

# MÉMOIRE DE L'UMQ

PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS DANS LE  
CADRE DES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET AUDITIONS  
PUBLIQUES SUR LE PROJET DE LOI N<sup>o</sup> 26 :

*LOI VISANT PRINCIPALEMENT LA RÉCUPÉRATION DES SOMMES  
OBTENUES À LA SUITE DE FRAUDES OU DE MANŒUVRES  
DOLOSIVES DANS LE CADRE DE CONTRATS PUBLICS*

## TABLE DES MATIÈRES

<b>PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ) .....</b>	<b>2</b>
<b>1 Mise en contexte.....</b>	<b>4</b>
<b>2 Programme de remboursement volontaire .....</b>	<b>6</b>
<b>3 Procédures judiciaires.....</b>	<b>8</b>
<b>4 Règles de répartition des sommes .....</b>	<b>10</b>
<b>5 Conclusion .....</b>	<b>11</b>

## PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ)

Depuis sa fondation en 1919, l'UMQ représente les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer, à l'échelle nationale, un leadership pour des gouvernements de proximité efficaces et autonomes et de valoriser le rôle fondamental des élus et élus municipaux. Ses membres, qui représentent plus de 80 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

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.

L'UMQ constitue 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](http://www.umq.qc.ca)), de son bulletin électronique quotidien Carrefour Municipal, de ses Info Express, de son magazine URBA et de ses Assises annuelles.

La confiance du public à l'endroit des institutions démocratiques du Québec est par ailleurs au cœur des réflexions de l'UMQ. En mars 2011, elle a mis de l'avant une initiative sans précédent pour le milieu municipal en lançant une vaste réflexion sur l'avenir des municipalités et en y associant plus de 4 200 citoyens, des élus municipaux de toutes les régions du Québec, des universitaires, des experts ainsi que des organisations socioéconomiques. L'UMQ a été accompagnée dans cette démarche par un Comité des sages composé de cinq personnalités québécoises, soit l'ex-juge de la Cour suprême du Canada, l'honorable 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, ainsi que l'ex-président de la Commission municipale du Québec, monsieur Guy LeBlanc. Les

résultats de ces consultations se sont traduits, en novembre 2012, par la publication du Livre blanc municipal et de la Charte des municipalités.

L'UMQ juge primordial de préserver la confiance du public envers les institutions et appuie toutes les actions concrètes qui visent cet objectif. Il ne fait aucun doute que le projet de loi n° 26 s'inscrit parmi ces actions.

## 1 Mise en contexte

C'est avec un grand intérêt que l'Union des municipalités du Québec (UMQ) a pris connaissance du projet de loi n°26 : *Loi visant principalement la récupération des sommes obtenues à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics.*

D'emblée, ce projet de loi répond aux demandes de l'UMQ et de ses membres qui réclament, depuis plusieurs années, des outils pour récupérer les sommes qui ont été injustement payées. L'adoption d'une telle loi est d'ailleurs une des recommandations formulées par l'UMQ dans le mémoire qu'elle a déposé à la commission Charbonneau, le 16 octobre dernier.

En ce sens, l'UMQ salue la présentation de ce projet de loi qui donne au gouvernement et aux municipalités des moyens exceptionnels pour faciliter le recouvrement des sommes payées injustement à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le processus d'octroi de contrats publics, dont notamment, ceux reliés à l'industrie de la construction.

Avec la mise en place d'un programme de remboursement volontaire, les municipalités pourront récupérer des sommes importantes sans qu'elles aient besoin d'entreprendre de longues et coûteuses procédures.

L'UMQ se réjouit également que le projet de loi prévoie une présomption de dommages pour les entreprises fautives. Ainsi, une fois que la municipalité qui poursuit aura démontré qu'une entreprise a commis une fraude ou une manœuvre dolosive, elle bénéficiera d'une présomption selon laquelle les sommes réclamées sont dues, jusqu'à concurrence de 15 % des sommes payées.

Aussi, l'UMQ appuie les modifications à la *Loi sur les contrats des organismes publics* qui prévoient que dorénavant, les cas de condamnation d'une entreprise seront des éléments qui devront être considérés par l'Autorité des marchés financiers (AMF) dans l'évaluation de son intégrité au lieu d'être un automatisme. Nous croyons que les entreprises qui se sont prises en main pour satisfaire aux exigences d'intégrité au moment d'une nouvelle demande d'autorisation ne doivent pas systématiquement être punies pour les actes fautifs antérieurs. Il faut aussi prendre en considération que si l'AMF permet à ces entreprises de poursuivre leurs activités en

leur accordant les autorisations malgré leur passé, les municipalités auront plus de chances d'être remboursées des sommes injustement payées puisqu'elles seront toujours en affaires.

## 2 Programme de remboursement volontaire

L'UMQ considère que les municipalités, à titre de gouvernement de proximité, doivent être considérées comme des partenaires privilégiés dans la mise en œuvre de ce projet de loi. Aussi, le programme de remboursement volontaire sera plus efficace si les municipalités sont davantage impliquées dans les processus de négociations.

L'article 5 du projet de loi stipule que dans le cadre du programme de remboursement, le ministre agit pour le compte d'un organisme public et qu'à cette fin, il peut transiger et donner une quittance à l'égard des contrats visés; l'organisme public pourrait dans les cas et aux conditions déterminés par le ministre, intervenir, notamment lorsque la valeur des contrats le concernant atteint un seuil déterminé par le ministre.

Cet article laisse à la totale discrétion du ministre la part d'implication qu'il accordera à la ou aux municipalités concernées dans le processus de remboursement volontaire, même si c'est de leur argent dont il est question. Pourtant, l'implication des municipalités concernées est cruciale dans le processus de remboursement pour maximiser les résultats. Ce sont elles qui possèdent l'information qui permettra à l'administrateur du programme d'être plus efficace dans ses négociations.

Par conséquent, nous croyons que les municipalités doivent être consultées et impliquées tout au long du processus par l'administrateur du programme.

Par ailleurs, nous croyons qu'il sera fréquent qu'un entrepreneur doive des sommes à plusieurs municipalités. Si cet entrepreneur s'inscrit au programme de remboursement volontaire, le projet de loi devrait prévoir des mécanismes d'approbation des offres et des règles de partage entre ces municipalités. Ces mécanismes pourraient être inspirés de certains principes prévus à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (L.R.C. (1985), ch. B-3) qui prévoient notamment des règles de partage lorsqu'il y a plusieurs créanciers, dont notamment, une assemblée lors de laquelle les créanciers se prononcent sur une proposition concordataire selon un nombre de voix égal au montant de leur créance.

Aussi, si on veut favoriser les règlements par le biais du programme de remboursement, dans les cas où plusieurs municipalités sont concernées par une offre de remboursement volontaire, la valeur des contrats concernant chacune des municipalités devrait également être prise en considération pour déterminer les droits de refus d'une proposition.

Ainsi, l'UMQ demande que l'article 5 du projet de loi soit modifié afin d'indiquer :

1. Que lorsque le ministre agit au nom d'une municipalité dans le cadre du programme de remboursement, celle-ci doit être partie prenante au processus de négociations avec l'entreprise et l'administrateur du programme doit la consulter tout au long des pourparlers;
2. Que les recommandations formulées au ministre par l'administrateur quant aux propositions de remboursement dont il est saisi doivent aussi être transmises à la municipalité concernée;
3. Que le ministre ne peut donner une quittance pour les contrats visés sans l'autorisation de la municipalité concernée;
4. Dans les cas où plusieurs municipalités sont concernées par le remboursement proposé par un entrepreneur, que des mécanismes de partage inspirés de ceux prévus à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* soient introduits au projet de loi et que la valeur des contrats concernant chacune des municipalités soit prise en considération pour déterminer les droits de refus d'une proposition.

### 3 Procédures judiciaires

L'article 34 du projet de loi prévoit que pendant la durée du programme de remboursement volontaire, les organismes publics ne peuvent exercer de procédures judiciaires visant le remboursement de sommes injustement payées, à moins d'obtenir l'autorisation du ministre. L'UMQ est d'accord avec cette restriction dans la perspective de favoriser les remboursements volontaires.

Toutefois, à l'expiration du programme de remboursement, l'UMQ souhaite s'assurer que les municipalités pourront elles-mêmes, selon règles prévues au projet de loi n° 26, intenter une action contre toute entreprise ou personne physique qui aura fraudé ou se sera livrée à une manœuvre dolosive lors de l'octroi d'un contrat municipal, et ce, sans l'autorisation du ministre.

Il s'avère important pour les municipalités de pouvoir ester en justice de façon indépendante et autonome du pouvoir du ministre, selon les règles prévues au PL n° 26, si elles souhaitent prendre une action contre une entreprise, à l'expiration du programme de remboursement.

D'autre part, l'article 14 indique que le tribunal qui accueille une action doit ajouter à la somme qu'il accorde, en réparation du préjudice, un montant forfaitaire égal à 20 % de cette somme à titre de frais engagés pour l'application de la loi.

Dans le même ordre d'idée, l'UMQ souhaite s'assurer que cette somme revienne entièrement à la municipalité qui prend l'action.

De plus, l'UMQ est d'avis que la présomption de dommages fixée à 15 % du montant total payé pour le contrat visé devrait être augmentée à 20 %. Cette présomption de dommages est un incitatif pour l'entreprise à s'inscrire au programme de remboursement. Plus la présomption de dommages sera élevée, plus l'incitatif sera efficace.

Par conséquent, l'UMQ demande :

- Que soit confirmé aux municipalités, qu'à l'expiration du programme de remboursement volontaire, elles auront le pouvoir de poursuivre selon les règles prévues au projet de loi n° 26, toute entreprise ou personne physique qui aura fraudé ou se sera livrée à une manœuvre dolosive lors de l'octroi d'un contrat municipal, et ce, sans l'autorisation du ministre.
- Que le projet de loi prévoit que le montant forfaitaire égal à 20 % qui est ajouté à la somme qu'un tribunal accorde en réparation du préjudice à titre de frais engagés pour l'application de la loi, appartiendra à la municipalité qui intente une action dans le cadre du projet de loi n° 26.
- Que l'article 11 du projet de loi soit modifié pour indiquer que la présomption de dommages fixée à 15 % du montant total payé pour un contrat soit augmentée à 20 %.

## 4 Règles de répartition des sommes

L'article 19 du projet de loi prévoit que le gouvernement peut déterminer des règles de répartition de toute somme recouvrée entre le ministre et un organisme public, en tenant compte des pertes subies par ce dernier, et ce, tant dans le cadre du programme de remboursement que dans une procédure judiciaire.

Nous considérons d'emblée que lorsque la municipalité poursuit elle-même une entreprise, la totalité des sommes qu'elle récupérera lui appartient ainsi que la somme forfaitaire de 20 % qui est accordée par le tribunal à titre de frais engagés pour l'application de la loi.

Les règles de partage s'appliquent donc uniquement lorsque le ministre poursuit au nom d'une municipalité ou lorsqu'un entrepreneur participe au programme de remboursement pour des sommes dues à une ou des municipalités.

À ce sujet, l'UMQ rappelle que le partage des sommes récupérées doit être juste et équitable pour les municipalités concernées. Pour ce faire, il s'avère primordial que le ministre détermine, en collaboration avec le monde municipal, le mécanisme approprié à cette fin dans un esprit de partenariat entre les gouvernements de proximité et le gouvernement provincial, et en accord avec les principes du Livre blanc municipal publié par l'UMQ en novembre 2012.

Nous réitérons que les municipalités doivent être considérées comme des partenaires. En ce sens, l'article 19 devrait prévoir que le gouvernement consultera l'UMQ et les municipalités pour déterminer les règles de répartition qui s'appliqueront. L'UMQ offre d'ailleurs sa pleine et entière collaboration au ministre pour proposer des règles qui seront justes et équitables.

Par ailleurs, l'article 19 devrait être modifié pour indiquer que les pertes subies par la municipalité ne doivent pas seulement être prises en considération dans les règles de répartition des sommes recouvrées. Les pertes subies doivent être le facteur déterminant. En ce sens, l'article devrait plutôt stipuler que le gouvernement peut déterminer des règles de répartition de toute somme recouvrée entre le ministre et un organisme public, « **en fonction des pertes subies par ce dernier** », et ce, tant dans le cadre du programme de remboursement que dans une procédure judiciaire.

## 5 CONCLUSION

Pour l'UMQ, le projet de loi n° 26 répond aux principales préoccupations du monde municipal. Il donne au gouvernement et aux municipalités des moyens exceptionnels pour faciliter le recouvrement des sommes payées injustement à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le processus d'octroi de contrats publics, dont notamment, ceux reliés à l'industrie de la construction.

Les amendements que l'UMQ propose ont pour objectifs d'apporter des précisions sur certains aspects et d'éliminer le flou juridique. Avec ces amendements, l'UMQ est d'avis que le projet de loi n° 26 sera plus respectueux envers les municipalités qui ont des créances importantes à faire valoir auprès des entreprises et ils rendront les mécanismes de récupération des sommes dues encore plus efficaces.

Par conséquent, l'UMQ demande les amendements suivants :

- **Au programme de remboursement**

- 1) Que lorsque le ministre agit au nom d'une municipalité, celle-ci doit être partie prenante au processus de négociations avec l'entreprise et l'administrateur du programme doit la consulter tout au long des pourparlers;
- 2) Que les recommandations formulées au ministre par l'administrateur quant aux propositions de remboursement dont il est saisi doivent aussi être transmises à la municipalité concernée;
- 3) Que le ministre ne peut donner une quittance pour les contrats visés sans l'autorisation de la municipalité concernée;
- 4) Dans les cas où plusieurs municipalités sont concernées par le remboursement proposé par un entrepreneur, que des mécanismes de partage inspirés de ceux prévus à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* soient introduits au projet de loi et que la

valeur des contrats concernant chacune des municipalités soit prise en considération pour déterminer les droits de refus d'une proposition.

- **Pour les procédures judiciaires**

- 5) Que soit confirmé aux municipalités, qu'à l'expiration du programme de remboursement volontaire, elles auront le pouvoir de poursuivre selon les règles prévues au projet de loi n° 26, toute entreprise ou personne physique qui aura fraudé ou se sera livrée à une manœuvre dolosive lors de l'octroi d'un contrat municipal, et ce, sans l'autorisation du ministre.
- 6) Que le projet de loi prévoit que le montant forfaitaire égal à 20 % qui est ajouté à la somme qu'un tribunal accorde en réparation du préjudice à titre de frais engagés pour l'application de la loi, appartiendra à la municipalité qui intente une action dans le cadre du projet de loi n° 26.
- 7) Que l'article 11 du projet de loi soit modifié pour indiquer que la présomption de dommage fixée à 15 % du montant total payé pour le contrat visé soit augmentée à 20 %.

- **Règles de répartition des sommes**

- 8) Que le projet de loi indique que le partage des sommes avec les municipalités sera basé sur le principe d'équité et que le ministre consultera de façon particulière le monde municipal pour déterminer les règles de répartition qui s'appliqueront.
- 9) Que l'article 19 du projet de loi soit modifié pour indiquer que les règles de répartition de toute somme recouvrée entre le ministre et un organisme public seront déterminées **en fonction des pertes subies par ce dernier**, et ce, tant dans le cadre du programme de remboursement que dans une procédure judiciaire.

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

**M<sup>c</sup> Diane Simard  
Directrice des affaires juridiques  
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**

[www.umq.qc.ca](http://www.umq.qc.ca)



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC