



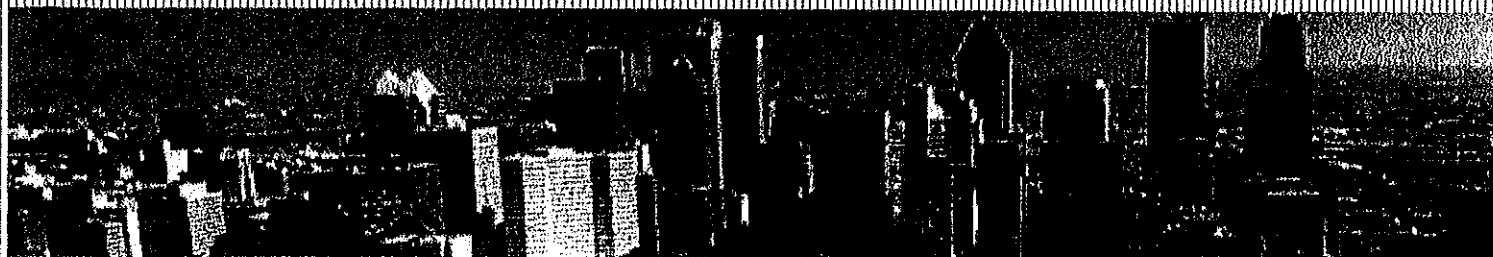
CAT – 010M
C.P. – P.L. 76
Processus d'attribution
des contrats des
organismes municipaux

**Mémoire de la Ville de Montréal
présenté lors des Consultations particulières et
auditions publiques dans le cadre de l'étude du
projet de loi n° 76 – Loi modifiant diverses
dispositions législatives concernant principalement
le processus d'attribution des contrats des
organismes municipaux**

Commission de l'aménagement du territoire

1^{er} décembre 2009

Montréal 



Commission de l'aménagement du territoire

39^e législature, 1^{re} session
(début le 13 janvier 2009)

Travaux

Mise à jour du 27 novembre 2009

Mandat en cours

- **Consultations particulières** et auditions publiques dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 76 - Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux.

30 novembre 2009 (salle Louis-Joseph-Papineau)
16 h 30 à 18 h 15

1^{er} décembre 2009 (salle Louis-Joseph-Papineau)
10 h à 11 h 30, après les affaires courantes (vers 15 h) jusqu'à 18 h et 19 h 30 à 21 h

2 décembre 2009 (salle Louis-Joseph-Papineau)
15 h à 18 h et 19 h 30 à 22 h

Membres

Parti libéral du Québec
CARRIÈRE, Marc
DIAMOND, Jean-Paul
GONTHIER, Johanne
MAMELONET, Georges
MORIN, Norbert (vice-président)
PIGEON, Michel
ROTIROTI, Filomena

Parti québécois
BEAUDOIN, Denise
FERLAND, Luc
MALAVOY, Marie (présidente)
PAGE, Sylvain

Action démocratique du Québec
GRONDIN, Janvier

Table des matières

Ce que Montréal a déjà fait.....	3
Ce que Montréal compte faire.....	5
Adoption d'un Cadre de gestion des projets et des programmes de la Ville de Montréal.....	5
Politique d'approvisionnement et de gestion contractuelle de la Ville de Montréal.....	6
Création du Bureau du contrôleur de la Ville de Montréal.....	6
Ce que Montréal propose	7
Conclusion.....	9
Sommaire des propositions.....	10

La Ville de Montréal remercie les membres de la Commission de l'aménagement du territoire pour l'invitation à participer aux consultations particulières et auditions publiques dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 76, - *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*.

Plusieurs des modifications proposées dans le cadre du projet de la loi n° 76 permettront de soutenir et de renforcer les décisions déjà prises par la Ville de Montréal et celles à venir concernant le processus d'attribution de ses contrats et sa gestion des projets et des programmes d'investissement dans les actifs de la Ville.

La Ville de Montréal s'inscrit en faveur des modifications proposées, appuie le projet de loi n° 76, et souhaite fortement que les commentaires et recommandations énoncés dans ce mémoire soient pris en compte et retenus.

Ce que Montréal a déjà fait

Au cours des 6 derniers mois de nombreuses actions ont été posées par la Ville de Montréal afin de rendre plus efficaces et transparentes les règles de fonctionnement de l'administration montréalaise à l'égard de l'octroi des contrats, notamment :

- Nous avons suspendu l'octroi de nouveaux contrats à l'exception, il va de soi, de ceux en cours de réalisation, de ceux relatifs aux situations où la sécurité des citoyens est en jeu et de ceux dont les échéances de fin de travaux sont liées à l'octroi des subventions gouvernementales.
- Nous avons créé un nouveau Service des affaires juridiques qui relèvera désormais directement de la Direction générale, confirmant ainsi sa complète indépendance face aux autres services de la Ville.
- Nous avons resserré tous les processus décisionnels en matière de gestion et d'octroi de contrats.
- Nous avons émis une directive à l'effet d'intégrer des clauses en prévention de la collusion et de la fraude dans les documents d'appels d'offres et instructions aux soumissionnaires, et ce, pour tous les services et arrondissements. Ces clauses sont intégrées dans toutes nos unités depuis le mois d'octobre dernier.
- Nous avons émis une nouvelle directive qui vise à garantir la confidentialité des informations et du nom des preneurs de cahiers de charges, et ce, pour l'ensemble de la période allant de la planification de l'appel d'offres jusqu'à l'ouverture des soumissions. Le greffier de la Ville a émis un rappel quant à cette directive en octobre dernier.

- Nous avons débuté la révision complète et la mise à jour de l'ensemble des documents-maîtres d'appels de qualification, d'appels d'offres et d'appels de proposition de même que des grilles de sélection et leurs critères.
 - Les documents de clauses générales, instructions au soumissionnaire, bordereaux et renseignements complémentaires seront révisés pour la fin février 2010.
 - Les documents de clauses particulières et les grilles de sélection seront révisés pour la fin mai 2010.
- Nous sommes à bonifier nos services de contrôle financier et nous avons mandaté notamment la firme Price Waterhouse pour nous accompagner dans nos processus de certification des contrôles internes.
- Nous avons récemment adopté de nouvelles normes pour encadrer l'embauche des cadres et du personnel, notamment par le biais d'enquêtes de réputation. De même, nous avons implanté de nouvelles règles «Après emploi» pour les cadres de direction et les cadres administratifs désireux de poursuivre leur carrière hors de la fonction publique montréalaise.
- Nous avons mandaté le vérificateur général afin de mettre en place, d'ici la fin de l'année, une ligne téléphonique éthique de prévention de la fraude et du gaspillage afin de permettre aux citoyens, aux fournisseurs et aux employés de la Ville de participer à la démarche.
- Nous avons bonifié le *Guide de conduite destiné aux employés de la Ville de Montréal* et nous l'avons distribué à chaque employé. Ce guide rappelle les règles en vigueur quant aux conflits d'intérêts, à l'acceptation de cadeaux ou de marques d'hospitalité et d'autres avantages liés à des relations familiales. Les employés ont maintenant la consigne de remplir un formulaire de divulgation lorsqu'ils ont un doute ou décèlent un manquement en matière d'éthique. Nos quelque 30 000 fournisseurs ont, par ailleurs, été informés, le 4 septembre dernier, de l'implantation de cette mesure.
- Nous avons adopté, en septembre dernier, un Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement.
- Nous avons mandaté un groupe de spécialistes pour examiner et faire des recommandations quant à la définition la plus appropriée de la notion de « proches » et déterminer la nature des sanctions applicables aux entreprises qui contreviennent au Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement.
- Nous avons offert à l'ensemble des élus de la Ville de Montréal, au lendemain de leur assermentation en novembre dernier, une formation en éthique.

Ce que Montréal compte faire

Adoption d'un Cadre de gestion des projets et des programmes de la Ville de Montréal

- Nous souhaitons adopter, par le biais de nos instances décisionnelles, le comité exécutif, le conseil municipal et le conseil d'agglomération, un **Cadre de gestion des projets et des programmes** afin d'assurer à la Ville de Montréal un contrôle constant de ses projets et de ses programmes d'investissements dans ses actifs et afin de lui permettre l'obtention du meilleur rapport qualité-prix. Ce *Cadre de gestion* comprendra entre autres :
 - des points de passage prédéfinis pour l'approbation des projets par les instances décisionnelles;
 - un processus interne de haut niveau assurant le monitoring et le suivi périodique des projets tant au politique qu'à l'administratif;
 - la désignation d'un chef de projet, employé de la Ville, responsable et imputable pour chaque projet et chaque programme;
 - des équipes multidisciplinaires regroupant toutes les expertises municipales concernées, avec l'obligation d'y associer dès le début les expertises financières, juridiques et d'approvisionnement ;
 - des bureaux de projets dans chaque domaine d'expertise clé;
 - des rapports de phases et de clôture de projet de type bilan;
 - des rapports trimestriels pour les programmes et les projets d'envergure seront déposés aux instances décisionnelles.
- Nous souhaitons consolider notre expertise municipale interne dans le but d'appuyer la mise en œuvre de ce *Cadre de gestion*, notamment dans les domaines relatifs à :
 - l'estimation des coûts;
 - l'approvisionnement (analyse de marché, prix et tendance);
 - la gestion de projets ;
 - la surveillance de chantier.

La consolidation de l'expertise municipale se fera prioritairement dans les services de soutien liés à l'approvisionnement, aux affaires juridiques, aux finances et au Bureau de projets principal, afin d'offrir en premier lieu tout le soutien nécessaire aux activités, aux projets et aux programmes d'investissement dans les actifs de la Ville. Par ailleurs, cette consolidation se fera aussi pour les équipes responsables de la réalisation des travaux publics, des infrastructures, de la voirie, de l'eau ainsi que celles des systèmes d'information et des télécommunications.

Politique d'approvisionnement et de gestion contractuelle de la Ville de Montréal

- Nous adopterons, au premier trimestre 2010, par le biais de nos instances décisionnelles que sont le comité exécutif, le conseil municipal et le conseil d'agglomération, une nouvelle *politique d'approvisionnement et de gestion contractuelle* applicable à l'ensemble des services centraux et des arrondissements. En ce sens, nous répondrons aux exigences de l'article 573.3.1.2 du présent projet de loi.

Création du Bureau du contrôleur de la Ville de Montréal

- Nous mettrons sur pied, dès le premier trimestre 2010, un Bureau du contrôleur qui verra à renforcer nos structures de vérification interne. Il aura pour mandat de :
 - Valider les estimations de coûts détaillés de façon indépendante et confidentielle;
 - Réaliser des audits sur les processus d'appels d'offres, d'approvisionnement et d'octroi de contrats;
 - Faire des audits pour valider que l'exécution des travaux fait l'objet d'une surveillance constante et adéquate, le tout conformément à la planification, aux budgets et aux devis ;
 - Faire des audits de processus de gestion de projets et de chantiers.

Ce que Montréal propose

Tel que nous l'avons exprimé précédemment, la Ville de Montréal se déclare favorable aux modifications proposées par le projet de loi, notamment quant à l'obligation qui lui est faite de publier et de tenir à jour sur Internet les informations relatives aux contrats de plus de 25 000 \$. Tous les moyens seront mis en œuvre pour apporter les modifications demandées dans les délais requis. Toutefois, nous devons tenir compte de plusieurs considérations techniques et contraintes de nos systèmes d'information qui pourraient occasionner des délais supplémentaires.

En plus de l'obligation de tenir à jour sur internet l'information requise à l'égard des contrats de plus de 25 000\$, le projet de loi oblige la municipalité à adopter une politique de gestion contractuelle, dont le contenu minimal est prescrit par la loi.

Compte tenu du partage des compétences prévu à la *Charte de la Ville de Montréal*, chaque conseil d'arrondissement serait donc soumis à ces obligations. C'est donc dire que l'information relative aux contrats octroyés par la Ville de Montréal, dans ses compétences locales, pourrait être publiée et tenue à jour de vingt façons différentes.

Plus préoccupant encore, les entreprises faisant affaire avec la Ville de Montréal pourraient être soumises à 20 politiques de gestion contractuelle différentes, prévoyant chacune des exigences et des mesures distinctes. Une telle multiplication des listes et des politiques ne rencontrent pas les objectifs de transparence et d'optimisation des processus souhaités.

Afin d'éviter une complexification des processus d'octroi de contrats et dans un but d'harmonisation et d'optimisation, la loi devrait prévoir que le conseil de la ville est l'instance compétente pour publier et tenir à jour la liste prévue au nouvel article 477.5 de la *Loi sur les cités et villes* et d'adopter la politique exigée par l'article 573.3.1.2.

P-1

Nous proposons, compte tenu du partage des compétences prévu à la *Charte de la Ville de Montréal*, que la loi prévoit que le conseil de la ville de Montréal est l'instance compétente pour publier et tenir à jour la liste prévue au nouvel article 477.5 de la *Loi sur les cités et villes* et d'adopter la politique exigée par l'article 573.3.1.2.

Enfin, la Ville de Montréal a intégré à ses documents d'appel d'offres des *Clauses particulières en prévention de la fraude et de la collusion*. Il y aurait lieu qu'une modification soit apportée à l'article 573.3.1.2 afin de confirmer que la politique de la municipalité pourra prévoir une disposition empêchant, pour une période de 5 ans, l'accès aux marchés publics pour les entreprises jugées non conformes selon les critères qui y sont énoncés. Des dispositions de ce type existent déjà dans les règlements provinciaux. À titre d'exemple, le *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*, (R.R.Q., c. C-65.1, r. 1.) prévoit à son article 8 :

« Un organisme public peut, à la condition qu'il en fasse mention dans les documents d'appel d'offres, se réserver la possibilité de refuser tout fournisseur qui, au cours des 2 années précédant la date d'ouverture des soumissions, a fait l'objet de la part de cet organisme d'une évaluation de rendement insatisfaisant, a omis de donner suite à une soumission ou à un contrat, ou a fait l'objet d'une résiliation de contrat en raison de son défaut d'en respecter les conditions. » *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics* [R.R.Q., c. C-65.1, r. 1.]»

P-2

Nous proposons qu'une modification soit apportée à l'article 573.3.1.2 afin de confirmer que la politique de gestion contractuelle de la municipalité pourra prévoir une disposition empêchant, pour une période de 5 ans, l'accès aux marchés publics pour les entreprises jugées non conformes selon les critères qui y sont énoncés.

De plus, il devrait être prévu spécifiquement le pouvoir d'une municipalité de prévoir dans sa politique le refus de transiger avec toute personne (et toute personne liée) qui, au cours des 5 dernières années, a été condamnée ou a reconnu sa culpabilité pour des infractions en matière de fraude ou de collusion.

Cette validation de la politique actuelle de la Ville pourrait également être faite par une obligation imposée aux municipalités par le Gouvernement en vertu du nouvel article 573.3.1.1.

P-3

Nous proposons que soit indiqué spécifiquement le pouvoir d'une municipalité de prévoir dans sa politique de gestion contractuelle le refus de transiger avec toute personne (et toute personne liée) qui, au cours des 5 dernières années, a été condamnée ou a reconnu sa culpabilité pour des infractions en matière de fraude ou de collusion.

Par ailleurs, la Ville de Montréal soumet que le projet de loi devrait être modifié afin qu'il soit permis aux municipalités, à la suite d'une demande de soumissions, de s'entendre avec le plus bas soumissionnaire conforme pour conclure le contrat à un prix moindre que celui proposé dans la soumission, sans toutefois changer les autres obligations. Actuellement, la possibilité de négocier n'est offerte que si, à la suite d'une demande de soumission, la ville n'a reçu qu'une soumission conforme et que le prix proposé accuse un écart important avec celui prévu dans l'estimation établie (art. 573.3.3 *Loi sur les cités et villes*). La proposition de modification permettrait à la ville de bénéficier de meilleurs prix sans toutefois préjudicier les soumissionnaires non retenus.

P-4

Nous proposons que le projet de loi soit modifié afin qu'il soit permis aux municipalités de s'entendre avec le plus bas soumissionnaire conforme pour conclure le contrat à un prix moindre que celui proposé.

Également, le projet de loi devrait être modifié afin de permettre aux municipalités de reprendre un processus d'octroi d'un contrat sans qu'il soit nécessaire d'en justifier les raisons lorsque le prix proposé par le plus bas soumissionnaire conforme accuse un écart important avec celui prévu dans l'estimation établie par la municipalité.

P-5

Nous proposons que le projet de loi soit modifié afin qu'il soit permis aux municipalités de lancer un nouvel appel d'offres lorsque le prix proposé par le plus bas soumissionnaire accuse un écart important avec le prix préalablement estimé.

Enfin, la Ville de Montréal rappelle au gouvernement du Québec qu'il s'était engagé dès 2003 à instaurer un poste de Commissaire à l'éthique pour traiter des questions d'apparence de conflits d'intérêts. Montréal réitère donc auprès du gouvernement sa demande à l'effet de nommer rapidement un Commissaire à l'éthique spécifique pour la grande région de Montréal.

P-6

Nous réitérons notre demande de nomination, par le gouvernement du Québec, d'un Commissaire à l'éthique spécifique pour la région de Montréal

Conclusion

Nous tenons à nouveau à remercier les membres de la Commission de l'aménagement du territoire qui ont permis à la Ville de Montréal d'énoncer ses commentaires et ses propositions quant au projet de loi n° 76. La Ville de Montréal réitère sa volonté de resserrer l'ensemble de son processus d'octroi de contrats et d'appel d'offres et offre son entière collaboration pour les suites des travaux de la Commission.

En ce sens, la Ville de Montréal serait heureuse de se joindre à l'Union des municipalités du Québec et à la Fédération québécoise des municipalités du Québec afin de participer aux travaux d'un comité qui doit être mis sur pied par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire concernant le resserrement des règles pour l'octroi de contrats et l'élaboration de politiques de gestion contractuelle.

Sommaire des propositions

P-1

Nous proposons, compte tenu du partage des compétences prévu à la *Charte de la Ville de Montréal*, que la loi prévoit que le conseil de la ville de Montréal est l'instance compétente pour publier et tenir à jour la liste prévue au nouvel article 477.5 de la *Loi sur les cités et villes* et d'adopter la politique exigée par l'article 573.3.1.2.

P-2

Nous proposons qu'une modification soit apportée à l'article 573.3.1.2 afin de confirmer que la politique de gestion contractuelle de la municipalité pourra prévoir une disposition empêchant, pour une période de 5 ans, l'accès aux marchés publics pour les entreprises jugées non conformes selon les critères qui y sont énoncés.

P-3

Nous proposons que soit indiqué spécifiquement le pouvoir d'une municipalité de prévoir dans sa politique de gestion contractuelle le refus de transiger avec toute personne (et toute personne liée) qui, au cours des 5 dernières années, a été condamnée ou a reconnu sa culpabilité pour des infractions en matière de fraude ou de collusion.

P-4

Nous proposons que le projet de loi soit modifié afin qu'il soit permis aux municipalités de s'entendre avec le plus bas soumissionnaire conforme pour conclure le contrat à un prix moindre que celui proposé.

P-5

Nous proposons que le projet de loi soit modifié afin qu'il soit permis aux municipalités de lancer un nouvel appel d'offres lorsque le prix proposé par le plus bas soumissionnaire accuse un écart important avec le prix préalablement estimé.

P-6

Nous réitérons notre demande de nomination, par le gouvernement du Québec, d'un Commissaire à l'éthique spécifique pour la région de Montréal.