



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

CAT – 001M
C.P. – P.L. 76
Processus d'attribution
des contrats des
organismes municipaux

MÉMOIRE DE L'UMQ
PRÉSENTÉ
À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

SUR LE PROJET DE LOI N° 76 :
*LOI MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES CONCERNANT
PRINCIPALEMENT LE PROCESSUS D'ATTRIBUTION DES CONTRATS DES
ORGANISMES PUBLICS*

Le 30 novembre 2009

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC	4
INTRODUCTION	5
1. LA RÉALITÉ MUNICIPALE AU QUÉBEC	7
2. ASSURER UNE Saine CONCURRENCE DANS L'ATTRIBUTION DES CONTRATS PUBLICS.....	8
2.1 Un bureau municipal d'évaluation des prix.....	9
2.2 Conditions pour le retour à l'appel d'offres	10
2.3 Réviser le système de pondération des soumissions	11
2.4 Diffuser les bonnes pratiques actuellement en vigueur	11
3. COMMENTAIRES DE L'UMQ SUR LE PROJET DE LOI N ^o 76	11
3.1 Règles de transparence	12
a) Le délai de paiement.....	14
b) L'estimation établie par la municipalité	15
3.2 Obligation de non-divulgence.....	17
3.3 Pouvoir réglementaire du gouvernement.....	18
3.4 Adoption d'une politique de gestion contractuelle.....	19
4. ENTRÉE EN VIGUEUR.....	20
CONCLUSION	21

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

À la fois expression de la diversité et de la solidarité municipales et interlocutrice privilégiée auprès de ses partenaires, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représente, depuis sa fondation en 1919, les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Elle est un regroupement municipal qui favorise l'entraide dans l'ensemble du milieu, d'abord en soutenant la prise en charge de son action au plan régional par ses dix-sept caucus régionaux, mais aussi en permettant à ses membres de travailler sur la base de leurs affinités et d'avoir une voix sur toutes les instances politiques et dirigeantes.

La structure de l'UMQ, par ses caucus d'affinité, est le reflet de la mosaïque municipale québécoise avec ses communautés métropolitaines, ses grandes villes, ses cités régionales, ses municipalités de centralité, ses municipalités locales et ses MRC. Les membres de l'UMQ représentent près de cinq millions de citoyennes et citoyens.

En plus de contribuer, par des représentations pertinentes et constructives auprès du gouvernement, à l'amélioration continue de la gestion municipale, l'UMQ dispense une gamme variée de services conçus expressément pour ses membres, adaptés à leur réalité et à la spécificité de leurs besoins. Elle se veut également un carrefour de la réflexion municipale québécoise et favorise à cette fin la formation des élus municipaux et la diffusion de l'information, notamment par le biais de son site Internet (www.umq.qc.ca), de son bulletin électronique quotidien *Carrefour Municipal*, de ses *Info Express*, de sa revue *URBA*, de ses Assises annuelles et de son salon *Quartier municipal des affaires*. L'UMQ est de plus un agent privilégié de communication entre les gouvernements et les municipalités.

La mission de l'UMQ consiste à promouvoir le rôle fondamental des municipalités dans le progrès social et économique de l'ensemble du territoire québécois et de soutenir ses membres dans la construction de milieux de vie démocratiques, innovants et compétitifs.

INTRODUCTION

L'Union des municipalités du Québec est heureuse de prendre part à la commission parlementaire de la Commission de l'aménagement du territoire portant sur l'étude du projet de loi n° 76, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes publics*.

Les dernières semaines ont été marquées par une série d'allégations faisant état de corruption, de collusion et de diverses malversations dans l'industrie de la construction. Par ricochet, ces allégations ont entaché l'ensemble de la classe politique, tous paliers confondus, et ont exacerbé le cynisme de la population à l'égard de nos institutions publiques.

Le monde municipal a été particulièrement touché en raison notamment du contexte électoral de l'automne. L'UMQ et les municipalités qu'elle représente sont extrêmement préoccupées par la situation actuelle. L'Union juge important de préserver la confiance du public envers l'ensemble du milieu municipal et elle-même déploie de nombreux efforts pour revaloriser le rôle des élus et des municipalités aux yeux des citoyens et citoyennes.

C'est pourquoi, depuis plusieurs semaines, l'UMQ collabore activement aux différentes initiatives gouvernementales visant à redonner confiance à la population.

Sur le plan de l'éthique, l'UMQ siège déjà au Comité de suivi du rapport Gagné sur l'éthique en milieu municipal. À cet égard, pour alimenter les travaux du ministre, elle est en voie de se doter d'un comité technique, animé par un spécialiste en éthique, et dont le mandat consiste à mettre à jour des valeurs d'éthique pour le milieu municipal et à élaborer le tronc commun d'un modèle de code d'éthique qui pourra être diffusé dans les municipalités dès le printemps 2010.

De plus, dès le lendemain des dernières élections municipales, l'Union a commencé à dispenser sa formation offerte aux élus qui aborde leur rôle, leurs responsabilités, l'environnement juridique et l'éthique. Cette formation sera offerte dans toutes les régions du Québec jusqu'au mois de mai prochain.

Dans le cadre du plan d'intervention du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire sur l'octroi des contrats municipaux, l'UMQ a déjà désigné un représentant au groupe-conseil mandaté pour examiner les règles actuelles d'octroi des contrats municipaux, recenser les expériences tirées d'autres législations et procéder à l'examen des façons de faire et des processus administratifs en matière d'octroi de contrats.

L'UMQ participera aussi aux consultations sur le projet de loi n° 78 sur la *Loi électorale et les règles de financement des partis politiques*. L'UMQ est déjà à pied d'œuvre pour évaluer les dispositions prévues au projet de loi et examiner toute mesure permettant de préserver la confiance du public envers la démocratie et la gouvernance municipale.

C'est donc dans un esprit de collaboration que l'UMQ participe à la commission parlementaire sur le projet de loi n° 76 et soumet ses commentaires et propositions.

1. LA RÉALITÉ MUNICIPALE AU QUÉBEC

La réalité municipale est vaste et hétérogène. L'Union des municipalités du Québec reflète d'ailleurs bien la mosaïque municipale québécoise. Elle représente les municipalités de toutes tailles, dans toutes les régions du Québec.

Le palier municipal est décentralisé et autonome. Les responsabilités municipales sont diversifiées. Les élus et les municipalités s'affairent à offrir à leurs citoyens des services et des équipements de qualité qui contribuent à améliorer leur qualité de vie. Elles dépensent annuellement plus de 15 milliards de dollars et accordent pour plus de 7 milliards de dollars de contrats en tout genre. Ce sont plusieurs milliers de contrats de tous types qui sont octroyés annuellement.

L'UMQ tient d'ailleurs à réitérer que les élus et les officiers municipaux gèrent les fonds publics avec rigueur et intégrité. Les municipalités du Québec ont toujours collaboré avec le gouvernement pour améliorer leurs processus de gestion dans une perspective de bonne gouvernance. D'ailleurs, les municipalités n'ont pas attendu le dépôt du projet de loi pour resserrer leurs processus d'attribution des contrats. Depuis plusieurs années, de nombreuses municipalités ont déjà adopté des mesures concrètes pour assurer une gestion rigoureuse des contrats municipaux, comme les exemples suivants, inspirés de nos municipalités membres, en font foi :

- Instauration d'une règle de confidentialité des membres des comités de sélection;
- Implantation d'une démarche d'investigation dans les cas où il n'y a qu'un seul soumissionnaire;
- Adoption de politiques d'achat et d'approvisionnement;
- Publication électronique des procès-verbaux des conseils municipaux et des comités exécutifs dans lesquels on retrouve les décisions relatives à l'attribution de tous les contrats municipaux;

- Inclusion d'une clause dans les contrats municipaux engageant les entreprises contractantes à respecter le code d'éthique et les règlements municipaux.

2. ASSURER UNE Saine CONCURRENCE DANS L'ATTRIBUTION DES CONTRATS PUBLICS

L'UMQ est en accord avec le principe de la transparence et elle est favorable à la révision de certains volets du processus d'attribution des contrats municipaux. Nous tenons néanmoins à souligner que ces efforts seront vains si l'on ne s'attaque pas au déficit de concurrence qui semble s'établir progressivement dans les divers marchés publics.

Les événements récents nous ont permis de constater qu'il existe, dans plusieurs régions du Québec, un manque croissant de concurrence sur les marchés publics. Il n'est pas rare de voir qu'au terme d'un processus d'appel d'offres il n'y ait qu'un nombre limité de soumissionnaires, et souvent les mêmes.

La libre concurrence est pourtant un principe fondamental qu'il faut préserver pour avoir l'assurance que les contribuables paient le juste prix pour les contrats publics, peu importe le palier de gouvernement.

Dans un souci de gestion rigoureuse des fonds publics, nous devons tout mettre en œuvre pour assurer une saine concurrence sur l'ensemble des marchés publics partout au Québec et pas seulement dans les travaux de construction. Il est fondamental que les contrats publics de tous les paliers gouvernementaux soient accordés au terme d'un processus d'appel d'offres ayant permis l'exercice d'une saine concurrence, surtout dans le contexte des nombreux programmes d'infrastructures.

Le projet de loi n° 73, *Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction* vise justement à assurer une plus grande concurrence sur

les marchés publics. L'UMQ espère donc que les mesures du projet de loi permettent véritablement de contrer la collusion et d'ainsi favoriser une plus grande concurrence.

L'UMQ va plus loin en soumettant, dans le présent mémoire, des pistes de solutions qui visent à favoriser une plus grande concurrence sur les marchés publics et à outiller les municipalités afin qu'elles soient mieux en mesure d'apprécier les conditions du marché.

2.1 Un bureau municipal d'évaluation des prix

Dans son rapport déposé à l'Assemblée nationale, le 18 novembre dernier, le Vérificateur général du Québec, Monsieur Renaud Lachance, soulignait que le ministère des Transports (MTQ) ne procédait pas à des analyses comparatives des données relatives aux travaux de construction pour l'aider à mettre au jour des situations potentiellement problématiques, notamment à l'égard des conditions de marché, par exemple :

- des écarts de coûts importants entre des régions limitrophes ou présentant des caractéristiques similaires;
- l'attribution de contrats ne profitant pas des conditions de concurrence;
- des soumissions dont le montant pourrait volontairement être réduit pour ensuite négocier divers avenants (4-26).

Le Vérificateur général recommande donc que le MTQ procède à des analyses, notamment en matière de coûts, en établissant des parallèles entre ses données et celles d'autres organisations similaires, d'une part, et, d'autre part, entre les données propres à chaque région du Québec (4-26)¹.

¹ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010, tome II. 18 novembre 2009.

Actuellement, les municipalités sont mal outillées pour détecter les situations problématiques du marché et bien évaluer, dans une perspective comparative, les coûts des soumissions reçues.

En conséquence, l'UMQ propose la mise en place d'un « Bureau municipal d'évaluation des prix ». Une telle entité aurait pour mandat de recueillir les données de tous les contrats publics et de produire, pour chaque région du Québec, des indices annuels permettant aux municipalités de mieux évaluer les prix des soumissions.

À titre d'exemple, l'UMQ met déjà à la disposition de ses membres une banque de données sur les conditions de travail (conventions collectives) des employés dans plus de 250 municipalités du Québec. Cette banque de données permet aux municipalités d'être mieux outillées lors de la négociation de leurs conventions collectives.

L'UMQ souhaite par ailleurs que le gouvernement fasse rapidement le point, par le biais d'une étude indépendante, sur la rumeur qui s'avère pour le moment très peu documentée et qui affirme qu'au Québec les travaux routiers octroyés coûtent jusqu'à 30 % plus cher qu'ailleurs. Il serait, à notre avis, très surprenant qu'une telle prétention reflète la réalité. Et s'il s'avérait que ce soit le cas, il faudrait statuer sur les raisons qui génèrent cette situation et apporter le plus vite possible des correctifs.

2.2 Conditions pour le retour à l'appel d'offres

La jurisprudence prévoit, sur la base du principe du traitement équitable des soumissionnaires, qu'en cas de refus des soumissions déposées, la municipalité ne peut retourner en appel d'offres sur la base du même cahier de charges, à moins que cette seconde demande ne soit justifiée par un motif raisonnable.

Dans le but d'assurer toujours le meilleur prix pour les contribuables, l'UMQ recommande que les municipalités puissent avoir en tout temps le pouvoir de retourner en appel d'offres sur

la base du même cahier de charges après un refus des soumissions et que ce pouvoir soit explicitement prévu à la loi.

2.3 Réviser le système de pondération des soumissions

L'UMQ recommande que le groupe-conseil, mis sur pied par le ministre, analyse les systèmes de pondération utilisés par les municipalités et formule des recommandations visant à faire en sorte que ces systèmes favorisent une plus grande concurrence entre les entreprises soumissionnaires.

2.4 Diffuser les bonnes pratiques actuellement en vigueur

L'UMQ s'est donné pour mission de contribuer à l'amélioration continue de la gestion municipale. C'est pourquoi, elle entend mettre en place, dès 2010, un portail de partage des bonnes pratiques de gestion dans le monde municipal. À titre d'exemple, certaines municipalités devancent l'adoption de leur programme triennal d'immobilisation afin d'éviter un engorgement dans le processus d'octroi des contrats. L'UMQ pourra aussi servir de carrefour d'expertises pour les municipalités dans le développement d'éventuelles politiques de gestion contractuelle.

3. COMMENTAIRES DE L'UMQ SUR LE PROJET DE LOI N^o 76

Comme l'UMQ l'a déjà exprimé, le 18 novembre dernier, lors du dépôt du projet de loi, elle appuie l'objectif d'améliorer les lois qui gouvernent le milieu municipal, notamment celles qui précisent les règles à respecter en matière d'adjudication des contrats, et ce, afin d'assurer une plus grande transparence à l'égard de la population.

Toutefois, force est d'admettre que la plupart des mesures prévues au projet de loi alourdiront de manière significative la gestion de l'attribution des contrats et occasionneront des coûts supplémentaires pour les municipalités. Dans cette perspective, l'UMQ soumet ses

commentaires et ses recommandations afin de s'assurer que les dispositions contenues au projet correspondent bien à la réalité municipale et n'occasionnent pas de coûts démesurés.

3.1 Règles de transparence

Un grand nombre de dispositions législatives, spécifiques au monde municipal, encadrent déjà l'adjudication des contrats.

Ces dispositions visent à susciter la libre concurrence afin que les municipalités obtiennent le meilleur produit ou service au meilleur coût. Elles ont également pour objectif de reconnaître le principe de l'égalité devant les services publics, soit que les intéressés aient le droit égal de contracter avec l'administration municipale.

Sans entrer dans les détails, rappelons que le régime actuel implique que, sauf certaines exceptions, l'octroi des contrats de 25 000 \$ et plus nécessite une mise en concurrence par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs ou une demande de soumissions publiques. La municipalité ne peut, sans l'autorisation du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, accorder le contrat à une personne autre que celle qui a fait la soumission la plus basse conforme. Le contrat peut aussi être accordé en fonction de la soumission ayant obtenu le meilleur pointage lorsqu'un système de pondération s'applique, par exemple lorsqu'il s'agit d'un contrat pour services professionnels.

Les lois municipales prévoient également qu'un conseil municipal peut établir un processus d'homologation et de qualification des fournisseurs. Les municipalités invitent les intéressés à obtenir leur homologation ou qualification ou celle de leurs biens ou services en faisant publier un avis à cet effet.

Autre élément de transparence, toutes les ouvertures des soumissions doivent se faire publiquement, en présence d'au moins deux témoins et tous ceux qui ont soumissionné

peuvent y assister. Les noms des soumissionnaires et leurs prix respectifs doivent être déclarés à haute voix.

Des sanctions sévères sont prévues en cas d'infractions à ces règles. S'ils ont participé sciemment à l'adjudication d'un contrat illégal, les membres d'un conseil municipal peuvent être déclarés inhabiles à une charge municipale pendant deux ans et les fonctionnaires sont exposés à des poursuites en dommages et intérêts.

Ce régime s'applique de façon uniforme à l'ensemble du monde municipal, soit notamment à quelque 1 138 municipalités locales, 86 municipalités régionales, deux communautés métropolitaines, de même qu'à l'ensemble des sociétés de transport et des régies intermunicipales.

L'Union estime que l'encadrement légal actuel devrait permettre d'atteindre les objectifs de transparence et d'égalité poursuivis par le législateur, mais le contexte actuel fait en sorte que les règles établies peuvent s'avérer insuffisantes pour préserver le lien de confiance avec les citoyens.

C'est dans le but d'assurer une plus grande transparence que le projet de loi prévoit l'obligation pour les municipalités de rendre publics, sur leur site Internet, l'objet du contrat, les noms des soumissionnaires, les montants des soumissions, les listes des soumissions conformes, la mention de la personne à qui le contrat a été accordé et le prix du contrat au moment de son attribution.

L'Union soulève, cependant, certains doutes sur le choix de trois mesures qui feraient partie des nouvelles règles de transparence proposées et elle soumet des amendements à celles-ci.

a) Le délai de paiement

Le projet de loi stipule qu'aucun paiement, lié à un contrat comportant une dépense d'au moins 25 000 \$ et ayant pour effet que plus de 10 % de cette dépense soit payé, ne pourra être effectué avant que ne soient publiés, sur le site Internet à l'égard du contrat, tous les renseignements relatifs à celui-ci. De plus, un paiement final ne pourra être effectué que si le montant total de la dépense effectivement faite est publié.

Dans le but d'assurer plus de transparence, l'Union ne voit pas de relations entre le paiement d'une dépense prévue à un contrat selon des clauses administratives et financières que la municipalité doit respecter et la publication des renseignements relatifs à celui-ci. Si le travail a été réalisé selon les règles de l'art ou si le bien a été acquis, le paiement devra être effectué.

De plus, dans les contrats à prix unitaire, la problématique est particulièrement importante. Dans ces contrats, où le prix global peut varier au total, suivant la quantité requise, les paiements successifs sont étalés sur plusieurs années. Il devient alors fastidieux de lier les paiements à un entrepreneur avec un pourcentage de dépense maximale.

Pour le citoyen, il n'y a pas de valeur ajoutée eu égard à la transparence puisque la dépense a déjà été encourue. L'obligation légale de publication préalable au paiement ne fera qu'alourdir le processus administratif visant à coordonner des règles opérationnelles de paiement et des règles de publicité.

Par conséquent, l'Union recommande qu'il n'y ait pas de lien entre les paiements et la publication du contrat sur le site Internet.

b) L'estimation établie par la municipalité

L'article 477.4 du projet de loi prévoit que le prix du contrat qui comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus doit, avant l'ouverture des soumissions et la conclusion du contrat, avoir fait l'objet d'une estimation établie par la municipalité. Cette estimation devra être publiée sur le site Internet.

D'abord, l'Union souhaite s'assurer que l'intention du législateur n'est pas d'assujettir à la réalisation d'un estimé les contrats de plus de 100 000 \$ qui ne sont pas assujettis à la procédure d'appel d'offres ou qui ne font pas l'objet d'une exception aux soumissions obligatoires. Il s'agit, par exemple, des contrats d'acquisition de terrains, des contrats d'engagement de personnel ou des ententes intermunicipales. Tel que libellé, l'article 477.4 pourrait laisser croire que ces contrats devraient aussi nécessiter un estimé, ce qui ne devrait pas être le cas puisqu'ils ne sont pas couverts actuellement par le processus d'appel d'offres.

Par ailleurs, les estimés sont établis à un moment bien antérieur au dévoilement des soumissions, ce qui peut largement expliquer les écarts de coûts. Les règles qui encadrent l'adjudication des contrats en milieu municipal et la complexité du processus d'estimation dans les zones urbaines complexes peuvent, notamment, justifier les écarts entre les coûts estimés et le prix payé.

Selon la *Loi sur les travaux municipaux*, pour les chantiers de construction, les estimés sont réalisés lors de l'adoption du règlement d'emprunt qui doit prévoir les deniers nécessaires pour leur exécution. Or, avant que ce règlement n'entre en vigueur et qu'on puisse procéder à un appel d'offres, plusieurs étapes prévues par différentes lois doivent être franchies. C'est le cas, par exemple, de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* dans les cas où le règlement est soumis à la procédure des personnes habiles à voter. Le règlement doit de plus recevoir l'approbation du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Aussi, il peut s'écouler plus d'un an, voire même deux ans, entre la réalisation de l'estimé et l'ouverture des soumissions.

Compte tenu de l'évolution des prix du marché et d'autres facteurs liés à la conjoncture économique, l'estimé s'avère donc souvent plus bas que les coûts réels du projet. La municipalité n'a aucun contrôle sur cette situation puisque même en agissant avec diligence, elle doit suivre les étapes légales qui comportent de nombreux délais incontournables.

Pour que la publication de l'estimation de prix sur le site Internet contribue de manière significative à l'objectif de transparence, il faudrait ajouter des notes explicatives particulières accompagnant chaque estimé, ceci, afin d'éviter une fausse perception de la réalité.

Dans quelques grandes villes du Québec, cet estimé est la plupart du temps réalisé en régie. Par contre, dans la vaste majorité des municipalités, qui n'ont pas nécessairement les ressources à l'interne, ils sont souvent réalisés par des firmes de consultants, eux-mêmes choisis par le processus d'appel d'offres. L'Union souhaite s'assurer que l'article 477.4 du projet de loi n° 76 ne signifie pas que l'estimé doit absolument être établi par la municipalité, afin que la pratique actuelle de confier cette tâche à une firme de consultants puisse se poursuivre.

Aussi, la loi et la jurisprudence sont à l'effet qu'il est impossible aux municipalités d'effectuer une quelconque négociation sur le prix avec le plus bas soumissionnaire conforme lorsque plusieurs soumissions ont été déposées. En fait, le seul cas possible de négociation prévu par la loi concerne la situation où une seule soumission conforme a été déposée et la négociation ne pourra avoir lieu que si le prix soumis est vraiment plus élevé que celui prévu à l'estimé de la municipalité.

L'Union questionne le bien-fondé de l'interdiction de pouvoir négocier le prix avec le plus bas soumissionnaire conforme, lorsque plus d'une soumission a été déposée. Elle estime qu'il serait à l'avantage de l'administration municipale de pouvoir négocier le prix à la baisse lorsque celui-ci accuse un écart important avec celui prévu dans l'estimation établie par la municipalité et que cette pratique n'enfreindrait pas le droit à l'égalité des soumissionnaires.

L'UMQ recommande donc de permettre aux municipalités de négocier le prix à la baisse, avec le plus bas soumissionnaire conforme, même si plusieurs soumissions ont été déposées.

3.2 Obligation de non-divulgation

L'article 11 du projet de loi stipule que malgré la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, aucun renseignement permettant de connaître le nombre ou l'identité des personnes qui ont présenté une soumission ou qui ont demandé une copie de la demande de soumissions ne pourra être divulgué avant l'ouverture des soumissions.

L'Union juge cette mesure souhaitable, dans le but de s'assurer qu'il n'y aura pas de collusion entre les soumissionnaires. Plusieurs municipalités ont par ailleurs déjà adopté depuis longtemps des mesures de confidentialité à cet égard.

Toutefois, il faut être conscient que la mesure proposée empêchera dorénavant certaines pratiques qui permettaient aux soumissionnaires de disposer de plus d'informations pour préparer leur soumission.

Par exemple, dans le cas des travaux de construction, plusieurs municipalités avaient l'habitude d'organiser une visite des lieux du chantier avec tous les soumissionnaires. Cette visite avait pour but de montrer aux soumissionnaires le site des travaux afin qu'ils puissent mieux évaluer l'état des lieux et les difficultés éventuelles.

Avec l'introduction de l'article 11, ces visites ne seront plus possibles. L'Union appuie la mesure de confidentialité dans un souci de prioriser l'objectif poursuivi par la procédure d'appel d'offres, soit de susciter une véritable mise en concurrence pour obtenir le meilleur produit au meilleur prix, mais soumet que, dans certains grands chantiers, la qualité des soumissions déposées pourrait en souffrir.

3.3 Pouvoir réglementaire du gouvernement

L'article 573.3.1.1 permettra au gouvernement d'adopter par règlement des règles et des conditions d'attribution des contrats qui s'ajouteront à celles déjà prévues par la loi.

Avec cet article, le gouvernement se donne une habilitation spéciale pour intervenir de façon complémentaire par une réglementation plutôt que par une législation. Il n'y aura pas de contrôle parlementaire sur le contenu de cette réglementation.

L'Union s'inquiète de cette façon de faire qui déroge aux principes de transparence auxquels s'attend le citoyen. D'une part, les règlements sont adoptés en vertu d'un processus qui ne favorise pas leur connaissance par les citoyens et, d'autre part, il est démontré que ceux-ci s'y retrouvent davantage quand les dispositions sont prévues dans une seule loi.

À cet égard, l'Union aurait préféré que toutes modifications aux dispositions relatives à l'adjudication des contrats se retrouvent dans un projet de loi qui puisse être étudié en commission parlementaire.

Toutefois, si cet article est adopté tel que présenté, l'Union souhaite être invitée à participer à la réflexion ministérielle qui mènera à l'élaboration de dispositions réglementaires. L'Union suggère d'ailleurs que l'adjudication des contrats de services professionnels fasse partie de cette réflexion. Pour ce type de contrats, la procédure prévue pour le monde municipal est différente de celle adoptée récemment par le gouvernement selon *la Loi sur les contrats des organismes publics*. Il y aurait lieu de faire le point sur la situation et d'examiner différentes options pour augmenter la mise en concurrence et l'obtention de meilleurs prix, dont l'intégration d'une grille tarifaire.

3.4 Adoption d'une politique de gestion contractuelle

L'article 573.3.1.2 prévoit que les municipalités devront se doter, avant le 1^{er} avril 2010, d'une politique de gestion contractuelle et en prévoit les grandes lignes, tout en respectant l'autonomie municipale et les spécificités locales.

Des pratiques similaires sont déjà répandues dans bon nombre de municipalités et l'UMQ ne peut que les encourager. En effet, comme nous le soulignons plus tôt, bon nombre de municipalités ont adopté, au cours des années, des procédures administratives visant à assurer une gestion rigoureuse dans l'application des contrats.

Toutefois, pour les municipalités n'ayant pas encore adopté une telle politique, la date butoir du 1^{er} avril 2010 est trop rapide. Si on veut obtenir des politiques de gestion contractuelle responsables et adaptées à la taille de la municipalité, il faut prévoir un délai beaucoup plus long. La loi devrait prévoir que la date sera fixée par décret.

Comme il s'agit d'une politique et non d'une loi, l'Union demande que soit retirée la sanction prévue en cas de non-respect de la politique de gestion contractuelle. Comme mentionné dans la section précédente à l'égard du règlement, il apparaît démesuré de prévoir une sanction aussi lourde que celle d'inhabilité pour un membre du conseil à exercer sa fonction pendant deux ans lorsqu'il est question d'infraction à une politique contractuelle qui n'a pas la même valeur juridique qu'une loi. Il en est de même pour la sanction s'appliquant au fonctionnaire qui engagerait sa responsabilité personnelle en cas de perte ou de préjudice subi par la municipalité en raison de la politique.

4. ENTRÉE EN VIGUEUR

La loi prévoit que les dispositions du projet de loi n° 76 entrent en vigueur le 1^{er} avril 2010.

L'Union soumet que la loi devrait indiquer une mise en vigueur par décret et, ainsi, s'adapter aux besoins des municipalités. Le 1^{er} avril prochain, la grande majorité d'entre elles ne seront pas prêtes à diffuser sur leur site Internet toutes les informations exigées par la loi, compte tenu de leurs ressources et de leurs capacités. C'est beaucoup d'adaptation en peu de temps et les ressources professionnelles sont limitées au Québec en ces matières. Un délai trop court risque d'exercer une pression considérable sur la demande de services informatiques par exemple, ce qui occasionnera certainement une augmentation des coûts.

Il faut faire preuve d'ouverture par rapport à l'entrée en vigueur des nouvelles règles et tenir compte de la diversité du monde municipal.

CONCLUSION

Le projet de loi n^o 76, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes publics*, vise à mettre en place des mesures visant à resserrer les règles d'attribution des contrats municipaux et à améliorer la transparence en matière de diffusion de l'information relative au processus d'attribution de ces contrats. L'UMQ appuie ces objectifs.

Toutefois, nous tenons néanmoins à souligner que ces efforts seront vains si l'on ne s'attaque pas au déficit de concurrence qui s'établit progressivement dans les divers marchés publics. Dans un souci de gestion rigoureuse des fonds publics, nous devons tout mettre en œuvre pour assurer une saine concurrence sur l'ensemble des marchés publics partout au Québec et pas seulement dans les travaux de construction. Il est fondamental que les contrats publics de tous les paliers gouvernementaux soient accordés au terme d'un processus d'appel d'offres ayant fait l'objet d'une saine concurrence. En conséquence, l'UMQ recommande :

- 1) La mise en place d'un « Bureau municipal d'évaluation des prix » ayant pour mandat de recueillir les données de tous les contrats publics et de produire, pour chaque région du Québec, des indices annuels permettant aux municipalités de mieux évaluer les prix des soumissions.
- 2) Que le gouvernement fasse rapidement le point, par le biais d'une étude indépendante, sur la rumeur qui s'avère pour le moment très peu documentée et qui affirme qu'au Québec les travaux routiers octroyés coûtent jusqu'à 30 % plus cher qu'ailleurs. S'il s'avérait que ce soit le cas, il faudrait statuer sur les raisons qui génèrent cette situation, et apporter le plus vite possible des correctifs.

- 3) Que, dans le but d'assurer toujours le meilleur prix pour les contribuables, les municipalités puissent avoir le pouvoir de retourner immédiatement en appel d'offres sur la base du même cahier de charges après un refus des soumissions.
- 4) Que le groupe-conseil du ministre analyse les systèmes de pondération utilisés par les municipalités et formule des recommandations visant à faire en sorte que ces systèmes favorisent une plus grande concurrence entre les entreprises soumissionnaires.
- 5) Que la disposition empêchant de payer son fournisseur tant que la dépense n'a pas été publiée soit retirée, surtout dans les contrats à prix unitaire;
- 6) De s'assurer que les municipalités n'aient pas à établir un estimé pour les contrats de plus de 100 000 \$ qui ne sont pas assujettis à la procédure d'appel d'offres ou qui ne font pas l'objet d'une exception aux soumissions obligatoires, tels les contrats d'embauche de personnel ou d'acquisition de terrains.
- 7) De s'assurer que les estimés puissent continuer d'être réalisés en régie ou par des firmes de consultants.
- 8) De permettre aux municipalités de négocier le prix à la baisse avec le plus bas soumissionnaire conforme, même si plusieurs soumissions ont été déposées.
- 9) Que le gouvernement devrait utiliser le processus législatif plutôt que réglementaire pour établir des règles en matière d'adjudication des contrats.
- 10) Que si le gouvernement procède par règlement ou si la municipalité adopte une politique contractuelle, il apparaît démesuré qu'en cas d'infraction à ceux-ci des sanctions aussi lourdes que celles fixées en cas d'infraction à une loi soient prévues;

- 11) Que si on souhaite obtenir des politiques de gestion contractuelle responsables et adaptées à la taille de la municipalité, la loi ne devrait pas prévoir comme date d'entrée en vigueur le 1^{er} avril 2010, mais plutôt à une date ultérieure qui sera fixée par décret.
- 12) Que le projet de loi n° 76 indique une mise en vigueur par décret et, ainsi, s'adapter aux réalités de la majorité des municipalités qui auront besoin d'un certain temps pour se conformer à ces nouvelles obligations de transparence.

UMQ



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC