



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

**Commentaires de l'UMQ sur les amendements proposés au projet de loi n° 108 : Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics**

---

### Mise en contexte

Le 8 juin 2016, le ministre Leitão déposait le projet de loi n° 108 (PL 108) instituant l'Autorité des marchés publics (AMP). Initialement, les municipalités n'étaient pas visées par ce projet de loi. Le 6 octobre dernier, le ministre a déposé des amendements au PL 108 qui font en sorte d'assujettir les organismes municipaux à la juridiction de l'AMP.

L'UMQ est en accord avec les objectifs du gouvernement visant la mise en œuvre des recommandations de la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction (CEIC) visant à réduire les risques de collusion et de corruption dans la gestion des contrats publics. La mise en place de l'Autorité des marchés publics (AMP) est la recommandation numéro 1 de la CEIC et représente un autre pas important vers une politique de marchés publics transparente et équitable.

### Commentaires généraux de l'UMQ

#### Mesures transitoires

Les amendements déposés impliquent l'inclusion des organismes municipaux au PL 108. Tous les contrats d'un montant égal ou supérieur au seuil minimal de demande de soumissions publique seront visés. L'assujettissement des contrats de tous les organismes municipaux implique que près de 1 400 donneurs d'ouvrage supplémentaires, qui donnent des dizaines de milliers de contrats chaque année, seront sous la juridiction de l'AMP. L'UMQ considère essentiel que l'AMP ait la capacité de répondre adéquatement dans les délais prescrits afin d'éviter toute possibilité d'engorgement.

Des projets majeurs en infrastructures doivent s'amorcer dès le printemps 2017. La mise en œuvre d'un nouvel organisme de contrôle au même moment où les appels d'offres seront lancés pourrait s'avérer très coûteuse pour les municipalités. La fenêtre de temps pour entreprendre des projets d'infrastructures est courte et tout retard en début de projet, au moment de la conception, se traduit inévitablement par des délais et des coûts supplémentaires.

Par ailleurs, l'obligation pour toutes les municipalités de se doter d'une procédure de réception et de traitement des plaintes concernant l'adjudication des contrats peut devenir un enjeu important pour certaines municipalités moins peuplées. Il faut prendre en considération que la capacité des municipalités peut varier en fonction de leur taille ou de leurs particularités géographiques. Des modalités particulières devront être envisagées pour celles ayant des capacités insuffisantes et les délais pour leur permettre de se conformer devront être appropriés et raisonnables.

Pour ces raisons et afin de permettre à l'AMP de se roder, les mesures transitoires devraient prévoir que les contrats des organismes municipaux de plus de 500 000 \$ soient assujettis à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2017 et que l'ensemble des contrats publics le soient à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Cette approche permettrait également aux municipalités moins peuplées, qui ont très peu de contrats de plus de 500 000 \$, d'avoir le temps de se doter d'une procédure adéquate d'examen et de réponse des plaintes qui seront formulées dans le cadre de l'adjudication ou de l'attribution d'un contrat.

#### **Recommandation 1 :**

**Compte tenu de la période nécessaire pour mettre en place un nouvel organisme de cette ampleur, l'UMQ propose que l'assujettissement des municipalités à la juridiction de l'AMP se fasse de façon graduelle, comme cela avait été le cas au moment de la création de l'Autorité des marchés financiers (AMF).**

#### **Échéancier :**

- **1<sup>er</sup> septembre 2017 : Assujettissement des contrats municipaux de plus de 500 000 \$**
- **1<sup>er</sup> janvier 2018 : Assujettissement de tous les contrats municipaux publics (100 000 \$ et plus)**

#### **Environnement législatif des municipalités**

L'environnement législatif et réglementaire des municipalités est différent de celui des organismes publics. Les organismes municipaux relèvent de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) alors que les organismes publics relèvent de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP).

À titre d'exemple, l'article 573.1.0.2 de la LCV permet aux municipalités d'établir un processus de qualification aux fins de l'adjudication d'un contrat. Dans ces cas, les municipalités n'ont pas l'obligation de recourir à l'appel d'offres public. La section III du PL 108 traite spécifiquement des plaintes concernant le processus d'homologation ou de qualification des organismes publics, mais les amendements proposés pour le secteur municipal ne traitent pas de cette option.

Pour l'UMQ, le fait que ces deux régimes diffèrent est tout à fait justifié dans la mesure où les municipalités se distinguent des autres organismes publics de l'État sur un aspect fondamental : l'autonomie municipale. Les municipalités sont largement maîtres de leurs revenus par la taxation ainsi que de la répartition de leurs dépenses dans une foule de domaines de compétence. Les municipalités sont en effet des organismes beaucoup plus autonomes sur le plan budgétaire que ne le sont les autres organismes publics régis par la LCOP. D'aucune façon l'assujettissement des municipalités à la juridiction de l'AMP ne doit servir de prétexte pour les assujettir également à la LCOP. Ceci implique cependant que l'AMP devra s'assurer de posséder à l'interne l'expertise spécifique au milieu municipal. Le renforcement de l'expertise municipale en matière de gestion contractuelle constitue aussi un enjeu majeur de la gouvernance de ce nouvel organisme.

### **Recommandation 2 :**

**L'AMP devra s'assurer d'avoir une division spécialisée au régime juridique municipal répondant à un vice-président voué à la gestion contractuelle municipale et dont la nomination sera recommandée par le ministre des Affaires municipales.**

### **Banque de données**

Dans plusieurs régions du Québec, un manque de concurrence sur les marchés publics est observé. Il arrive qu'au terme d'un processus d'appel d'offres, la présence d'un nombre limité de soumissionnaires, et souvent les mêmes, est constatée. La libre concurrence est un principe fondamental qui doit être préservé pour avoir l'assurance que les contribuables paient le juste prix pour les contrats publics, peu importe le palier de gouvernement.

Par ailleurs, depuis maintenant plusieurs années l'UMQ souligne les difficultés que rencontrent les municipalités pour estimer adéquatement le coût de leurs projets. Ces lacunes sont en partie attribuables à l'expertise inégale des municipalités et à leur manque d'informations fiables sur les prix du marché. Les municipalités sont mal outillées pour détecter les situations problématiques du marché et pour bien évaluer, dans une perspective comparative, les coûts des soumissions reçues.

Dans son mémoire déposé à la CEIC, l'UMQ avait proposé la mise en place d'un Bureau municipal de référence sur les prix des infrastructures qui permettrait de soutenir les municipalités dans l'évaluation du coût d'un projet avant le lancement d'un appel d'offres, de comparer les prix payés pour les infrastructures par différentes municipalités et d'apprécier la justesse des prix obtenus en tenant compte des particularités du milieu. L'AMP pourrait être cet organisme qui aurait des informations fiables de tous les donneurs d'ouvrage publics.

### **Recommandation 3**

**L'AMP doit permettre de renforcer l'expertise municipale, notamment par une veille des contrats municipaux (analyse de l'évolution du marché et des pratiques contractuelles et identification des situations affectant la concurrence). La mise en place d'une banque de données permettant de produire des estimés rigoureux et l'accessibilité à un registre de modèles de politiques de gestion contractuelle, de devis et de clauses types d'appels d'offres et de politiques d'évaluation de rendement donnerait des outils supplémentaires aux municipalités afin de s'assurer qu'elles paient le juste prix et pour déjouer les tentatives de collusion.**

### **Autres commentaires et questions de l'UMQ**

#### **Coût du nouvel organisme**

L'article 72 du PL 108 mentionne que l'AMP détermine ses tarifs. Cependant, le projet de loi ne précise pas la source de financement de ce nouvel organisme. Il sera important de bien mesurer l'impact pour les municipalités.

### **Limite de l'intervention de l'AMP vis-à-vis les organismes municipaux**

Il est précisé à l'article 27 du PL 108 que : « [...] lorsque la vérification ou l'enquête concerne un organisme municipal, toute décision de l'Autorité prend la forme d'une recommandation au conseil de l'organisme. » Selon notre compréhension, cette règle s'applique à toutes les actions de l'AMP visant un organisme municipal. Pourtant, il n'y a pas d'amendements à cet effet pour certains articles du projet de loi, notamment les articles 43 et 46 du projet de loi initial. L'UMQ juge pertinent que la limite de l'intervention de l'AMP soit clairement précisée dans la loi.

### **Protection de l'identité des membres des comités de sélection**

L'article 27 stipule également que l'AMP peut recommander à un organisme de lui transmettre la composition d'un comité de sélection. Les municipalités respectent des politiques de gestion contractuelle qui permettent de protéger l'identité des membres des comités de sélection. L'UMQ réitère que la confidentialité de l'identité des membres des comités de sélection doit être préservée et qu'il n'est pas justifié que la composition des comités de sélection puisse être communiquée à l'AMP.

### **Délai de traitement des plaintes**

L'article 144.2 du PL 108 amendé, qui vient notamment modifier l'article 573.3.1.4 de la LCV, mentionne que : « La plainte doit être reçue par la municipalité au plus tard à la date limite de réception des plaintes qui est indiquée au système électronique d'appel d'offres approuvé par le gouvernement. Cette date est déterminée en ajoutant à la date de l'annonce de la demande de soumission, une période correspondant à la moitié du délai de réception des soumissions, laquelle période ne peut être inférieure à 10 jours. » La LCV prévoit pourtant que, dans le cas des soumissions relatives à un contrat visé au troisième alinéa du paragraphe 1, le délai de réception ne doit pas être inférieur à 15 jours. La méthode proposée pour établir les délais de traitement des plaintes dans le PL 108 oblige donc les municipalités à fixer le délai de réception à un minimum de 20 jours.