



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

CFP – 010M  
C.P. – P.L. 1  
Intégrité en matière  
de contrats publics

**COMMENTAIRES DE L'UMQ  
PRÉSENTÉS À  
LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES PORTANT  
SUR LE PROJET DE LOI 1, LOI SUR L'INTÉGRITÉ  
EN MATIÈRE DE CONTRATS PUBLICS**

Le 13 novembre 2012

## **TABLE DES MATIÈRES**

<b>PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>1. COMMENTAIRES DE L'UMQ SUR LE PROJET DE LOI 1 .....</b>	<b>6</b>
1.1 Valeur et nature des contrats municipaux visés .....	6
1.2 Collaboration des autorités policières .....	8
1.3 Exceptions dans certaines situations .....	8
1.4 Protection des noms des membres des comités de sélection.....	9
1.5 Observation des règles contractuelles .....	9
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>11</b>

## **PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC**

À la fois expression de la diversité et de la solidarité municipale et interlocutrice crédible et privilégiée auprès de ses partenaires, l'Union des municipalités du Québec représente les municipalités de toutes tailles, dans toutes les régions du Québec. En plus de contribuer, par des représentations pertinentes et constructives auprès du gouvernement, à l'amélioration continue de la gestion municipale, l'UMQ offre une gamme variée de services à ses membres.

La structure de l'Union qui regroupe ses membres en caucus, permettant aux régions, aux communautés métropolitaines, aux grandes villes, aux cités régionales, aux municipalités de centralité, aux municipalités locales qu'aux MRC d'être représentées dans toute leur spécificité, mais aussi de s'impliquer activement dans ses travaux par ses commissions politiques permanentes. L'UMQ reflète clairement la mosaïque municipale québécoise.

### **MISSION**

Promouvoir le rôle fondamental des municipalités dans le progrès social et économique de l'ensemble du territoire québécois et 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 des finances publiques portant sur l'étude du projet de loi n° 1, *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*.

L'UMQ et les municipalités qu'elle représente sont extrêmement préoccupées par la situation actuelle. Nous souhaitons que la commission Charbonneau fasse toute la lumière sur les allégations de corruption et de collusion dans l'industrie de la construction. Comme intervenante devant cette commission, l'UMQ fera des recommandations quant aux pistes de solutions pour lutter contre la corruption et la collusion dans l'octroi des contrats municipaux.

Au cours des dernières années, l'UMQ a collaboré activement aux différentes initiatives gouvernementales dans la mise en place de mesures offrant aux municipalités de nouveaux outils pour contrer la collusion et la corruption. La collaboration de l'UMQ s'est exprimée à maintes reprises et lors de différents forums tels que le comité Coulombe, les commissions parlementaires sur les projets de loi n°s 76, 102 et 109, le Comité permanent sur les infrastructures (COPI), et le Comité de suivi du rapport Gagné sur l'éthique.

De plus, l'UMQ a organisé des tournées de formation destinées à ses membres sur les règles d'octroi des contrats municipaux et sur *la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*. Elle a aussi créé une Commission politique sur l'éthique.

Par ailleurs, l'UMQ a mis en place un Comité aviseur sur l'octroi de contrats formé d'élus et de professionnels œuvrant au sein des municipalités afin d'analyser et de proposer différentes pistes de solution pour améliorer les processus d'octroi de contrats. Ce comité a pour mandat d'alimenter la réflexion et de faire des recommandations au conseil d'administration de l'UMQ.

Dans une optique plus large, la confiance du public à l'endroit des institutions démocratiques du Québec est au cœur des réflexions de l'UMQ. En mars 2011, l'UMQ a mis de l'avant une initiative sans précédent pour le milieu municipal en lançant une vaste réflexion sur l'avenir des municipalités en y associant plus de 4 200 Québécoises et Québécois, des élus et élus municipaux de toutes les régions du Québec incluant les membres de sa Commission Jeunes élus et élues, des universitaires, des expertes et experts, des organisations socioéconomiques. L'UMQ a été accompagnée par un Comité des sages formé de cinq personnalités québécoises, dont l'ex-juge de la Cour suprême du Canada, madame Claire l'Heureux Dubé, l'ex-éditrice du Devoir, madame Lise Bissonnette, l'ancien maire de la Ville de Québec, M<sup>e</sup> Jean-Paul L'Allier, l'ex-président du Mouvement Desjardins, monsieur Claude Béland et l'ex-président de la Commission municipale du Québec, monsieur Guy LeBlanc. Les résultats de ces consultations se traduiront par un Livre blanc municipal qui sera lancé le 23 novembre prochain, à Montréal.

## **1. COMMENTAIRES DE L'UMQ SUR LE PROJET DE LOI 1**

L'UMQ a accueilli favorablement la volonté exprimée par la première ministre, lors du discours inaugural, de mettre la priorité sur l'intégrité et l'assainissement des mœurs dans l'administration publique.

C'est donc dans un esprit d'entière collaboration que l'UMQ participe à la commission parlementaire sur le projet de loi 1 et vous fait part de ses commentaires.

D'emblée, l'UMQ appuie le but poursuivi par le projet de loi, soit de renforcer l'intégrité en matière de contrats publics, dont les contrats municipaux. À ce titre, l'UMQ salue l'initiative du gouvernement d'avoir assujéti ces derniers aux nouvelles mesures.

Nous souhaitons que ces mesures soient les plus efficaces possible et nos commentaires s'inscrivent dans cet esprit.

### **1.1 Valeur et nature des contrats municipaux visés**

Le projet de loi prévoit que les entreprises qui désirent contracter avec une municipalité devront au préalable obtenir de l'Autorité des marchés financiers (AMF), une autorisation et être inscrite au registre prévu par la loi. Il ressort aussi les règles du projet de loi n° 35 en empêchant notamment que de par sa structure juridique, une entreprise puisse échapper à l'application de la Loi. Il s'agit d'une revendication du milieu municipal au cours de la dernière année.

L'UMQ souhaite que ces nouvelles mesures puissent s'appliquer le plus rapidement possible aux contrats municipaux.

Or, dans les mesures transitoires prévues aux articles 68 et aux suivants, nous constatons que seuls les contrats et sous contrats publics de construction ou de services liés à la

construction dont la valeur égale ou excède 50 millions de dollars seront assujettis à cette nouvelle procédure à partir de la sanction de la loi.

Les contrats de construction de plus de 50 millions de dollars s'avèrent exceptionnels dans le monde municipal. Selon les données du Service électronique d'appel d'offres (SÉAO), au cours des 12 derniers mois, seulement 13 contrats de plus de 50 millions de dollars ont été déposés ou octroyés. De ce nombre, seulement trois visaient une municipalité ou une société de transport et un seul était un contrat de construction qui aurait été visé par la loi.

Ainsi, le projet de loi tel que rédigé est très limitatif et ne pourra avoir d'impact immédiat sur la corruption et la collusion pour les contrats municipaux. Nous comprenons que c'est dans une deuxième étape que le gouvernement interviendra pour couvrir les contrats de valeur inférieure.

Nous croyons qu'une fois le mécanisme rodé et fonctionnel, le gouvernement devra très rapidement investir les ressources nécessaires pour assujettir les contrats municipaux de construction et de services liés à la construction de moindre valeur. À court terme, ces contrats de 100 000 \$ et plus devraient être visés. D'ailleurs, selon les sondages réalisés par l'UMQ et par la Ville de Montréal, il ressort qu'en 2008, le nombre de contrats de plus de 100 000 \$ conclus par les municipalités québécoises ne représenterait qu'environ 2 % de l'ensemble des contrats conclus.

Le gouvernement devra rapidement donner à l'AMF et à l'Unité permanente anticorruption (UPAC), les ressources pour mettre en place le système de vérification nécessaire à l'application de la Loi pour le monde municipal. À défaut de ce faire, on se retrouverait avec un régime à deux vitesses où des entreprises ayant des pratiques frauduleuses selon l'AMF, pourraient se voir octroyer des contrats municipaux.

L'UMQ offre au gouvernement sa pleine et entière collaboration pour l'aider à la mise en place du système qui permettra de couvrir progressivement les contrats municipaux.

## **1.2 Collaboration des autorités policières**

Il est prévu que l'AMF délivre les autorisations aux entreprises sur la base des recommandations du Commissaire associé aux vérifications au sein de l'UPAC, qui travaillera en collaboration avec la Sûreté du Québec, Revenu Québec, la Commission de la construction du Québec, la Régie du bâtiment du Québec et le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

La participation des autorités policières dans la mise en œuvre du système d'autorisation y donne une plus grande crédibilité. En effet, nous croyons que le système sera efficace et dissuasif pour autant que les entreprises fautives sachent qu'elles seront détectées si elles commettent des actes de collusion. Le gouvernement doit investir les ressources appropriées pour que les entreprises fautives soient détectées rapidement. C'est cette probabilité d'être détectée comme entreprise fautive, qui donnera le plus d'efficacité au système. Il ne fait pas de doute que le rôle et les ressources policières doivent être accrus.

## **1.3 Exceptions dans certaines situations**

L'UMQ estime qu'il était nécessaire que le projet de loi prévoit certaines exceptions pour ne pas empêcher l'exécution ou la poursuite de travaux lors de situations exceptionnelles. Ainsi, un organisme public peut demander au Conseil du trésor de permettre la poursuite de l'exécution d'un contrat public dans les 30 jours suivant la notification du retrait de l'autorisation. Le Conseil du trésor peut assortir cette permission de conditions, notamment celle que le contractant soit soumis à ses frais, à des mesures de surveillance et d'accompagnement.

Le Conseil du trésor peut également permettre à un organisme public de conclure un contrat avec un contractant ou permettre à un contractant de cet organisme de conclure un sous contrat, lorsqu'il estime qu'il est dans l'intérêt public qu'un contrat soit exécuté par ce contractant ou par ce sous-contractant. En outre, lorsqu'un organisme public constate

qu'il y a urgence et que la sécurité des personnes ou des biens est en cause, il peut conclure un contrat avec un contractant ou permettre à un contractant de conclure un sous contrat.

#### **1.4 Protection des noms des membres des comités de sélection**

Le projet de loi modifie la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* afin d'assurer la confidentialité des renseignements concernant les membres d'un comité de sélection formés pour évaluer les soumissions, et ce même après l'ouverture de celles-ci. L'UMQ estime que cette mesure permettra de soustraire les membres de toute pression ou influence des fournisseurs.

L'UMQ souhaite que cette mesure s'applique également aux contrats municipaux, peu importe leur valeur. À l'heure actuelle, pour les municipalités, ces renseignements concernant les membres d'un comité de sélection sont confidentiels uniquement pendant le processus d'appel d'offres.

#### **1.5 Observation des règles contractuelles**

Dans le projet de loi, le législateur a prévu que le dirigeant d'un organisme public doit désigner un responsable de l'observation des règles contractuelles. Toutefois, pour l'instant cet article ne s'applique pas aux municipalités.

Depuis 2010, les municipalités ont l'obligation d'adopter une politique de gestion contractuelle prévoyant notamment des mesures favorisant le respect des lois applicables qui visent à lutter contre le truquage des offres ou qui ont pour but de prévenir les gestes d'intimidation, de trafic d'influence ou de corruption. Plusieurs municipalités ont déjà adopté sur une base volontaire, une disposition dans leur politique de gestion contractuelle qui désigne expressément un dirigeant comme responsable de l'observation des règles contractuelles.

Il s'agit d'une pratique de bonne gouvernance et d'une mesure de contrôle efficace pour responsabiliser l'ensemble de l'organisation. Cette mesure simple et facile à introduire favorise le leadership de l'organisation et réduit les risques de corruption à l'intérieur de celle-ci. La personne responsable de l'observation des règles contractuelles peut notamment, conseiller l'organisation sur les processus de contrôle interne à mettre en place et s'assurer de la qualité du personnel qui est impliqué dans la gestion contractuelle.

L'UMQ est d'avis que selon la taille de l'organisation, les municipalités devraient analyser la faisabilité de nommer une personne responsable de l'observation des règles contractuelles.

## CONCLUSION

Il s'avère important que les mesures dans le projet de loi 1 contribuent à redonner confiance aux citoyens et citoyennes en leurs institutions démocratiques.

En conséquence, l'UMQ recommande :

1. D'investir rapidement les ressources nécessaires pour assujettir à la loi, à court terme, les contrats municipaux de construction et de services liés à la construction dont la valeur égale ou excède 100 000 \$;
2. D'accroître le rôle des autorités policières pour détecter rapidement et efficacement les entreprises fautives;
3. De maintenir les exceptions afin de ne pas empêcher l'exécution ou la poursuite de travaux de construction lors de situations exceptionnelles ou d'urgence;
4. De protéger la confidentialité des noms des membres des comités de sélection même après l'ouverture des soumissions pour les contrats municipaux;

Les pratiques contractuelles des municipalités font constamment l'objet de révision dans une optique de transparence et de rigueur de gestion. L'UMQ par ses différentes instances est en constante réflexion pour identifier les problématiques et les mesures efficaces pour lutter contre la collusion et la corruption.

Les municipalités doivent notamment être mieux outillées pour détecter les situations douteuses et bien évaluer, dans une perspective comparative, les coûts des soumissions reçues. C'est pour pallier à cette problématique que l'UMQ propose différentes actions concrètes, dont la création d'un bureau municipal d'évaluation des prix. Le bureau 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. Le Bureau pourrait également offrir une expertise-conseil aux gouvernements municipaux dans l'évaluation des offres et des processus contractuels.

L'UMQ poursuit ses travaux pour identifier d'autres pistes de solution visant à prévenir la collusion, la corruption et les pratiques frauduleuses dans l'octroi des contrats municipaux.

**Pour de plus amples renseignements, vous pouvez communiquer avec :**

**M<sup>c</sup> Diane Simard  
Secrétaire de la Corporation et conseillère juridique principale  
Union des municipalités du Québec  
680, rue Sherbrooke Ouest  
Bureau 680  
Montréal (Québec) H3A 2M7  
Tél. : 514-282-7700, poste 235  
Courriel : dsimard@umq.qc.ca**

UMQ



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC  
680, rue Sherbrooke Ouest, bur. 680, Montréal (Québec) H3A 2M7  
Téléphone : 514.282.7700 · Télécopieur : 514.282.8893  
[www.umq.qc.ca](http://www.umq.qc.ca)