué de façon sensible à l'augmentation du coût, soit l'inflation galopante, la saturation du marché de la construction à l'époque, les grèves et arrêts de travail, la corruption, la fraude et d'autres manoeuvres irrégulières. S'il est évident que ces problèmes n'auraient pu être complètement évités par quelque système que ce soit, la Commission est toutefois d'avis qu'une solide organisation et une gestion adéquate du projet auraient largement contribué à en prévenir certains et à amoindrir les effets des autres.

"LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS QUANT À CETTE AUGMENTATION"

La Commission rappelle que cet aspect de son mandat a été traité de façon détaillée et exhaustive à la fin de l'exposé de la preuve sur chacun des sujets de son enquête. Dans le cadre de ses conclusions générales, elle tente d'en dégager l'essentiel seulement. Le partage des responsabilités touchant des conclusions pertinentes à l'enquête mais non directement reliées aux causes d'augmentation de coût, telles le choix de l'emplacement de Bromont, les circonstances de l'engagement de l'architecte Taillibert et plusieurs autres, ne fait pas

partie des textes qui suivent mais se retrouve, bien entendu, dans les volumes subséquents du rapport.

Les autorités de la ville de Montréal

A l'époque des Jeux, le maire de Montréal, M. Jean Drapeau, de par son prestige personnel et la force du Parti Civique à l'Hôtel de Ville, tant au Conseil qu'au Comité exécutif, détenait la véritable autorité d'où émanaient toutes les grandes décisions de la Ville relatives aux Jeux. De plus, il s'était lui-même institué maître d'oeuvre et directeur du projet. C'est dans ce contexte particulier, basé sur la personnalité et la puissance extraordinaire du maire de Montréal à l'époque, que le maire Drapeau doit assumer un blâme prépondérant dans les décisions et initiatives qui ont été prises en regard de l'organisation et de la réalisation des installations olympiques. La Commission n'en excuse pas pour autant la conduite de l'ensemble des membres du Conseil et du Comité exécutif de la Ville qui, dans les circonstances, ont failli à leurs responsabilités par leur manque de vigilance et leur attitude complaisante. Les décisions, initiatives ou négligences des autorités de la Ville qui, de l'avis de la Commission, contribuèrent le plus à l'augmentation du coût sont les suivantes:

L'abandon de la notion de jeux modestes et le choix d'un concept inédit, gigantesque, grandiose et complexe pour les principales installations du Parc olympique et le maintien par la suite de l'intégrité absolue de l'oeuvre.

Le défaut de nommer un véritable directeur de projet, source primordiale des carences administratives graves en matière d'organisation, de planification, d'estimation, de surveillance et de contrôle.

La non-instauratation, dès l'obtention des Jeux, d'un système intégré de contrôle des coûts.

Le choix d'un architecte-conseil étranger (qui dans les faits fut l'architecte en titre) et le rôle exceptionnel que le maire de Montréal lui a laissé jouer dans la conception et la réalisation du projet.

L'acquisition d'installations superflues, inutilement luxueuses et exceptionnelles.

Le retard considérable apporté à la préparation des informations nécessaires au Gouvernement du Canada pour l'instauratation du programme de financement des Jeux et l'assujettissement à l'approbation de ce programme de l'engagement des professionnels nécessaires à la préparation et à la réalisation des travaux.

L'absence d'organisation et de mécanismes de gestion valables en matière de relations de travail.

Le choix du concept du Village olympique sans appel d'offres ni concours, basé uniquement sur la fascination du maire Drapeau par les installations de la marina Baie des Anges en France.

L'adoption, le 28 juin 1974, du projet des pyramides de Les Terrasses Zarolega Inc. (LTZ), comme base du Village olympique, sans que le grave problème du financement ne soit réglé, le Maire négligeant en cette circonstance d'informer le COJO et le public de cette grave lacune.

Le retrait de la Ville du dossier du Village olympique en octobre 1974, malgré son obligation à fournir ledit Village selon le protocole d'entente qu'elle avait signé avec le COJO, refilant ainsi, à la dernière heure, la totalité du problème au COJO.

Les autorités du COJO

Les autorités du COJO doivent aussi assumer une grande part de responsabilité dans l'augmentation du coût:

En faillissant à leur mandat et à leur devoir, en ne se préoccupant pas d'exercer un contrôle sur l'ensemble du coût tel que le stipulait l'une des clauses du protocole d'entente du 26 juillet 1974 avec la ville de Montréal.

En minimisant sciemment à \$59,5 millions, en mai 1974, les prévisions de coût d'organisation et de déroulement des Jeux.

En faisant montre d'incompétence administrative en attendant à l'automne 1975, après les CIM, pour

commencer à se faire une idée assez précise de ce qu'elles auraient à réaliser.

En ne fixant jamais, et pour cause, une limite de dépenses à ne pas excéder.

En abandonnant leur intention première d'épargner le plus d'argent possible en présentant des Jeux modestes, adoptant par la suite une notion d'organisation et de présentation des Jeux en harmonie avec la splendeur et le coût des immobilisations.

En abdiquant leur responsabilité de gestionnaire et en faisant montre d'une grave carence administrative dans la préparation et l'exécution des contrats relatifs aux installations de Bromont, laissant le tout se dérouler au jour le jour sous l'initiative de Bromont Inc., coordonnateur et entrepreneur général.

En n'insistant pas d'avantage auprès du maire Drapeau pour être mieux informées de l'état d'avancement des négociations entre la Ville et LTZ au sujet du Village olympique et en se plaçant ainsi, lors de l'abandon du dossier dudit Village par la Ville, dans une situation de grave infériorité pour discuter et conclure les contrats avec les promoteurs LTZ.

En faisant preuve de négligence administrative, en ne procédant pas immédiatement à la nomination d'un directeur de projet ou d'un mandataire-coordonnateur, vu leur manque avoué de préparation pour prendre en charge la construction du Village.

En trompant les représentants de l'Assemblée nationale lors de la Commission parlementaire de janvier 1975, en leur présentant une estimation irréaliste du Village olympique de \$49 millions et en affirmant que toutes les parties impliquées étaient en accord avec cette évaluation.

L'architecte-conseil

La Commission est d'opinion que, nonobstant le contexte de liberté absolue dans lequel il a oeuvré, M. Taillibert, en tant que professionnel dont les services avaient été retenus par l'autorité publique et qui savait que la ville de Montréal avait préconisé des Jeux modestes lors de leur obtention, aurait dû s'autodiscipliner et faire en sorte de respecter ce vœu. De plus, de la preuve entendue, la Commission conclut que M. Taillibert a contribué à l'augmentation du coût des Jeux pour les raisons suivantes:

En ne fournissant pas une estimation valable aux responsables de la Ville chargés d'établir une évaluation officielle des installations olympiques en octobre 1972. Effectivement, l'estimation officielle de la Ville d'octobre 1972 laissait à penser que lesdites installations pouvaient être réalisées à un coût modéré;

En apportant du retard dans la finalisation des plans architecturaux dont la firme d'ingénieurs-con-

seils RTA avait besoin avant de pouvoir commencer à exécuter son premier mandat;

En rejetant des solutions pratiques qui auraient pu réduire le coût, afin de préserver l'intégrité architecturale et l'esthétique de son oeuvre.

Les syndicats

Il ne fait aucun doute que les gestes contraires à la loi, les arrêts de travail, le harcèlement et le manque de productivité attribuables aux syndicats et aux ouvriers, tout en ne représentant pas l'élément primordial de l'augmentation du coût, ont tout de même été à la source de coûts supplémentaires importants. Les syndicats ont vite compris que le chantier olympique, ouvert avec des retards évidents et dont les travaux devaient être terminés à une date fixe et irrévocable, était tout indiqué pour devenir un chantier cible pour leurs revendications. Ils ne tardèrent d'ailleurs pas à manifester leur intransigeance et à abuser sans vergogne de la situation.

Les entrepreneurs et les fournisseurs

Les syndicats et les ouvriers ne furent pas les seuls à profiter de la situation. Il a été mis en preuve, sur un échantillonnage représentant un montant de contrats équivalant à environ le quart du coût du complexe Stade-Mât-Piscines, que certains entrepreneurs et fournis-

seurs avaient réalisé des profits excessifs. L'absence d'appels d'offres publics, les négociations sur les soumissions privées, les réouvertures de contrats déjà accordés, l'octroi d'innombrables travaux additionnels aux contrats dont certains dépassèrent le montant même du contrat et la saturation du marché de la construction à l'époque furent des facteurs de nature à favoriser les abus. S'il n'est pas possible à la Commission de généraliser à partir de la preuve et de conclure que tous les fournisseurs et entrepreneurs abusèrent de la situation, la prépondérance de la preuve est à l'effet que plusieurs en tirèrent largement profit.

L'Association olympique canadienne et
le Comité chargé de créer le COJO

L'Association olympique canadienne (AOC) n'autorisa la création du COJO qu'en mars 1971. Le Comité qu'elle constitua le 20 mars 1971, pour la mise en place du COJO, ne donna suite, pour sa part, à la décision de l'AOC qu'en mai 1972. Les lettres patentes du COJO ne furent émises qu'en août de la même année. L'esprit d'indécision de l'AOC et du Comité, en cette circonstance, a fait perdre deux années précieuses au COJO et a réduit à quatre ans un travail d'organisation et de préparation qui se fait normalement en six ans. Aux conséquences de ce retard doit être attribuée une large part de l'augmentation du coût des Jeux.

Les Fédérations internationales

La preuve a clairement démontré que les exigences des Fédérations internationales, très sophistiquées en elles-mêmes et dans plusieurs cas déraisonnables, n'ont été communiquées que graduellement sur une période de deux ans à partir de 1974, furent des sources de bouleversements constants dans les programmes des besoins et furent la cause de dépenses supplémentaires non négligeables.

Observations

Le Comité de contrôle des Jeux olympiques

Le Comité de contrôle des Jeux olympiques (CCJO) a été un organisme valable formé par les autorités provinciales et municipales pour surveiller et contrôler les revenus et les dépenses relatives aux Jeux olympiques. Il devait soumettre des rapports et faire toute observation et recommandation jugées à propos au Gouvernement du Québec, à la ville de Montréal et au COJO. Cependant, la Ville, en refusant de répondre à toutes les demandes de la part des représentants du CCJO de leur donner accès aux informations qui leur auraient permis d'exécuter efficacement leur rôle, n'a pas donné suite à l'entente intervenue entre le Gouvernement du Québec et elle-même.

De l'avis de la Commission, les membres de ce Comité et leurs collaborateurs ont effectué un excellent travail qui s'est reflété dans leurs interventions écrites et verbales auprès des intervenants du temps.

Le Gouvernement du Québec

La Commission est également d'opinion que la Ville, en ne respectant pas ladite entente, n'a pas permis au Gouvernement du Québec d'obtenir les informations qui lui auraient permis de prendre les mesures correctives appropriées en temps opportun. Le Gouvernement du Québec n'a ainsi obtenu que les renseignements que les autorités de la ville de Montréal, en particulier le maire Jean Drapeau, voulaient bien lui donner. C'est ainsi qu'aux Commissions parlementaires de janvier et de juillet 1975, le maire Drapeau put pratiquer, avec un art consommé, la politique du fait accompli, face aux hausses déjà vertigineuses du coût. Étant donné que la ville de Montréal est une entité autonome, administrée par un conseil démocratiquement élu, le Gouvernement du Québec ne pouvait agir directement avant qu'il ne devienne évident que la tenue même des Jeux était en danger. C'est pourquoi la Commission estime que la RIO n'aurait pu être créée avant que le Gouvernement du Québec en vienne à cette conclusion.

Le Gouvernement du Canada

Quant à la participation du Gouvernement du Canada au dossier des Jeux olympiques de Montréal, la Commission estime qu'il a joué franc jeu dès le départ, mettant cartes sur table au sujet de sa décision de ne pas participer financièrement à un éventuel déficit. Par ailleurs, la Commission est d'avis que le Gouvernement du Canada a agi avec le maximum de diligence possible dans l'approbation des programmes de financement une fois qu'il a réussi à obtenir du COJO et de la Ville les informations qu'il jugeait indispensables à cette fin.

De plus, il a tout mis en oeuvre pour assurer le succès des Jeux par le biais de ses programmes existants concernant, entre autres, la santé nationale, l'immigration, l'accueil des visiteurs, les Affaires extérieures ainsi que par les Forces armées pour la sécurité, le transport et d'autres activités.

La Régie des installations olympiques

En assumant la responsabilité du Parc olympique, à la fin de novembre 1975, la RIO a hérité d'une situation catastrophique à tous points de vue. En parvenant à compléter les travaux pour l'ouverture des Jeux, le 17 juillet 1976, la Commission estime qu'elle a réussi à atteindre le seul objectif qu'il lui était encore possible de réaliser dans les circonstances.

"L'EXISTENCE POSSIBLE DE COLLUSION, DE TRAFIC
D'INFLUENCE OU DE MANOEUVRES FRAUDULEUSES OU
IRRÉGULIÈRES

LA POSSIBILITÉ DE RÉCUPÉRER UNE PARTIE DES SOMMES
D'ARGENT INVESTIES À MÊME LES DENIERS PUBLICS ET
LES MESURES POUR Y PARVENIR"

Les sujets relatifs à ces deux éléments spécifiques du mandat de la Commission, de même que les conclusions et les recommandations qui en découlent, ne peuvent être généralisés. Les uns et les autres ont été traités et exposés dans le volume IV du rapport.

Cependant, à titre d'observations générales, la Commission tient à souligner que les preuves concernant ces sujets sont particulièrement difficiles à obtenir en raison des facteurs suivants:

Le manque de témoins, soit à cause de décès ou de disparition, soit par crainte de représailles, par intérêt personnel ou par manque de conscience sociale. Beaucoup de rumeurs ont circulé dans le public sur une infinité d'irrégularités qui auraient été commises en regard des Jeux olympiques de Montréal. Toutefois, bien peu de gens se sont présentés à la Commission pour venir les infirmer ou les confirmer.

Le temps trop long écoulé entre les gestes posés et la tenue de l'enquête. Beaucoup de documents et de pièces à conviction disparaissent quand ils ne font pas tout simplement l'objet de destruction intentionnelle.

Le temps et les budgets impartis. Exécuter le travail de dépistage et de recherches subséquentes coûte cher et la Commission ne pouvait se permettre de prolonger indûment la durée de son mandat.

Enfin, la Commission a pu trouver suffisamment de cas de récupération pour permettre le recouvrement, sinon de la totalité, du moins d'une grande partie du coût de ses travaux.



LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

La Commission est consciente du fait que les Jeux de la 21e Olympiade ont apporté certains avantages directs et indirects à la population et que la tenue de ces Jeux à Montréal a été une source de joie et de fierté nationale pour la grande majorité des Canadiens. La cérémonie d'ouverture des Jeux, la parade des athlètes, les différentes compétitions et finalement, la cérémonie de clôture sont tous des événements qui resteront longtemps gravés dans l'esprit de tous les spectateurs du Canada et d'ailleurs dans le monde.

Cependant, les conséquences financières découlant du coût élevé de la construction des installations olympiques et de la tenue des Jeux furent exceptionnellement désastreuses et les contribuables du Québec et surtout les Montréalais sont appelés à en payer la note pour des années à venir.

Le déficit olympique s'est élevé à environ un milliard de dollars. A ce montant s'ajoutent les intérêts sur les emprunts effectués pour financer ce déficit et les pertes futures d'exploitation.

Afin de combler une partie de ce déficit, l'Assemblée nationale du Québec a décrété par une loi sanctionnée le 23 décembre 1976 (L.Q. 1976, ch.52) que les dépenses effectuées par la ville de Montréal pour les installations nécessaires à la tenue des Jeux soient mises à la charge de cette dernière pour un montant de \$214 millions.

Selon les dispositions de cette loi, la Ville fut autorisée à faire un emprunt jusqu'à concurrence dudit montant et elle fut obligée, à compter de l'exercice 1977-78, d'imposer une taxe foncière spéciale sur les immeubles imposables de son territoire à un taux différencié quant à chaque catégorie d'immeubles déterminée et définie dans le règlement prévu dans ladite loi. Il est aussi prévu dans ladite loi que la taxe doit figurer distinctement au compte de taxe foncière sous la rubrique de Taxe spéciale olympique. Il est à noter que cette taxe, exigée des propriétaires, se reflète nécessairement dans les loyers chargés aux locataires le cas échéant. De plus, au moment de la rédaction du présent rapport, il appert que la taxe spéciale olympique des Montréalais pour 1980 sera augmentée par rapport à 1979 pour tenir compte de la hausse des coûts d'intérêt relatifs aux emprunts faits par la Ville pour combler sa part du déficit olympique.

Le solde du déficit olympique, à la charge de la Régie des installations olympiques, est remboursé à même le produit de deux sources principales de revenus: la loterie olympique qui a été prolongée par le Gouvernement du Canada jusqu'au 31 décembre 1979 et une taxe spéciale sur les tabacs imposée à partir du 12 mai 1976.

Le remboursement des emprunts effectués pour financer un tel déficit et le paiement des frais financiers découlant de ces emprunts doivent être assurés par le prélèvement de fonds appartenant au secteur privé, réduisant d'autant l'activité économique qui aurait été générée par ces fonds. Un milliard de dollars est une somme

énorme; afin d'en apprécier l'importance, que l'on songe, par exemple, qu'un tel montant placé à douze pour cent d'intérêt par année, permettrait de réaliser chaque année à perpétuité 6 000 unités de logement à \$20 000 chacune sans qu'il ne soit nécessaire de recourir à du financement additionnel et le milliard de dollars resterait intact. Au lieu de cela, la population est appelée à payer le milliard et les frais financiers qui découlent des emprunts y relatifs. Les contribuables du Québec, déjà surtaxés, n'avaient pas besoin de ces nouvelles impositions.

La Commission est d'opinion que la somme considérable qui a été dépensée pour les Jeux de même que le temps et l'énergie qu'il a fallu leur consacrer sont absolument hors de proportion et injustifiables pour un événement qui n'a duré que deux semaines. La Commission est d'avis qu'une ville comme Montréal ne peut pas se permettre le luxe d'aventures semblables.

Dans l'opinion de la Commission, il est nécessaire que les gouvernements supérieurs prennent les mesures appropriées pour éviter qu'une expérience similaire ne se reproduise à l'avenir. La section suivante contient les recommandations de la Commission à cet effet.

LES RECOMMANDATIONS

L'APPROBATION ET LA GESTION DE TRAVAUX DE GRANDE ENVERGURE

Le sixième et dernier élément du mandat de la Commission lui demande d'examiner "les mécanismes de prévention et de contrôle appropriés pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise à l'avenir dans d'autres travaux de grande envergure". La Commission, ayant établi que cette situation avait été principalement le résultat de graves lacunes administratives, soumet donc, en premier lieu, ses recommandations quant à l'approbation et à la gestion de travaux de grande envergure.

Les travaux de grande envergure

La notion de travaux de grande envergure est très relative. Par exemple, une dépense de quelques millions est bien peu comparativement aux budgets de la Province ou de la ville de Montréal mais représente un déboursé considérable pour un grand nombre de municipalités du Québec.

Le Conseil des ministres n'ayant pas fixé de montant à ce sujet, la Commission suggère que les travaux de grande envergure pourraient être ceux qui, au niveau provincial, découlent de projets de construction ou autres

dont le coût estimatif excède \$50 millions et, au niveau municipal, ceux dont le coût estimatif excède \$10 millions ou 5% du budget d'exploitation annuel sans cependant être moindre qu'un million.

Le montant précité de \$50 millions a été établi par comparaison à celui de \$100 millions retenu par le Gouvernement du Canada dans son document CT756660, juin 1978, intitulé "Politique et lignes directrices sur la gestion des grands projets de la Couronne". De plus, la Commission croit que les projets dont le coût estimatif excède les seuils mentionnés au paragraphe précédent sont ceux qui peuvent comporter le plus de difficultés de conception, de planification et d'exécution et, partant, peuvent présenter le plus de risques au plan des dépassements.

Tout projet, non classé initialement dans la catégorie des projets de grande envergure, devrait être reclassé advenant le cas où des estimations subséquentes le situeraient au-delà des seuils précités.

Les règles d'approbation et de gestion

Les règles d'approbation et de gestion de projets impliquant des travaux de construction de grande envergure sont connues et l'expert de la Commission en la matière, l'ingénieur Duncan Robb, en a largement traité lors de son témoignage (voir volume II, la pré-construction). La Commission est d'opinion que ces règles s'appliquent à tout projet et à plus forte raison, à tout projet de

grande importance et n'hésite pas à en recommander l'application, tant aux projets qui relèvent du Gouvernement du Québec qu'à ceux des municipalités. Avant d'en suggérer les modalités d'application à l'un et à l'autre niveaux de gouvernement, la Commission en fait ressortir succinctement ci-après, les éléments essentiels.

L'identification et la justification

Dans cette étape, l'organisme qui recommande la réalisation d'un projet de grande envergure présente à l'autorité un avant-projet définitif dans lequel il identifie le besoin, expose les composantes principales du projet proposé, donne les motifs qui, à ses yeux, en justifient la réalisation, formule et explicite son évaluation du coût de même que les grandes lignes de sa réalisation dans le temps et, enfin, soumet toutes autres considérations pertinentes comme la rentabilité et les retombées économiques.

L'approbation

L'autorité approuve ou rejette l'avant-projet définitif. Une approbation à ce stade ne constitue qu'un accord de principe et non une autorisation de procéder à la réalisation. A la suite de cette approbation, l'autorité nomme un directeur de projet compétent à qui elle confie, comme premier mandat, le soin de préparer et de lui soumettre, dans les plus brefs délais possibles, un projet de base axé sur les données fondamentales de

l'avant-projet mais qui définit dans le temps et les dimensions les éléments du contenu, du programme et de l'estimation. Le projet de base ainsi élaboré confirme ou infirme sa faisabilité dans les limites de coût et de temps indiquées dans l'avant-projet. Ledit projet de base est cependant soumis à l'examen d'un organisme de contrôle formé d'experts indépendants et constitué par l'autorité, avant que cette dernière ne prenne la décision de passer à l'étape d'exécution. Advenant une décision d'aller de l'avant, le directeur de projet reçoit mandat de l'autorité de réaliser le projet, tant au point de vue conception qu'exécution, conformément au contenu, au programme et à l'estimation du projet de base qu'il a lui-même élaboré et soumis. Il va de soi que dans ce contexte, le directeur du projet conserve toute autorité pour l'engagement des ressources professionnelles et autres nécessaires à l'exécution de son mandat. Les rapports de gestion périodiques qu'il doit produire par la suite sont toutefois assujettis à l'expertise du comité de contrôle ci-avant mentionné.

La gestion

Une saine gestion de projet exige que le directeur d'un projet établisse, dès le début, des mécanismes de planification et de contrôle qui lui permettent de faire régulièrement le point, à des dates déterminées, sur le contenu et sur l'état d'avancement et de coût de son projet, de façon à pouvoir comparer ces réalités aux prévisions de son projet de base, aux mêmes dates. Ces renseignements lui permettent alors d'établir les pro-

jections de temps et de coût pour compléter le projet et de prendre au besoin les mesures correctives qui s'imposent pour respecter son mandat. Si, à la suite de cet exercice, il s'avère que les projections indiquent quand même une déviation significative du mandat, le directeur de projet en informe les autorités qui décident alors des mesures à prendre. Une saine gestion de projet implique nécessairement un système intégré d'information qui permet la prise de décisions sur des activités à venir plutôt que des systèmes disparates qui ne servent qu'à élaborer de savantes et stériles justifications de faits accomplis.

S'il est évident qu'aucune formule ne saurait garantir, par elle-même, l'élimination systématique des dépassements de programme et de coût si fréquents dans la réalisation de projets de grande envergure, la Commission n'en est pas moins convaincue que le respect des règles énoncées ci-avant, lesquelles relèvent de la logique et du bon sens, constitue l'essence même d'une saine gestion et, partant, représente le meilleur moyen d'éliminer les risques de dépassement.

Les modalités d'application

Les règles d'approbation et de gestion énoncées ci-avant s'appliquent, de l'avis de la Commission, à tout projet de grande envergure. Cependant, la Commission ayant interprété la clause "d'autres travaux de grande envergure", au sixième alinéa de son mandat, comme s'appliquant aux travaux qui relèvent du Gouvernement du Québec et

des gouvernements municipaux, les projets des sociétés d'État et des organismes qui relèvent de l'Assemblée nationale ont été exclus de ses études. La Commission suggère qu'un comité spécial soit formé afin d'examiner jusqu'à quel point les modalités d'application desdites règles que la Commission recommande ci-après pour le Gouvernement du Québec pourraient être appliquées en tout ou en partie aux sociétés d'État et aux organismes relevant de l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement du Québec

En ce qui concerne le Gouvernement du Québec, la Commission recommande l'application des règles d'approbation et de gestion énoncées ci-avant selon les modalités suivantes:

Que tout avant-projet définitif soit soumis à l'examen (incluant expertises extérieures si nécessaires) et à l'approbation du Conseil des ministres.

Que tout avant-projet ainsi approuvé soit rendu public par le Conseil des ministres avant qu'il ne fasse l'objet d'une autorisation de passer à l'étape de la réalisation. Pour ce faire, que le Conseil des ministres dépose ledit avant-projet à l'Assemblée nationale et accorde une période de temps raisonnable permettant aux députés, aux médias d'information et au public en général de formuler les commentaires, observations et critiques jugés à propos.

Que le Conseil des ministres, au terme de cette étape et suite à une décision d'aller de l'avant, procède à la nomination d'un directeur de projet compétent avec mandat de préparer et de lui soumettre un projet de base dans les meilleurs délais possibles.

Que le projet de base soit soumis à l'examen d'un comité de contrôle ad hoc composé d'experts indépendants du pouvoir public et des partis politiques et institué par le Conseil des ministres pour la durée du projet. Le rôle de ce comité consisterait à examiner le projet de base pour qu'il se rende compte si les données sur le contenu, le programme et l'estimation sont valables et de nature à permettre une réalisation contrôlable dans le temps et le coût, à formuler tout commentaire ou critique jugé pertinent et à faire rapport au Conseil des ministres sur le résultat de ses travaux.

Que le Conseil des ministres, au terme de cette étape et suite à la décision dudit Conseil de réaliser le projet, en confie le mandat au directeur de projet avec obligation de produire et de lui soumettre des rapports périodiques sur la gestion du projet et notamment sur les projections de temps et de coût pour en compléter la réalisation.

Que les informations relatives audit projet, dont le projet de base et le rapport du comité de contrôle ad hoc, soient rendues publiques immédiatement.

ment après la décision du Conseil des ministres de le réaliser.

Que les rapports périodiques de gestion du directeur de projet soient examinés et commentés par le comité de contrôle ad hoc et que ces rapports ainsi que ceux dudit comité soient rendus publics sans délai.

Les municipalités du Québec

Compte tenu de l'expérience olympique et aussi du fait que les ressources professionnelles et autres des municipalités du Québec sont forcément limitées par rapport à celles du Gouvernement du Québec, la Commission recommande:

Que tous les avant-projets définitifs dûment entérinés par l'autorité municipale soient soumis à l'examen (incluant expertises extérieures si jugées nécessaires) et à l'approbation de la Commission municipale ou de tout autre organisme indépendant doté des pouvoirs nécessaires.

Que lesdits avant-projets soient rendus publics au moment de leur transmission à la Commission municipale, s'ils ne l'ont pas déjà été, et qu'une période de temps raisonnable soit accordée aux médias d'information et au public en général pour formuler tout commentaire, observation ou critique jugé pertinent.

Que les autres recommandations de la Commission, précédemment énoncées pour le Gouvernement du Québec et se rapportant plus précisément à la nomination et au rôle du directeur de projet et du comité de contrôle ad hoc de même qu'au caractère public à donner au projet de base et aux rapports sur la gestion du projet, soient appliquées, mutatis mutandis, aux municipalités du Québec pour tous les projets d'une valeur estimative de \$10 millions ou plus.

Que, pour les projets d'une valeur estimative se situant entre un et dix millions de dollars, l'application en tout ou en partie des recommandations du paragraphe précédent soit laissée à la discrétion de la Commission municipale.

Que, pour les projets indiqués au paragraphe précédent, l'avant-projet, le projet de base et les rapports de gestion soient rendus publics sans délai.

Que la charte de la ville de Montréal, la loi des Cités et Villes, la loi régissant la Commission municipale et d'autres lois s'il y a lieu soient modifiées pour permettre la mise en vigueur des recommandations énoncées ci-avant.

Advenant l'acceptation desdites recommandations, que le Conseil des ministres édicte une politique générale sur l'approbation et la gestion des grands projets et en formule les règles d'application détaillées tant pour le

Gouvernement du Québec que pour les municipalités. Pour ce faire, la Commission recommande que le Conseil des ministres examine le document du Gouvernement du Canada CT756660 déjà mentionné.

LE FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT

Au cours de leurs travaux en vue de faire certaines recommandations, les commissaires ont réfléchi sur le rôle joué par le Conseil des ministres, les commissions parlementaires et l'Assemblée nationale, aussi bien avant qu'après qu'une décision ne soit prise pour entreprendre des travaux de grande envergure.

Dans un pays démocratique comme le Canada, le pouvoir doit toujours reposer entre les mains des représentants élus du peuple. Au Québec, les représentants élus par le peuple sont les députés membres de l'Assemblée nationale qui exercent tous les pouvoirs appartenant à la législature de cette province en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. C'est l'Assemblée nationale qui a le pouvoir exclusif d'adopter les lois relatives aux matières tombant dans les catégories des sujets énumérés dans l'article 92 dudit Acte.

En vertu du système parlementaire, le pouvoir exécutif est exercé par le Conseil des ministres dont les membres sont normalement membres de l'Assemblée nationale. Les ministres exercent leur pouvoir tant et aussi longtemps qu'ils jouissent de la confiance de la majorité des membres de l'Assemblée nationale. Il est tout à fait natu-

rel qu'un gouvernement légitimement élu prenne l'initiative de préparer des lois, des décrets et des décisions administratives. Le Conseil des ministres prépare et fait approuver par les membres de l'Assemblée nationale toutes les lois qu'il juge nécessaires pour le bien public. Ces lois peuvent être préparées sans la participation du reste des députés et même à leur insu. Les ministres sont cependant obligés d'expliquer et de justifier leurs décisions aux députés, donc au peuple, afin que ces derniers puissent les évaluer. Cependant, parce que le parti au pouvoir détient habituellement la majorité des sièges à l'Assemblée nationale, ces mêmes lois sont adoptées presque automatiquement.

En ce qui concerne l'approbation de travaux de grande envergure, la Commission fait les recommandations énumérées ci-après afin de permettre à l'ensemble des députés d'être mieux éclairés lors des prises de décisions.

L'accès à l'information

Un député ne peut assumer adéquatement ses responsabilités que s'il est bien renseigné. Il ne peut se prononcer effectivement sur un projet que s'il a accès à tous les documents de l'exécutif au moment opportun. En ayant accès à ces documents, les parlementaires et le public en général pourraient examiner ledit projet et, après en avoir considéré les avantages et les inconvénients, énoncer leurs propres recommandations.

La Commission est consciente du fait qu'il peut se présenter des cas où l'administration peut juger qu'il est dans l'intérêt public de ne pas dévoiler certains aspects d'un dossier ou d'en retarder la publication. Dans ces cas, la personne qui fait la demande devrait avoir le droit d'en appeler de la décision rendue par le ministre à un organisme indépendant du pouvoir politique institué à cette fin et dont les décisions pourraient être portées en appel devant les tribunaux.

Dans les cas où il n'y a pas de risque de nuire à l'intérêt public, le dossier devrait être soumis aux parlementaires et rendu public avant même que la décision ne soit prise. Deux exemples suffisent pour appuyer ce point de vue. Au moment de la rédaction du présent rapport, on parle beaucoup de la possibilité de tenir la totalité ou une partie des Jeux olympiques de 1980, ou d'autres compétitions de haut niveau, à Montréal. On parle aussi de la possibilité d'utiliser les terrains adjacents au fleuve St-Laurent, près du port de Montréal, pour réaliser une Cité du cinéma. Dans de tels cas, il serait de beaucoup préférable qu'une étude complète de faisabilité soit faite au grand jour, selon les méthodes décrites ailleurs dans ce rapport, avant que la décision définitive ne soit prise. La Commission est d'avis qu'il n'y a aucune raison valable pour que les informations recueillies au cours d'une telle étude ne soient pas rendues publiques. Les parlementaires et le public en général pourraient alors bien évaluer le projet, présenter leur propres recommandations et, advenant une décision favorable, inciter tous les intervenants à

travailler de concert pour assurer le franc succès de l'entreprise.

Le rôle de l'Opposition

Parmi les moyens disponibles à l'Opposition pour examiner et critiquer les projets gouvernementaux, les deux plus importants sont les questions posées en chambre aux ministres par les membres de l'Opposition et le rôle joué par eux au sein des commissions parlementaires. Souvent, il leur est difficile de suivre l'évolution des dossiers présentés par le gouvernement à cause de l'ampleur et de la complexité de ces dossiers. Il est sûrement difficile, voire même impossible dans certains cas, pour un député seul ou pour l'ensemble des membres de l'Opposition, de trouver le temps et d'avoir accès aux sources valables pour se renseigner sur tous les aspects d'un dossier hautement compliqué. Afin de leur permettre d'être bien informés sur tout projet soumis pour leur approbation, il faut que le gouvernement mette à leur disposition un organisme de recherche avec toutes les ressources humaines et techniques nécessaires pour répondre à leurs demandes. Au lieu d'augmenter le fonds de recherche mis à la disposition des partis en proportion de leur importance numérique, il est souhaitable de donner à l'organisme de recherche qui existe présentement au sein de l'Assemblée nationale, des ressources humaines et techniques nécessaires pour répondre à toutes les demandes, non seulement des membres de l'Opposition mais de tous les membres de l'Assemblée nationale. Tous les députés pourraient alors s'adresser à ce servi-

ce pour obtenir une étude spécialisée sur les projets soumis à la Chambre et, de ce fait, en connaître les avantages et les désavantages pour arriver à une décision éclairée. Un tel organisme de recherche doit être indépendant du gouvernement et des partis politiques.

Les commissions parlementaires

Les commissions parlementaires aux États-Unis exercent, avec beaucoup de succès, un grand pouvoir de contrôle et d'investigation sur certains dossiers et projets soumis par les autorités gouvernementales. Sans nécessairement vouloir leur donner le même pouvoir qui existe aux États-Unis, la Commission est néanmoins d'avis que les commissions parlementaires au Canada pourraient jouer un rôle beaucoup plus efficace dans l'examen des questions de grande importance si elles avaient à leur disposition les ressources humaines et techniques adéquates. L'organisme de recherche mentionné dans la section précédente pourrait répondre à ce besoin. La Commission est d'avis également que les commissions parlementaires devraient servir davantage à l'étude des projets de grande envergure. Quelques modifications à leur constitution et à leurs pouvoirs s'imposeraient: une commission parlementaire ne devrait pas être composée majoritairement de membres du parti au pouvoir et toutes les personnes qui se présentent devant les commissions parlementaires devraient être assermentées.

En ce qui concerne le fonctionnement du Parlement, la Commission recommande:

Que l'Assemblée nationale adopte les lois permettant aux parlementaires et au public en général d'avoir accès à tous les documents de l'exécutif, sous la réserve de non-divulgation ci-haut mentionnée.

Qu'une loi soit adoptée créant, à l'usage des membres de l'Assemblée nationale, un organisme de recherche spécialisé et non partisan, pourvu des ressources humaines et techniques nécessaires pour répondre à toutes les demandes des membres de l'Assemblée nationale et des commissions parlementaires.

Que les commissions parlementaires exercent un plus grand pouvoir de contrôle et d'investigation sur les dossiers ou projets de grande envergure soumis à l'approbation de l'Assemblée nationale, que ces commissions parlementaires ne soient pas constituées majoritairement de membres du parti au pouvoir et qu'elles soient dotées des pouvoirs nécessaires pour atteindre l'objectif recherché.

LES MÉDIA D'INFORMATION

Les médias d'information jouent un rôle essentiel dans notre société parce que la presse parlée et écrite est à

l'origine de presque toute l'information qui vient à l'attention du public. Il est donc important que les projets de grande envergure qui affectent la communauté soient portés à la connaissance du grand public d'une manière objective et la plus complète possible. La Commission croit que les média doivent attirer l'attention du public sur toutes les lacunes et anomalies qu'ils perçoivent et qui découlent des faits et doivent insister, à plusieurs reprises s'il le faut, pour que leurs critiques et commentaires dûment fondés soient pris en sérieuse considération et incitent les autorités à prendre les mesures correctives qui s'imposent.

LE CONTRÔLE DES GRANDS PROJETS PAR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

La Commission a déjà fait des recommandations quant aux mesures d'approbation, de gestion et de contrôle concernant des projets de grande envergure. Elle croit qu'il serait souhaitable par ailleurs que le Vérificateur général du Québec exerce un contrôle des grands projets, au fur et à mesure que les travaux progressent, afin de déterminer si les contribuables ont reçu une valeur adéquate en contrepartie de l'argent dépensé. Ainsi il examinerait les documents préparés au moment de la prise de décision et observerait les événements subséquents, y compris les résultats des procédés suivis pour la réalisation des projets et les contrôles exercés, afin de rapporter si, à son avis, les projets ont été orientés vers l'économie. Ce contrôle serait en plus du contrôle financier habituellement exercé par les experts-comptables.

A cet égard, la Commission remarque qu'il s'agirait d'une activité nouvelle pour le Vérificateur général du Québec et même d'une activité qui n'est pas encore implantée dans les pratiques du secteur privé. La Commission croit néanmoins qu'un tel contrôle est valable et inciterait les gestionnaires à mieux documenter leurs décisions s'ils savaient qu'elles seraient éventuellement examinées objectivement par une personne indépendante. Le Parlement du Canada par sa Loi sur le vérificateur général (25-26 Elizabeth II, ch. 34) confère à ce dernier les pouvoirs et les responsabilités d'agir en ce sens. Dans son 100e Rapport annuel à la Chambre des communes, pour l'année financière terminée le 31 mars 1978, le Vérificateur général du Canada décrit et explicite cette activité de contrôle.

La Commission recommande que le Conseil des ministres étudie ladite loi et dépose à l'Assemblée nationale un projet de loi approprié en vue d'élargir la mission du Vérificateur général du Québec pour y inclure les analyses de coût-efficacité dans l'approbation et la réalisation des grands projets et qu'il soit tenu de signaler à l'Assemblée nationale les cas où des sommes d'argent auraient été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficacité.

LA NÉCESSITÉ D'ADOPTER UN CODE DE DÉONTOLOGIE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Les ministres de la Couronne, les députés membres de l'Assemblée nationale, les édiles et conseillers municipaux

paux et toute autre personne remplissant une fonction publique et officielle se doivent, de par leur mandat, de mériter la confiance de la population et ont, par conséquent, le devoir impérieux de protéger l'intérêt public. Cela exclut évidemment la possibilité, pour eux, de se retrouver dans une situation potentielle ou effective de conflit d'intérêts. Cette opinion de la Commission s'appuie sur des précédents qui existent dans la jurisprudence. En voici trois exemples:

En 1914, le Juge en chef de la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt Lapointe vs Messier (49 R.C.S. 271), affirme:

"The members of a council should have no interest to bias their judgments in deciding what is for the public good."

En 1965, dans la cause de Haineault vs La Reine (44 C.R. 131), l'accusé en appelait d'une sentence d'emprisonnement qui lui avait été imposée par le Juge de première instance après avoir été trouvé coupable d'avoir, comme échevin, exigé d'un contribuable une somme de \$3 000 pour voter en faveur d'une résolution. En rejetant l'appel, le juge Hyde, parlant pour la Cour, déclare:

"The position of a member of a City Council is somewhat analogous to that of a trustee for the community he represents. Municipal governments have the health, safety and management generally of the affairs of their municipality entrusted to them."

Enfin, dans une autre cause entendue récemment par la Cour d'appel du Québec, Ernest Crépeault vs La Reine,

jugement non rapporté, rendu le 11 octobre 1978 dans le dossier portant le numéro 500-10-000429-769 des dossiers de la Cour d'appel, le juge Turgeon s'exprime comme suit:

"Il faut que les hommes publics réalisent qu'ils doivent faire preuve d'une grande intégrité dans les postes de confiance qu'ils occupent."

Les observations exprimées par les savants juges dans ces trois causes s'appliquent de façon égale, dans l'esprit de la Commission, à tous les hommes publics.

Le contenu de la section traitant des conflits d'intérêts, des manoeuvres irrégulières et du secret professionnel, dans le présent rapport, démontre clairement qu'une situation de conflit d'intérêts existe lorsqu'une personne qui occupe un poste public n'est pas obligée de respecter certaines normes d'éthique et de discipline. Afin que les hommes publics puissent éviter les conflits d'intérêts réels ou apparents entre leur fonction officielle et leurs intérêts personnels, il est donc nécessaire que des règles de conduite claires et précises soient promulguées à cet effet.

En ce qui a trait aux édiles, conseillers et fonctionnaires municipaux, les règles régissant leur conduite doivent être uniformes sur tout le territoire du Québec. Afin d'atteindre ce but, il est préférable de ne pas laisser à chaque ville et municipalité le soin d'adopter elles-mêmes ces règles mais d'en confier la responsabilité à l'Assemblée nationale.

En conséquence, la Commission recommande que les autorités du Québec repensent les lois et règlements existant dans ce domaine et qu'un code de déontologie fixant les règles et la ligne de conduite s'appliquant à chacun de ces groupes soit adopté dans le plus bref délai possible. Un tel code devra fixer les activités auxquelles ces personnes ne pourraient participer, contenir des dispositions obligeant le dépôt de déclarations donnant tous les détails sur tous les biens appartenant à la personne impliquée et à son conjoint, donner au public le droit de prendre connaissance de ces déclarations et prévoir des sanctions sévères pour ceux qui le transgresseraient.

LES MODIFICATIONS AU CODE CRIMINEL

Le code criminel présente une lacune qu'il est souhaitable de corriger. Dans le cadre juridique actuel, les dispositions du code criminel, loi du Gouvernement du Canada, se rapportant aux infractions commises par les fonctionnaires du Canada et des provinces sont différentes de celles se rapportant aux infractions commises par des fonctionnaires municipaux. Le Parlement est plus exigeant dans l'énoncé des différents éléments constituant une infraction criminelle quand le domaine municipal est concerné. Il est donc plus difficile de poursuivre un fonctionnaire municipal qui est accusé d'actes de corruption dans les affaires municipales, que de poursuivre un fonctionnaire du Gouvernement du Canada ou du gouvernement d'une province accusé d'un acte analogue.

A ce stade de réflexion une question se pose à savoir si une commission d'enquête peut faire des recommandations ayant pour effet de modifier une loi du Canada, en l'occurrence le code criminel. La réponse à cette question se trouve dans la jurisprudence.

La jurisprudence consiste en l'interprétation de la loi par les tribunaux. C'est aussi l'ensemble des décisions des tribunaux sur une matière donnée. Conformément à ces définitions, la jurisprudence canadienne et québécoise reconnaît qu'une commission d'enquête peut recommander certaines modifications souhaitables des lois du Canada. Cette reconnaissance a été soutenue par le juge Dickson, de la Cour suprême du Canada, lors du jugement de la cause Di Iorio (1978, 1 R.C.S. 152, p. 208). Le juge Dickson affirme:

"Une commission d'enquête provinciale, quel que soit l'objet de son enquête, peut soumettre un rapport qui indique qu'il y aurait lieu de modifier certaines lois fédérales."

Cette déclaration du juge Dickson fut entérinée par le juge Pigeon, aussi de la Cour suprême du Canada, dans un arrêt du Procureur général du Québec et Jean Keable et al (National Reporter 1979 Vol. 24, p. 1). Le juge Pigeon, en parlant de l'obiter dictum du juge Dickson dit:

"La phrase précitée voulait dire non pas qu'une commission provinciale peut valablement faire enquête sur n'importe quel sujet, mais qu'une enquête sur une matière de compétence provinciale peut révéler certains changements sou-

haitables dans les lois fédérales. La Commission peut donc, quel que soit le sujet de l'enquête à laquelle elle a validement procédé, soumettre un rapport d'où il ressort que certaines modifications de la loi fédérale sont souhaitables."

En fonction du pouvoir de recommandation spécifique reconnu par la jurisprudence et en conséquence de ce qui a été mentionné précédemment, la Commission recommande l'adoption, en regard des fonctionnaires municipaux, de dispositions analogues à celles régissant les fonctionnaires des gouvernements du Canada et des provinces.

LA LOI DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

Depuis quelques années, le Gouvernement du Québec recourt de plus en plus à la formule des commissions d'enquête formées en vertu de la Loi des commissions d'enquête (S.R.Q. 1964, chap. II) pour jeter de la lumière sur des sujets d'intérêt public ayant une grande importance. Bien qu'il ne soit pas de son mandat de commenter ladite loi, la présente Commission juge à propos, compte tenu de l'expérience qu'elle vient de vivre, de suggérer certaines modifications à cette loi. Ces modifications touchent principalement l'étendue des pouvoirs que la loi confère à ces commissions et la protection de ceux qui sont appelés à y participer.

Le temps et les coûts impartis

Lorsque le Gouvernement du Québec juge à propos de faire faire une enquête sur quelque matière de grande importance, il semblerait préférable de ne pas fixer, dans le mandat original, la date à laquelle les commissaires doivent compléter leurs travaux et leur rapport. En effet, au moment précis de l'établissement du mandat, personne ne sait combien de temps l'enquête pourrait durer. On devrait plutôt demander à la Commission d'indiquer, dans un délai raisonnable, le temps qu'elle prévoit prendre pour exécuter son mandat et de donner aussi une prévision de ses dépenses. Ce n'est qu'après avoir reçu les recommandations de la Commission que le lieutenant-gouverneur en conseil pourrait en arriver à une décision sur le délai imparti et sur le coût autorisé. En modifiant dans ce sens l'article 19 de la Loi des commissions d'enquête, on éviterait les critiques qui découlent souvent de l'extension des mandats des commissions d'enquête et du dépassement des prévisions budgétaires.

Les pouvoirs d'une commission

Au sujet des pouvoirs d'assignation et de contrainte des témoins dans le Québec, la loi actuelle se montre généreuse. Elle accorde aux commissions des pouvoirs suffisamment vastes pour enquêter à fond et pour obtenir des résultats concrets. Cependant, il y aurait lieu d'étudier la possibilité d'assouplir et de simplifier la procédure relative aux commissions rogatoires formées pour recueillir le témoignage d'une personne qui réside hors

du Québec afin de la rendre plus expéditive, moins onéreuse et plus accessible aux commissions.

La protection des témoins

L'article 6 de la Loi des commissions d'enquête permet aux commissaires de s'enquérir des choses dont l'investigation leur a été déférée par tous les moyens légaux qu'ils jugent les meilleurs. Il s'agit là d'un pouvoir très étendu mais absolument nécessaire si l'on veut que la commission accomplisse son mandat. Cependant, la découverte de la vérité suppose à la fois l'impartialité, l'objectivité et le respect des droits de la personne. Il est très important de garantir aux personnes touchées par l'enquête un traitement juste et équitable, qui respecte les règles de la justice naturelle et les droits fondamentaux d'un témoin. Ces droits doivent permettre à chaque personne participant à une enquête de se faire entendre, d'être représentée par avocat, de faire entendre des témoins, de produire des documents, de contre-interroger les témoins et de prendre connaissance des pièces produites et des dépositions recueillies. Bien consciente de cette nécessité, la Commission a adopté des règles de pratique et de procédure en ce sens, lesquelles sont données en annexe au présent volume. Cependant elle considère que ces droits sont tellement importants qu'ils devraient être consignés dans la Loi.

La Commission recommande au Gouvernement du Québec la création d'un comité chargé d'un examen approfondi de la Loi des commissions d'enquête dans le but de proposer au législateur des modifications qui contiendraient tous les pouvoirs, structures et dispositions nécessaires pour atteindre le but souhaité. Avant de rédiger sa recommandation, le comité dont la Commission souhaite la constitution devrait examiner le document de travail 17 de la Commission de réforme du droit du Canada sur les commissions d'enquête publié en 1977, les lois qui sont en vigueur dans les autres provinces du Canada et les règles de pratique et de procédure adoptées par la présente Commission. Il devrait également inviter le Barreau et le public à présenter des commentaires et recommandations.

ANNEXE

LES RÈGLES DE PRATIQUE ET DE PROCÉDURE

ATTENDU QUE la Commission constituée en vertu de la Loi des commissions d'enquête (S.R.Q. 1964, Ch. 11) est chargée, par arrêté en conseil numéro 2332-77 en date du 13 juillet 1977, de faire une enquête complète sur le coût des Jeux de la 21e Olympiade et celui des installations olympiques situées au Québec;

ATTENDU QUE, pour exécuter son mandat, la Commission juge opportun d'adopter certaines règles de pratique et de procédure;

EN CONSÉQUENCE, la Commission décrète les règles suivantes:

LES AUDIENCES PUBLIQUES

RÈGLE 1

La Commission tiendra ses audiences au Palais de Justice, 1 est, rue Notre-Dame, à Montréal.

RÈGLE 2

Les audiences de la Commission se dérouleront de 9h30 à 12h30 et de 14h15 à 16h30 les mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine sauf avis contraire.

RÈGLE 3

La date et le lieu de la première audience seront annoncés d'avance par un avis dans deux journaux français et deux journaux anglais publiés à Montréal.

RÈGLE 4

Les audiences de la Commission sont publiques.

A l'exception de la séance d'ouverture, les photographies, la cinématographie, la câblo-distribution, la télévision, le vidéo et l'enregistrement sous toutes ses formes sont interdits, sous réserve de la règle 13.

RÈGLE 5

Lorsque la Commission juge que la divulgation d'un témoignage est susceptible de nuire aux intérêts de la justice ou de causer sans justification un préjudice à la réputation d'un témoin ou d'une autre personne, elle peut interdire la diffusion de ce témoignage selon les modalités et pour le temps qu'elle détermine.

LES AUDIENCES PRIVÉES

RÈGLE 6

6.1 La commission peut tenir des séances privées lorsqu'elle le juge nécessaire.

6.2 Lors des séances privées, outre les personnes autorisées par la Commission, seul le témoin est présent accompagné de son avocat s'il désire exercer ce droit.

6.3 Un témoin ou son avocat peut en tout temps prendre connaissance de sa déposition et des documents qu'il a produits.

Nulle autre personne ne peut prendre connaissance des dépositions recueillies et des documents produits sans l'autorisation de et selon les conditions fixées par la Commission.

L'ADMINISTRATION DE LA PREUVE ET L'AUDITION

RÈGLE 7

Toute personne appelée à comparaître devant la Commission, en audience publique ou privée, a le droit d'être assistée de son avocat.

RÈGLE 8

Lorsqu'une personne appelée à témoigner devant la Commission, en audience publique ou privée, est assistée d'un avocat, celui-ci doit au préalable déposer auprès de la Commission une comparution écrite indiquant le

nom, le prénom et l'adresse de la personne qu'il assiste.

RÈGLE 9

Toute pièce ou document produit est identifié par un numéro qui est utilisé pour toute la durée de l'enquête.

RÈGLE 10

Lors des audiences devant la Commission, l'enquête se déroule comme suit:

- 10.1 Tout témoin est appelé par la Commission et est interrogé par le procureur de celle-ci.
- 10.2 Le procureur du témoin peut ensuite l'interroger sur les faits révélés par l'interrogatoire principal.
- 10.3 A la suite de cet interrogatoire, le procureur de la Commission peut poser les questions qu'il croit utiles.
- 10.4 Toute personne physique ou morale, toute association ou corporation professionnelle, tout groupement de personnes, syndicat ou corps public qui désire apporter un fait de nature à lui rendre justice ou à éclairer la Commission peut demander à celle-ci l'autorisation de se faire

entendre ou de faire entendre d'autres personnes.

Cette demande doit être adressée par écrit au Secrétaire de la Commission et doit indiquer les raisons pour lesquelles l'autorisation devrait être accordée par celle-ci, les nom(s), prénom(s), et adresse(s) de la personne ou des personnes qui devraient être entendues et les faits sur lesquels elles devraient être entendues.

- 10.5 La Commission peut accepter cette demande en tout ou en partie selon les modalités qu'elle détermine ou la rejeter.
- 10.6 Lorsque cette demande est acceptée, la Commission assigne le ou les témoins conformément à la décision rendue.

RÈGLE 11

En tout temps, la Commission peut poser à un témoin les questions qu'elle croit utiles.

RÈGLE 12

- 12.1 Toute personne peut témoigner en français ou en anglais devant la Commission.

Toutefois, la Commission fournit à ses frais les services d'un interprète à toute personne dont la connaissance de la langue française ou de la

langue anglaise est insuffisante pour les fins de son témoignage.

12.2 Toute personne qui désire se prévaloir des services d'un interprète doit en aviser le Secrétaire ou le greffier de la Commission dans un délai raisonnable avant la date fixée pour son audition en indiquant la langue dans laquelle elle désire témoigner.

12.3 Seuls les interprètes accrédités auprès de la Commission peuvent agir à l'audience.

DISPOSITIONS DIVERSES

RÈGLE 13

Lors des audiences, la Commission fait prendre les dépositions des témoins par sténographie ou par tout autre moyen qu'elle juge approprié.

RÈGLE 14

Sous réserve des règles 5 et 6, toute personne désireuse de prendre connaissance des pièces ou documents produits ou des dépositions recueillies devant la Commission doit obtenir l'autorisation préalable de celle-ci. La Commission peut accorder cette autorisation selon les modalités qu'elle détermine.

La personne ainsi autorisée doit se présenter au bureau de la Commission lors des jours juridiques et pendant les heures de bureau afin de procéder à sa consultation en présence du Secrétaire de la Commission ou de son représentant.

RÈGLE 15

Sous réserve des règles 5, 6 et 10, toute personne désireuse de se procurer une copie de la transcription d'une déposition ou une photocopie d'un document produit peut, dans le premier cas, à ses frais, s'adresser au sténographe de la Commission et, dans le second cas, elle devra suivre les modalités imposées par la Commission.

RÈGLE 16

La Commission ne peut faire rapport sur l'inconduite d'une personne que si elle lui a fourni l'occasion de se faire entendre. Cette obligation cesse si cette personne invitée à témoigner devant la Commission a refusé ou négligé de le faire ou si elle est introuvable.

La Commission peut, à sa discrétion, lui fournir l'occasion de produire des témoins pour se disculper.

RÈGLE 17

Toute personne appelée à témoigner devant la Commission, en audience publique ou privée, a droit à des

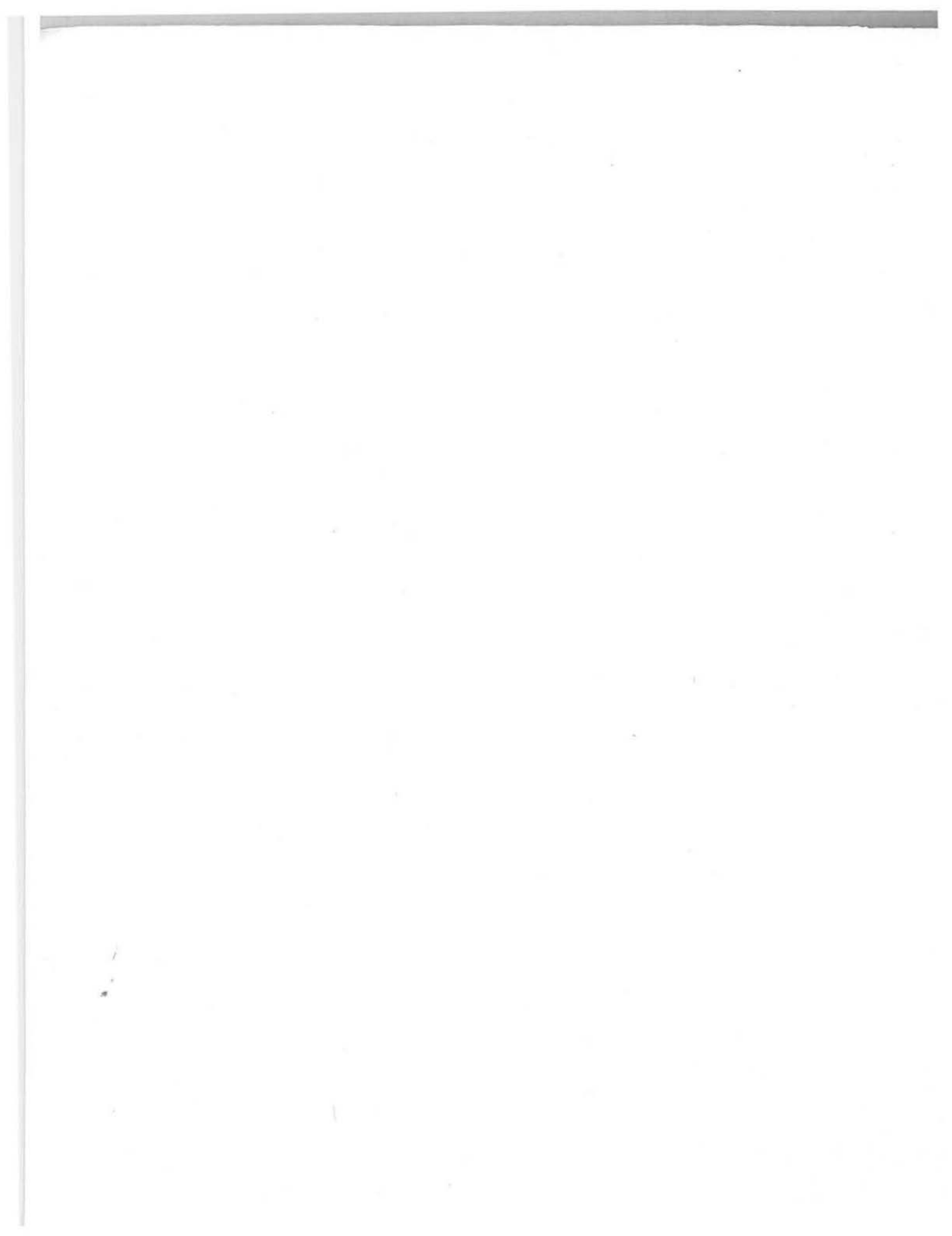
frais raisonnables de déplacement sur présentation des pièces justificatives approuvées par le Secrétaire de la Commission et à une taxe déterminée par la Loi pour chaque jour où elle sera présente devant la Commission qu'elle témoigne ou non.

RÈGLE 18

Tout ce qui porte atteinte au décorum et au bon ordre des audiences est interdit.

RÈGLE 19

Les présentes règles ont pour objet de faciliter les travaux de la Commission et doivent être interprétées dans ce sens.



Achevé d'imprimer à
Québec en juin 1980, sur
les presses du Service des Impressions en régie
du Bureau de l'Éditeur officiel
du Québec

