



ASSOCIATION  
DES  
DIRECTEURS  
GÉNÉRAUX  
DES  
MUNICIPALITÉS  
DU  
QUÉBEC

CAT- 003M  
C. P. PL 79  
Allègement du fardeau administratif  
des organismes municipaux

**Projet de loi n°79**  
**Loi édictant la Loi sur les contrats des organismes municipaux et modifiant**  
**diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau**  
**administratif des organismes municipaux**

Mémoire de  
l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec  
présenté à  
la Commission de l'aménagement du territoire

Le 28 novembre 2024

---

Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ)  
43, rue de Buade, bureau 470  
Québec (Québec) G1R 4A2  
Téléphone : 418 660-7591 | Télécopieur : 418 660-0848  
adgmq@adgmq.qc.ca | www.adgmq.qc.ca

## TABLE DES MATIÈRES

1.	REMERCIEMENTS .....	3
2.	PRÉSENTATION DE L'ADGMQ.....	4
3.	INTRODUCTION .....	5
4.	COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N°79.....	6
	4.1. L'objet de la LCOM.....	6
	4.2. L'attribution de contrat conjointement avec un tiers .....	7
	4.3. Certaines obligations – contrats visés .....	8
	4.4. L'évaluation des besoins .....	9
	4.5. La scission et la modification de contrats .....	10
	4.6. L'intégrité des entreprises – entente relative à des travaux municipaux.....	11
	4.7. Les exceptions à la mise en concurrence obligatoire .....	12
	4.8. La Loi modifiant diverses modifications législatives en matière d'habitation .....	14
5.	CONCLUSION .....	16
	ANNEXE - LISTE SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS .....	17

*Dans ce document, le genre masculin est utilisé comme générique dans le seul but de ne pas alourdir le texte.*

## 1. REMERCIEMENTS

L'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ) remercie la Commission de l'aménagement du territoire de l'occasion qui lui est offerte d'émettre ses commentaires concernant le projet de loi n°79, qui vise à édicter la *Loi sur les contrats des organismes municipaux et modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif des organismes municipaux*.

## **2. PRÉSENTATION DE L'ADGMQ**

Fondée en 1935, l'ADGMQ a pour mission de promouvoir l'amélioration des connaissances et le statut de ses membres. Elle assure une représentation auprès des instances gouvernementales et municipales et organise des sessions de perfectionnement dans le but d'encourager la poursuite de l'excellence dans la gestion municipale. L'Association favorise également la coopération entre ses membres, les autres associations et les organismes municipaux.

L'ADGMQ compte actuellement plus de 300 membres répartis dans quelque 200 municipalités. Elle est constituée exclusivement de directeurs généraux, de directeurs généraux adjoints et de directeurs d'arrondissement. Les municipalités membres de l'Association, dans lesquelles travaillent ces hauts fonctionnaires municipaux, regroupent près de 85 % de la population québécoise. La totalité des municipalités composées de 30 000 habitants ou plus et plus de 90 % des municipalités composées de 10 000 à 30 000 habitants sont membres de l'Association.

### 3. INTRODUCTION

La gestion contractuelle est une activité importante dans le fonctionnement des municipalités, comme en témoigne l'ampleur de son cadre juridique. Celui-ci a d'ailleurs été considérablement renforcé par l'ajout de nombreuses obligations pour les municipalités depuis les événements ayant conduit à la tenue de la Commission Charbonneau, qui portait sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction. De plus, à la suite de cette commission, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a mis sur pied un pôle d'expertise en gestion contractuelle (PEX) auquel collabore activement l'ADGMQ.

L'adoption de la *Loi édictant la Loi sur les contrats des organismes municipaux et modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif des organismes municipaux* s'inscrit dans ce continuum et constitue une modernisation importante de la gestion contractuelle pour les organismes municipaux. Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi, des règles réparties dans diverses lois ont été regroupées dans un même document. Malgré toute la rigueur associée à un exercice de cette ampleur, il est attendu que des renvois, des références, des termes et des clauses puissent poser un problème. C'est après l'application de la Loi que les difficultés sont susceptibles d'apparaître. L'ADGMQ espère que le législateur sera ouvert à apporter dans les meilleurs délais les correctifs nécessaires lorsque les municipalités les souligneront dans le but de limiter les débats juridiques inutiles et les inefficacités administratives.

#### 4. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N°79

L'Association salue l'édiction d'une loi dédiée à la gestion contractuelle pour l'ensemble des organismes municipaux ainsi que la proposition de mesures d'allègement administratif. Par exemple, l'entrée en vigueur de certains documents de planification dès leur adoption (lorsqu'ils sont adoptés sans changement par rapport au projet de règlement jugé conforme, notamment aux orientations gouvernementales) et l'élargissement des pouvoirs accordés aux municipalités pour des projets mixtes afin d'accélérer la construction de logements seront profitables.

Bien que le projet de loi soit volumineux et que le délai imparti pour le commenter fût relativement court, l'ADGMQ a tout de même pu relever quelques éléments qui apparaissaient problématiques. Compte tenu du caractère technique du projet de loi, elle a demandé à des avocats de vérifier la valeur juridique de ces éléments.

##### 4.1. L'objet de la LCOM

L'article 1 du projet de loi introduit la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* (LCOM) et l'article 1 de la nouvelle loi en définit l'objet.

La compréhension de l'Association est que la LCOM s'appliquera pour tout contrat accordé par les organismes municipaux, qu'ils soient accordés à des entreprises ou à d'autres organismes publics. Il pourrait s'agir, par exemple, d'une entente intermunicipale ou d'une entente avec d'autres organismes publics au sens de la *Loi sur l'accès*. Le premier alinéa de l'article 1 de la LCOM ne précise pas que cette loi ne vise essentiellement qu'à encadrer les contrats accordés par des organismes municipaux à des entreprises. Par ailleurs, l'article 33 de la LCOM ne témoigne d'aucune exception pour, d'une part, des ententes entre des organismes publics et, d'autre part, des ententes entre des organismes municipaux et des organismes à but non lucratif (OBNL). À cet égard, l'ADGMQ souligne que l'article 1 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) apparaît plus clair concernant cet élément.

Dans un contexte de rareté de la main-d'œuvre et de coûts d'exploitation de plus en plus élevés, l'ADGMQ constate que les organismes municipaux tendent à mettre en commun la dispense de certains services et à établir des partenariats entre eux pour remplir leurs obligations. Le gouvernement encourage ce type de collaboration, offrant parfois des subventions aux organismes municipaux pour favoriser ces initiatives. Pour éviter tout doute, la LCOM devrait comprendre l'exception qui se trouve dans les lois municipales qui permet de contracter de gré à gré avec un organisme public au sens de la *Loi sur l'accès*. L'ADGMQ ne croit pas que l'intention du législateur soit de compliquer les règles relatives à la signature de tels contrats, mais elle croit qu'une précision est de mise pour clarifier cet élément.

Puisque que l'article 5 de la LCOM définit le mot « entreprise », l'ADGMQ propose d'en préciser l'objet à l'article 1 afin d'éviter tout doute quant à la conclusion de contrats entre organismes publics, comme le législateur l'a fait pour la LCOP.

#### **Recommandation 1**

Remplacer la première phrase du premier alinéa de l'article 1 de la LCOM par « La présente loi a pour objet d'encadrer l'attribution et la gestion des contrats par les organismes municipaux avec un contractant qui est une entreprise. »

#### **4.2. L'attribution de contrat conjointement avec un tiers**

La Loi stipule qu'une entente entre des organismes concernés mentionnés au deuxième alinéa des articles 572.1 de la LCV et 934.1 du CM peut porter « sur l'ensemble des actes à poser ou sur une partie seulement de ces actes ». L'article 17 de la LCOM tel que rédigé oblige l'une des parties à être mandatée par les autres pour octroyer un seul contrat. Cette façon de faire occasionnerait une lourdeur administrative additionnelle et ferait reposer sur l'organisme mandaté la responsabilité financière de l'ensemble du contrat.

L'ADGMQ croit qu'il y aurait lieu de corriger l'article 17 pour retirer l'obligation que l'une des parties mandate une autre pour attribuer un contrat. Il semble avisé de laisser la possibilité qu'un appel d'offres commun puisse être fait, mais que celui-ci mène, si telle est l'intention des parties, à l'octroi de contrats distincts.

#### **Recommandation 2**

Supprimer la dernière phrase du premier alinéa de l'article 17 : « Dans ce cas, l'une des parties doit être mandatée par les autres pour attribuer le contrat. »

### **4.3. Certaines obligations – contrats visés**

La portée générale de certaines dispositions de la LCOM apparaît problématique, puisque certaines obligations s'appliqueraient aux contrats visés par la loi, tels que les services, l'approvisionnement et la construction, peu importe le montant de la dépense et même si cette dernière est minime. L'ADGMQ comprend l'intention d'encadrer de façon spécifique les contrats qui comportent une dépense au-delà d'un certain seuil, mais elle désire attirer l'attention sur certaines dispositions qui, telles que libellées, engendreraient des obligations relatives à des contrats qui comportent une dépense peu élevée. C'est le cas, notamment, pour les articles 18 (évaluation sérieuse des besoins) et 94 (modification d'un contrat) de la LCOM.

Actuellement, les lois régissant les organismes municipaux :

- Encadrent la modification des contrats uniquement pour ceux qui ont fait l'objet d'un appel d'offres (voir, à titre d'exemple, les articles 573.3.0.4 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) et 938.0.4 du *Code municipal du Québec* (CM));
- N'imposent pas l'évaluation préalable et sérieuse des besoins, comme le fait l'article 18 du projet de loi.

### **Recommandation 3**

S'assurer que les obligations prévues aux articles 18 et 94 de la LCOM ne visent que les contrats pour lesquels un processus de mise en concurrence est obligatoire (procédure ouverte).

#### **4.4. L'évaluation des besoins**

L'article 18 de la LCOM, qui obligerait les organismes municipaux à « procéder à une évaluation sérieuse de [leurs] besoins » avant d'entreprendre une procédure d'attribution de contrats, pourrait être source de litige.

Définir adéquatement ses besoins avant de contracter constitue une bonne pratique à laquelle souscrit l'ADGMQ et qu'il importe de promouvoir. Elle permet à un organisme municipal de connaître comme il se doit les aspects liés au contrat qu'il envisage de signer, garantissant ainsi une portée et une évaluation de coût qui sont réalistes.

Cependant, l'Association ne croit pas qu'un texte de loi soit le moyen approprié pour promouvoir de bonnes pratiques. En d'autres termes, il semble qu'enchâsser une telle obligation dans la Loi pourrait entraîner des litiges. Les organismes municipaux pourraient être contestés par des contractants écartés ou qui n'ont pas été retenus en raison de la nature de l'évaluation qu'ils ont faite et le sérieux de la démarche.

### **Recommandation 4**

Remplacer le texte de l'article 18 de la LCOM par « Tout organisme municipal doit, avant d'attribuer un contrat suivant une procédure ouverte, procéder à une évaluation de ses besoins. »

#### **4.5. La scission et la modification de contrats**

L'article 94 de la LCOM semble complexifier la gestion des contrats, car il vise à encadrer la modification de tout type de contrat, peu importe le montant de la dépense. Actuellement, cette règle est prévue dans les lois qui régissent les organismes municipaux pour les contrats qui ont fait l'objet d'un appel d'offres et dont la dépense est de 133 800 \$ ou plus. L'ADGMQ croit qu'il faut éviter d'alourdir le travail des organismes municipaux qui, selon le texte proposé, devraient faire une évaluation du caractère accessoire de la modification et de la nature de cette dernière, même pour des contrats qui ne comportent pas d'enjeu concernant le processus applicable. L'ADGMQ est d'avis que, dans l'incertitude, les municipalités ne souhaiteront pas prendre le risque de contrevenir à la loi et adopteront des pratiques légalement sécurisées, quitte à alourdir inutilement leur fonctionnement.

Il apparaît que l'intérêt des organismes municipaux serait mieux servi si une disposition de principe s'inspirant de l'article 12 de la LCOP était enchâssée dans la LCOM. L'ADGMQ comprend tout à fait que l'objectif est d'éviter que les organismes municipaux scindent ou répartissent leurs besoins ou modifient des contrats dans le but d'éluder le processus de mise en concurrence obligatoire.

##### **Recommandation 5**

Remplacer les articles 19 et 94 de la LCOM en s'inspirant de la disposition qu'on trouve à l'article 12 de la LCOP, en faisant les adaptations nécessaires au besoin : « Un organisme municipal ne peut scinder ou répartir ses besoins ou apporter une modification à un contrat dans le but d'éluder l'obligation de recourir à une procédure d'attribution ouverte ou de se soustraire à toute autre obligation découlant de la présente loi. »

#### **4.6. L'intégrité des entreprises – entente relative à des travaux municipaux**

Le projet de loi n°79 vise à modifier plusieurs lois qui réfèrent, notamment, aux dispositions de la LCV et du CM pour référer dorénavant à la LCOM. Il en est ainsi de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), qui est modifiée par l'article 122 du projet de loi.

Actuellement, la LAU exempte du processus de mise en concurrence obligatoire les travaux exécutés suivant un règlement et une entente relative aux travaux municipaux adoptés et conclus en vertu des articles 145.21 et suivants. Or, seuls les articles 573 (appel d'offres public obligatoire) et 573.1 (appel d'offres sur invitation) de la LCV et les articles 935 et 936 du CM sont écartés. Toutefois, d'autres dispositions de la LCV et du CM, dont celles relatives à l'intégrité des entreprises, continuent de s'appliquer, puisqu'elles ne sont pas écartées dans le contexte d'une entente relative à l'exécution de travaux municipaux (voir les renvois qui sont faits aux articles 573.3.3.2 et 573.3.3.3 de la LCV et aux articles 938.3.2 et 938.3.3 du CM).

Le projet de loi n°79 vise donc à remplacer les renvois à la LCV et au CM par une exemption de l'ensemble des dispositions du titre III de la LCOM, soit les articles 11 à 99. Or, on trouve à l'article 13 du titre III les dispositions relatives à l'intégrité des entreprises qui contractent directement ou indirectement avec un organisme municipal.

L'analyse de l'ADGMQ des articles 573.3.3.2 et 573.3.3.3 de la LCV (voir également les articles 938.3.2 et 938.3.3 du CM) laisse croire que les règles d'intégrité s'appliquent aux entreprises transigeant directement ou indirectement avec un organisme municipal, même dans le cadre d'une entente relative à des travaux municipaux en vertu de la LAU.

Essentiellement, cette interprétation prend appui sur:

- La lettre de la loi actuelle, car les articles 573.3.3.2 de la LCV et 938.3.2 du CM ne sont pas écartés;

- L'esprit de la loi, car les travaux visés par cette entente sont réalisés au bénéfice des municipalités et seront éventuellement rétrocédés à ces dernières.

En d'autres termes, selon l'ADGMQ, l'article 122 de la LCOM permettrait à des entreprises inscrites au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics d'exécuter ou de faire exécuter des travaux d'infrastructures dans le cadre d'une entente relative aux travaux municipaux (en vertu de la LAU), alors qu'elles ne pourraient le faire si la Municipalité avait contracté directement avec ces dernières.

#### **Recommandation 6**

Modifier l'article 122 de la LCOM en insérant après « Le titre III de la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* » les mots « à l'exception de l'article 13 ».

#### **4.7. Les exceptions à la mise en concurrence obligatoire**

L'article 33 de la LCOM ne prévoit que quatre situations permettant d'attribuer un contrat de gré à gré. L'ADGMQ comprend qu'il sera possible pour le gouvernement d'adopter des règlements pour identifier tout autre cas où les règles générales pourront être modulées lorsque ces types de contrats seront attribués « à toute entreprise ou à toute catégorie d'entreprise » qui sera identifiée au règlement.

Actuellement, les lois qui régissent les organismes municipaux prévoient plusieurs situations qui leur permettent d'attribuer des contrats sans recourir à la mise en concurrence obligatoire. Toutes ces situations d'exception ont été ajoutées dans ces lois par le législateur au fil du temps. L'ADGMQ réfère, à titre d'exemple, à l'article 573.3 de la LCV et à l'article 938 du CM.

Ainsi, il est possible de conclure certains contrats de gré à gré avec des OBNL, des organismes publics au sens de la *Loi sur l'accès*, etc. Essentiellement, les lois municipales définissent de nombreux objets de contrats qui peuvent être attribués de gré à gré et qui ne se trouvent pas dans la LCOM.

Il s'agit par exemple de contrats :

- conclus avec des organismes dont le tarif est fixé ou approuvé par le gouvernement;
- conclus avec des organismes publics au sens de la Loi;
- conclus avec des OBNL;
- accordés à des fournisseurs uniques après des vérifications documentées et sérieuses;
- conclus avec des titulaires d'un permis de courtage pour le camionnage en vrac;
- de biens et services liés au domaine culturel ou concernant la fourniture d'abonnements;
- pour la fourniture d'espaces médias pour les fins d'une campagne de publicité ou de promotion;
- relatifs à l'utilisation d'un logiciel ou d'un progiciel et qui visent à s'assurer de la compatibilité avec des systèmes existants;
- relatifs à la fourniture de services dans les domaines des communications, de l'électricité ou du gaz alors que les fournisseurs sont en situation de monopole;
- conclus avec le concepteur de plans et devis pour leur adaptation ou la surveillance de travaux liés à leur modification.

En l'absence d'un règlement les dispensant, le projet de loi n°79 alourdira le travail des organismes municipaux en les obligeant à procéder à des avis d'intention sur le système électronique d'appel d'offres (SEAO) pour certains objets de contrats, alors que pour d'autres, ils devront enclencher un processus de mise en concurrence obligatoire. Plusieurs OBNL, responsables contractuellement d'assurer des services à la population en utilisant des équipements municipaux, ne disposent pas de l'expertise et du personnel nécessaires pour répondre aux exigences administratives additionnelles.

Il est donc difficile, avec l'information disponible, d'évaluer précisément l'impact de l'article 33 de la LCOM, puisque le contenu du règlement à adopter et permettant d'opérationnaliser le projet de loi n'est pas connu. L'adoption dudit règlement doit se faire concurremment à l'entrée en vigueur de la Loi afin d'éviter des situations qui mettraient en péril des services à la population. Actuellement, le projet de loi présenté ne permet pas d'être optimiste quant à un gain d'efficacité pour les organismes municipaux, puisque ceux qui devront renouveler des contrats avec des OBNL dans les prochains mois font face à l'incertitude en ce qui a trait aux démarches à entreprendre.

D'ailleurs, selon l'ADGMQ, l'habilitation prévue au paragraphe 5<sup>o</sup> du premier alinéa de l'article 33 de la LCOM ne vise que des exemptions concernant des « entreprises ». Elle déduit que cela ne vise pas les organismes publics ou toute autre organisation qui n'est pas une « entreprise » au sens de la Loi.

#### **Recommandation 7**

Inclure dans le texte de loi la possibilité de contracter de gré à gré, minimalement selon ce que prévoient l'article 573.3 de la LCV et l'article 938 du CM.

#### **4.8. La Loi modifiant diverses modifications législatives en matière d'habitation**

Nombre de municipalités du Québec, sans égard à leur taille, font face au défi de la pénurie de logements. Toutefois, l'article 93 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation* (2024, c. 2) introduit une condition liée à la taille de la municipalité pour autoriser un projet d'habitation qui déroge à la réglementation d'urbanisme locale en vigueur lorsqu'il ne s'agit pas d'un projet consistant en la construction, majoritairement, de logements sociaux ou abordables ou pour des étudiants.

Ainsi, les municipalités de moins de 10 000 habitants ne peuvent profiter des mêmes outils que celles dont la population est plus élevée. Ce critère engendre des iniquités en ne permettant pas de construire rapidement les logements

nécessaires pour combler les besoins de la communauté, ce qui contribue à préserver le tissu social des régions. Comme il est prévu dans le présent projet de loi de modifier l'article 93 (pour tenir compte, notamment, des projets « mixtes »), il serait une bonne occasion de corriger ce critère.

**Recommandation 8**

Modifier l'article 81 du chapitre 2 du projet de loi n°79 en ajoutant le sous-paragraphe c) au paragraphe 1° du premier alinéa : « c) par la suppression, dans le paragraphe 2°, des mots "la population de la municipalité est de 10 000 habitants ou plus et" ».

## 5. CONCLUSION

L'ADGMQ espère que ses commentaires se révéleront utiles dans le cadre des consultations sur le projet de loi n°79. Selon elle, le regroupement dans une même loi des dispositions encadrant la gestion contractuelle et les quelques mesures pour alléger le fardeau administratif des municipalités constituent une avancée.

L'adoption de la LCOM nécessitera une période d'adaptation non négligeable dans les municipalités. L'Association contribuera activement à son bon déroulement en mettant à contribution l'expertise et l'expérience de ses membres pour la préparation des outils pertinents.

Il reste un travail considérable à faire afin de procurer aux municipalités des allègements administratifs substantiels et les aider à faire face aux défis qu'elles doivent relever. L'Association se porte volontaire pour contribuer à cet effort et propose que le Chantier sur la charge administrative des municipalités et certains processus gouvernementaux devienne une instance permanente. L'adoption du projet de loi n°79 représente une excellente occasion de signifier aux municipalités que l'allègement administratif constitue une préoccupation du gouvernement en y reconnaissant l'essentiel de la Politique de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités.

L'ADGMQ remercie la Commission de l'aménagement du territoire du temps consacré à la lecture de ce mémoire et tient à réaffirmer son engagement à collaborer avec le gouvernement du Québec dans la mise en œuvre du projet de loi n°79.

## ANNEXE - LISTE SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

1. Remplacer la première phrase du premier alinéa de l'article 1 de la LCOM par « La présente loi a pour objet d'encadrer l'attribution et la gestion des contrats par les organismes municipaux avec un contractant qui est une entreprise. »
2. Supprimer la dernière phrase du premier alinéa de l'article 17 : « Dans ce cas, l'une des parties doit être mandatée par les autres pour attribuer le contrat. »
3. S'assurer que les obligations prévues aux articles 18 et 94 de la LCOM ne visent que les contrats pour lesquels un processus de mise en concurrence est obligatoire (procédure ouverte).
4. Remplacer le texte de l'article 18 de la LCOM par « Tout organisme municipal doit, avant d'attribuer un contrat suivant une procédure ouverte, procéder à une évaluation de ses besoins. »
5. Remplacer les articles 19 et 94 de la LCOM en s'inspirant de la disposition qu'on trouve à l'article 12 de la LCOP, en faisant les adaptations nécessaires au besoin : « Un organisme municipal ne peut scinder ou répartir ses besoins ou apporter une modification à un contrat dans le but d'éluder l'obligation de recourir à une procédure d'attribution ouverte ou de se soustraire à toute autre obligation découlant de la présente loi. »
6. Modifier l'article 122 de la LCOM en insérant après « Le titre III de la Loi sur les contrats des organismes municipaux » les mots « à l'exception de l'article 13 ».
7. Inclure dans le texte de loi la possibilité de contracter de gré à gré, minimalement selon ce que prévoient l'article 573.3 de la LCV et l'article 938 du CM.
8. Modifier l'article 81 du chapitre 2 du projet de loi no79 en ajoutant le sous-paragraphe c) au paragraphe 1o du premier alinéa : « c) par la suppression, dans le paragraphe 2o, des mots "la population de la municipalité est de 10 000 habitants ou plus et" ».