

Projet de loi n° 26

Loi visant principalement la récupération de sommes obtenues à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics

Mémoire de la Ville de Laval

Déposé dans le cadre des auditions publiques de la
Commission des institutions de l'Assemblée nationale
Jeudi 15 janvier 2015 à 15 h 00
Salle Louis-Joseph-Papineau

Le 15 janvier 2015



TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	4
1. LA PERTINENCE DU PROJET DE LOI N° 26 POUR LES MUNICIPALITÉS ET POUR LAVAL.....	4
1.1 UNE HISTOIRE RÉCENTE À NE PAS REVIVRE.....	4
1.2 DÉTERMINER ET PALLIER LES CARENCES ADMINISTRATIVES.....	4
1.2.1 La concentration du pouvoir au Comité exécutif.....	5
1.2.2 La mainmise du Comité exécutif sur les contrats publics et l'ensemble des travaux d'infrastructure.....	5
1.2.3 L'absence de plan directeur.....	6
1.2.4 L'externalisation des services.....	6
1.2.5 Le déficit démocratique.....	7
1.3 L'AVENIR DE LAVAL SE PRÉPARE DÉJÀ.....	7
2. LES POURSUITES CONTRE DES ENTREPRISES, DES SOCIÉTÉS ET DES INDIVIDUS.....	9
2.1 LA FERME VOLONTÉ D'OBTENIR DES REMBOURSEMENTS.....	9
2.2 LA PREMIÈRE ÉTAPE DES RECOURS.....	9
2.3 LA DEMANDE AU GOUVERNEMENT D'AGIR.....	10
3. LES COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DE LAVAL.....	11
3.1 LES COMMENTAIRES D'ORDRE GÉNÉRAL ET PROPOSITIONS D'AJOUTS AU PROJET DE LOI.....	11
3.1.1 La présomption de fraude.....	11
3.1.2 Le plancher de réclamation de 15 %.....	11
3.1.3 La prolongation du délai de prescription.....	11
3.1.4 La solidarité entre les parties impliquées dans des stratagèmes dolosifs (ajout au projet de loi).....	12
3.1.5 La suspension du versement des primes aux élus et aux fonctionnaires fautifs (ajout au projet de loi).....	12
3.1.6 La présomption opposable à toute disposition d'actif (ajout au projet de loi).....	12
3.1.7 Inapplicabilité du régime de protection contre certaines pertes financières liées à l'exercice des fonctions municipales (ajout au projet de loi).....	13
3.1.8 Inadmissibilité des entreprises et personnes visées par un recours à l'obtention ou à la continuation de tout contrat public (ajout au projet de loi).....	13
3.1.9 La préoccupation d'assurer la pérennité des entreprises fautives.....	13
3.2 LES COMMENTAIRES PRÉCIS.....	15
3.2.1 Commentaires sur l'article 4.....	15
3.2.2 Commentaires sur l'article 5.....	15
3.2.3 Commentaire sur l'article 6.....	16
3.2.4 Commentaires sur les articles 7, 8 et 18.....	16
3.2.5 Commentaires sur l'article 10.....	17
3.2.6 Commentaires sur l'article 11.....	18
3.2.7 Commentaire sur l'article 12.....	19
3.2.8 Commentaires sur l'article 13.....	19
3.2.9 Commentaire sur l'article 14.....	20
3.2.10 Commentaire sur l'article 16.....	20
3.2.11 Commentaire sur l'article 19.....	20
3.2.12 Commentaire sur l'article 34.....	21
3.2.13 Commentaire sur l'article 35.....	21
4. CONCLUSION.....	22

ANNEXES.....23

Annexe 1 : Extrait du procès-verbal de la séance du Comité exécutif (...) visant à entreprendre tous les recours qui favoriseront le recouvrement des sommes payées en trop par la Ville de Laval..... 23

Annexe 2 : Extrait du procès-verbal de la séance du Comité exécutif (...) invitant la ministre de la Justice à poursuivre les travaux en regard des objectifs du projet de loi n° 61 de la 40^e législature..... 23

INTRODUCTION

Le présent document comprend les commentaires émis par l'administration municipale de la Ville de Laval (Laval) sur le projet de loi n° 26 (la loi).

Le premier chapitre établit la pertinence du projet de loi pour Laval en rappelant l'essentiel des carences, sous l'ancienne administration, qui ont permis à une poignée d'individus de favoriser la collusion et la corruption. Il donne également un aperçu des principales mesures qui ont été adoptées jusqu'à maintenant pour que ces situations ne se reproduisent plus et pour que les citoyens de Laval aient à nouveau confiance dans leur administration municipale.

Le second chapitre fait état des actions déjà engagées par Laval pour recouvrer les fonds payés en trop à des entreprises et à des individus dans le cadre de contrats publics au cours des dernières années.

Le chapitre trois soumet les commentaires et recommandations de Laval concernant le projet de loi à l'étude. La première partie comprend sept commentaires d'ordre général. La seconde présente 14 commentaires portant sur autant d'articles du projet de loi.

1. LA PERTINENCE DU PROJET DE LOI N° 26 POUR LES MUNICIPALITÉS ET POUR LAVAL

1.1 Une histoire récente à ne pas revivre

Au cours des dernières années, les travaux de la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, communément appelée « *Commission Charbonneau* » ainsi que les enquêtes de l'*Unité permanente anticorruption* (UPAC) ont mis au jour diverses pratiques illégales concernant l'octroi et de la gestion de contrats de construction par la Ville de Laval.

Diverses enquêtes et accusations contre d'anciens hauts dirigeants municipaux sont pendantes. Certains devront bientôt se défendre d'accusations de gangstérisme et de corruption.

1.2 Déterminer et pallier les carences administratives

Dans un mémoire présenté à la Commission Charbonneau en novembre 2014¹, les autorités de Laval ont mis en lumière plusieurs carences propres à l'ancienne organisation municipale.

¹ Ville de Laval. *Préparer l'avenir, gérer de manière moderne, transparente et efficace*. Mémoire présenté à la Commission Charbonneau le 6 novembre 2014.

Il est soumis que ces carences facilitaient les manœuvres dolosives dans l’octroi et la gestion des contrats publics, le tout au détriment de l’intérêt public.

Les lignes qui suivent donnent un aperçu de ces carences. Elles sont amplement décrites dans le mémoire précité.

1.2.1 La concentration du pouvoir au Comité exécutif

Laval a connu pendant des années une étonnante concentration du pouvoir décisionnel aux mains des seuls membres du Comité exécutif. L’éventail des pouvoirs qui leur étaient dévolus était nettement plus vaste que ce que l’on retrouve normalement dans les autres villes du Québec.

La Charte de Laval (L.Q. 1965, chap. 89 et ses amendements) permettait au Comité exécutif d’exercer l’essentiel des prérogatives normalement réservées au Conseil municipal.

En fait, le Conseil municipal n’avait pour rôle que d’approuver des règlements proposés par le Comité exécutif, d’adopter le budget et de procéder à l’embauche des cadres supérieurs de l’organisation.

1.2.2 La mainmise du Comité exécutif sur les contrats publics et l’ensemble des travaux d’infrastructure

Le Comité exécutif de Laval exerçait une mainmise sur tous les contrats octroyés par la Ville. Ses pouvoirs étaient particulièrement étendus dans la réalisation des projets immobiliers et des infrastructures.

Le Comité exécutif exerçait tous les pouvoirs en matière d’octroi de contrat, quelle qu’en soit la valeur et ce, sans aucune obligation de reddition au Conseil municipal.

En pratique, l’exercice de ces pouvoirs implique la gestion de sommes importantes. En effet, le programme triennal d’immobilisation de Laval correspond à des investissements récurrents de fonds publics sur le territoire de la municipalité de près d’un milliard de dollars.

De plus, le Comité exécutif avait une mainmise *de facto* sur le choix des entrepreneurs pour tous les travaux *privés* d’infrastructures².

² Le Comité exécutif de l’ancienne administration s’appuyait sur le règlement L-11696, remplaçant le règlement L-10485 concernant les ententes relatives à des travaux municipaux. Ce règlement a été modifié le 30 septembre 2014 par le règlement L-12214 afin qu’à l’avenir, le rôle du Comité exécutif soit limité en ce qui concerne la sélection des entrepreneurs.

Il était impliqué dans le choix des entrepreneurs appelés à réaliser *sous maîtrise d'œuvre privée* des infrastructures publiques dans le cadre d'ententes relatives à des travaux au sens des articles 145.21 à 145.30 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (R.L.R.Q. chap. 19.1.) ainsi que dans le suivi des paiements aux entrepreneurs.

Ajoutons également qu'il exerçait *souverainement* la prérogative d'autoriser le dépôt d'une plainte pénale fondée sur la réglementation en matière d'urbanisme.

Il est bien connu qu'une saine gestion de l'application de la réglementation municipale implique que la détermination de l'opportunité d'intenter ou non des recours soit laissée à la discrétion d'un officier municipal. Ce dernier, de façon neutre et objective, doit seul déterminer s'il y a ou non matière à ce qu'une poursuite soit intentée. À Laval, la décision de poursuivre ou non relevait, jusqu'à l'actuelle administration, de la seule prérogative des membres du Comité exécutif.

Dans les faits, tout s'effectuait sous le contrôle effectif Comité exécutif.

Les membres de la nouvelle administration de Laval commencent à peine à mesurer les effets pernicioeux de cette concentration des pouvoirs en matière d'octrois de contrats, une concentration qui facilitait invariablement les abus et qui ouvrait la porte toute grande à des manœuvres dolosives.

1.2.3 L'absence de plan directeur

Du côté de la planification, Laval n'avait pas de plan directeur qui aurait permis aux services municipaux de coordonner leurs activités, entraînant ainsi une action harmonieuse et mieux coordonnée. Tout était laissé à l'initiative du seul Comité exécutif.

1.2.4 L'externalisation des services

En ce qui a trait à certains services névralgiques, l'ancienne administration favorisait systématiquement l'externalisation de compétences stratégiques plutôt que leur développement à l'interne.

Cette réalité s'est particulièrement confirmée dans les domaines des ressources humaines, de la voirie, des projets d'immobilisation majeurs, des communications et des affaires juridiques.

Les contrats d'impartition étaient octroyés par le Comité exécutif. Dans bien des cas, les employés municipaux ne faisaient que réaliser des commandes élaborées par des consultants externes, lesquels nourrissaient des liens directs avec la direction générale et le Comité exécutif.

1.2.5 Le déficit démocratique

Enfin, l'ensemble du processus décisionnel était caractérisé par une opacité quasi totale entourant la prise de décision. Exception faite de la direction générale, cette pratique annihilait l'imputabilité des fonctionnaires municipaux à tous les niveaux de la structure administrative. Elle entraînait pour les citoyens un important déficit démocratique, puisqu'il devenait impossible de vérifier toute circonstance liée à la prise de décision.

1.3 L'avenir de Laval se prépare déjà

Déterminée à ne plus revivre les dérives du passé, la nouvelle administration lavalloise est rapidement passée à l'action.

La volonté est claire : faire de l'administration de Laval une organisation exemplaire. C'est pourquoi la nouvelle administration favorise les objectifs suivants :

- réorganiser l'appareil municipal;
- permettre aux employés municipaux de prendre des responsabilités en fonction de leur compétence;
- administrer les fonds publics en toute transparence, avec équité et honnêteté;
- faire en sorte que les citoyens reprennent confiance dans l'administration municipale.

Les actions concrètes sont nombreuses à ce jour.

- Elle a mandaté en février dernier l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) d'examiner la mission et le mandat des organismes dans lesquels elle détient un intérêt pour s'assurer de leur pertinence, d'analyser leurs structures de gouvernance et pour vérifier si les mesures de reddition de comptes et de transparence en place sont appropriées, complètes et efficaces.
- En mars 2014, l'administration a rehaussé les pouvoirs du vérificateur général, lui donnant toute la latitude opérationnelle, notamment celle de recourir directement à des fournisseurs externes au besoin dans ses mandats de vérification.
- Elle a modifié la réglementation relative à l'ombudsman afin de permettre à ce dernier de jouer pleinement son rôle; auparavant, le rôle de l'ombudsman était relativement limité à Laval.
- Elle a adopté un nouveau code d'éthique et de déontologie des élus.
- Elle a redéfini par règlement certaines délégations du Comité exécutif à des fonctionnaires et à des employés dans leur pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats liés à l'exécution de travaux ou à la fourniture de matériel ou de services, selon des balises budgétaires clairement définies.

- Elle a redéfini les règles de contrôle et de suivi budgétaire ainsi que les délégations requises au Comité exécutif et aux fonctionnaires et employés de la Ville.
- Elle a annoncé son intention de relever de leur secret professionnel tous les avocats de la Ville au profit des équipes d'enquête (Commission Charbonneau, UPAC, Bureau fédéral de la concurrence).
- Elle a créé le *Bureau de l'intégrité et de l'éthique municipale (BIEM)*, une première au Québec qui permettra à la Ville de favoriser l'honnêteté à tous les niveaux de l'appareil municipal.
- Elle a mis fin à l'externalisation de diverses fonctions centrales. Ce sont maintenant les employés municipaux qui livreront la majorité des services y compris dans les domaines des ressources humaines et des communications. Déjà, des contrats d'impartition de l'ordre de 3,6 millions de dollars ont été annulés et remplacés par des investissements à l'interne de 2,9 millions de dollars.
- En cours d'année 2015, Laval proposera au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire un projet de refonte complète de sa Charte. Le nouveau document départagera clairement les domaines politique, administratif et judiciaire.
- La nouvelle charte mettra avant tout sur l'importance d'une véritable reddition de comptes aux citoyens en valorisant la transparence, la gestion responsable et le respect de la règle de droit.
- Enfin, l'administration a annoncé sa volonté de poursuivre les entreprises, les firmes et les individus qui ont floué la Ville.

Cette dernière initiative devrait permettre aux contribuables et aux citoyens de Laval de recouvrer une partie des fonds publics qui ont été détournés au cours des dernières années au profit de quelques sociétés et individus.

C'est l'objet du prochain chapitre.

2. LES POURSUITES CONTRE DES ENTREPRISES, DES SOCIÉTÉS ET DES INDIVIDUS

2.1 La ferme volonté d'obtenir des remboursements

Dans la foulée des dizaines d'actions entreprises par l'administration municipale pour redonner à Laval un meilleur cadre de gestion des fonds publics, la question du recouvrement de certaines sommes revêt une importance tant symbolique que financière et administrative.

Il est encore trop tôt pour déterminer les montants que la Ville pourra récupérer au terme des procédures. On peut cependant émettre l'hypothèse que les sommes pourraient être importantes, compte tenu de l'envergure de la Ville.

Laval étant la troisième ville en importance au Québec, les enjeux sont majeurs.

Rappelons que, bon an mal an, la Ville octroie plus de 300 millions de dollars en travaux municipaux, et ce, en sus d'un budget d'exploitation qui dépasse les 800 millions de dollars.

Laval accueille très favorablement le projet de loi n° 26. Elle a d'ailleurs manifesté haut et fort sa volonté d'entamer des poursuites civiles contre les entreprises et les individus fautifs afin de récupérer le maximum d'argent au nom des contribuables lavallois.

2.2 La première étape des recours

Le 3 septembre 2014, le Comité exécutif adoptait une résolution³ d'entreprendre tous les recours appropriés contre les entreprises, firmes et individus en cause. Ainsi, depuis quelques mois, des experts en droit et en juricomptabilité scrutent attentivement contrats, relevés de paiements et autres documents afférents afin de remonter des filières à l'aide des informations dévoilées au cours de la Commission Charbonneau ou selon des données d'enquêtes de l'UPAC.

Ces recherches et analyses permettent de cerner avec précision les situations où des dirigeants municipaux auraient facilité l'octroi de contrats à des entrepreneurs et à des firmes de génie-conseil, en retour de certains avantages, ou encore, les situations où la Ville aurait payé à certains entrepreneurs et firmes de génie-conseil des sommes plus importantes que la valeur réelle des travaux.

³ Ville de Laval. Résolution CE-2014/4334 de la séance du Comité exécutif du 3 septembre 2014 à 9 :30 heures (Réf :26-33)

2.3 La demande au gouvernement d’agir

Le 10 septembre 2014, le Comité exécutif invitait par résolution⁴ la ministre de la Justice du Québec, M^e Stéphanie Vallée, ainsi que l’Assemblée nationale, à *poursuivre les travaux en regard des objectifs du projet de loi n° 61 de la 40^e législature.*

C’est donc avec satisfaction que Laval accueille le projet de loi n° 26.

Bien que les activités liées à d’éventuels recours de la Ville contre des entreprises et des individus soient déjà entamées, il ne fait aucun doute que l’adoption de la loi à l’étude facilitera le travail des divers intervenants et favorisera un dénouement plus rapide des mesures de recouvrement.

Le chapitre suivant souligne les éléments du projet de loi avec lesquels l’administration municipale de Laval est en accord et comporte un certain nombre de commentaires susceptibles d’enrichir la réflexion des parlementaires sur le sujet, le tout dans le but avoué de bonifier le projet de loi.

Il en va de l’intérêt de tous les citoyens et de l’intérêt supérieur de la justice.

⁴ Ville de Laval. Résolution CE-2014/4437 de la séance du Comité exécutif du 10 septembre 2014 à 9 :33 heures (Réf :26-38)

3. LES COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DE LAVAL

3.1 Les commentaires d'ordre général et propositions d'ajouts au projet de loi

D'emblée, la Ville de Laval accueille très favorablement le projet de loi n° 26 (la loi).

Elle salue la pertinence du projet et la volonté du gouvernement de mettre en place de nouveaux outils novateurs et modernes propices à faciliter le recouvrement de sommes obtenues par des manœuvres dolosives.

Il est soumis que ces outils compléteront avantageusement le *Code civil du Québec* ainsi que les diverses lois municipales applicables.

Nous soumettons que le projet de loi devrait prévoir spécifiquement l'application immédiate de toutes et chacune des dispositions relatives à la prescription, aux diverses présomptions ainsi qu'à la solidarité.

Plus particulièrement, nous proposons qu'il soit précisé que le Chapitre III du projet de loi s'applique tant aux causes pendantes que celles à venir.

Cette précision permettra d'éviter tout débat sur la portée rétroactive ou non des dispositions.

3.1.1 La présomption de fraude

Une fois en application, la loi allégera le fardeau des administrations publiques devant les tribunaux en prévoyant des règles particulières applicables aux recours judiciaires.

Les diverses présomptions faciliteront la preuve, et ce, au profit d'une disposition plus rapide des recours.

Aux yeux des citoyens, les délais sont souvent perçus comme des embûches majeures à l'apparence de justice. Or, plus que jamais, l'apparence de justice doit caractériser les gestes et les réalisations des administrations publiques.

3.1.2 Le plancher de réclamation de 15 %

Le législateur établit un plancher de réclamation de l'ordre de 15 %, ce qui représente un excellent point de départ pour envisager une preuve allégée.

3.1.3 La prolongation du délai de prescription

Le fait de prolonger le délai de prescription normalement prévu au *Code civil* facilitera également les procédures en évitant pour quelques organismes publics des moyens préliminaires néfastes à une gestion diligente des recours.

3.1.4 La solidarité entre les parties impliquées dans des stratagèmes dolosifs (ajout au projet de loi)

La Ville est d'avis que la loi devrait confirmer le caractère solidaire de toutes obligations consécutives aux manœuvres dolosives. Ainsi, les possibilités pour les administrations publiques de recouvrer les sommes se trouveraient grandement favorisées.

Pour utiliser une allégorie, la Ville de Laval préfère utiliser un filet plutôt qu'une ligne ! Il faut savoir que la Ville a été victime d'un véritable système dolosif de collusion et de détournement de fonds qui impliquait la complicité de différents acteurs pour que le manège dure aussi longtemps.

Le fait d'affirmer dans la loi le caractère solidaire de ces dettes favoriserait grandement une disposition plus rapide des recours.

3.1.5 La suspension du versement des primes aux élus et aux fonctionnaires fautifs (ajout au projet de loi)

Comme la Ville l'a mentionné dans le mémoire qu'elle a déposé à la Commission Charbonneau en novembre 2014⁵, une municipalité devrait pouvoir saisir une instance judiciaire ou administrative d'une demande de suspension du paiement de toute indemnité de départ et des versements du régime de retraite à tout élu ou fonctionnaire municipal dès qu'il existe un motif raisonnable de croire que cette personne a posé un geste illicite grave et que ce geste est préjudiciable aux intérêts de la municipalité.

3.1.6 La présomption opposable à toute disposition d'actif (ajout au projet de loi)

La Ville est d'avis que le législateur devrait introduire dans la loi une disposition qui établirait une présomption opposable aux transactions effectuées par les entreprises et individus visés par les recours (transactions révisables).

En effet, il est plausible de croire que plusieurs des parties impliquées dans des manœuvres dolosives ont transféré depuis longtemps leurs actifs à des tiers afin de se protéger contre d'éventuels jugements.

Bien que certains outils existent déjà dans le *Code civil* et dans la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, la Ville de Laval propose qu'une clause soit prévue à l'effet que toute disposition d'actifs postérieure à une date qui pourrait correspondre à la date qui sera précisée à l'article 16 du projet de loi serait présumée avoir été effectuée en

⁵ Ville de Laval. *Préparer l'avenir, gérer de manière moderne, transparente et efficace*. Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, le 6 novembre 2014.

fraude des droits des organismes publics. Une telle présomption faciliterait grandement la récupération des fonds pour de nombreux organismes publics.

3.1.7 Inapplicabilité du régime de protection contre certaines pertes financières liées à l'exercice des fonctions municipales (ajout au projet de loi)

La Ville est d'avis que le législateur devrait introduire à la loi une disposition qui déclarerait entièrement inapplicable le régime de protection contre certaines pertes financières des élus et fonctionnaires à toute personne visée par une poursuite ayant pour finalité la récupération de sommes obtenues à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics⁶.

En fait, il est soumis qu'il serait intolérable pour les contribuables que les frais de défenses des élus et fonctionnaires ayant participé à des manœuvres dolosives soient payés, ne serait-ce que pour partie, par des fonds publics.

3.1.8 Inadmissibilité des entreprises et personnes visées par un recours à l'obtention ou à la continuation de tout contrat public (ajout au projet de loi)

La Ville est d'avis que le législateur devait spécifiquement octroyer aux organismes publics la faculté de rendre inadmissible à l'obtention ou à la continuation de tout contrat public une entreprise ou une personne visée directement ou indirectement par une poursuite ayant pour finalité la récupération de sommes obtenues à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics.

Il est manifeste que l'exclusion de ces entreprises et personnes à l'obtention de contrats publics faciliterait l'adhésion de ces derniers au programme de remboursement. Aussi, une telle exclusion rehausserait le sentiment de confiance des contribuables envers les fournisseurs des organismes publics.

3.1.9 La préoccupation d'assurer la pérennité des entreprises fautives

Enfin, tout en prenant les moyens requis pour faire justice, il faut garder à l'esprit le sort des milliers de travailleurs honnêtes des firmes fautives. Dans presque tous les cas, les tractations de coulisses, les fraudes et les *manœuvres dolosives* furent exécutées par quelques personnes à la tête des organisations.

À Laval, ce constat s'applique autant aux sociétés frauduleuses qu'aux hauts dirigeants de l'administration municipale.

⁶ Articles 604.6 et suivants de la Loi sur les cités et villes (R.R.L.Q. chap. C-19) et 711.19.1 et suivants du Code municipal (R.R.L.Q. chap. C-27.1);

Il importera donc d'avoir le souci d'assurer la pérennité des entreprises visées par les poursuites, au risque de perdre une précieuse expertise en matière de travaux municipaux ou de voir passer la propriété d'entreprises de chez nous à des intérêts étrangers.

3.2 Les commentaires précis

3.2.1 Commentaires sur l'article 4

CHAPITRE II PROGRAMME DE REMBOURSEMENT

4. Le programme de remboursement que le ministre entend créer doit être publié, à titre de projet, à la *Gazette officielle du Québec*, accompagné d'un avis indiquant notamment le délai avant l'expiration duquel le programme ne pourra être créé et le fait que tout intéressé peut, durant ce délai, transmettre des commentaires à la personne qui y est désignée.

La Ville de Laval comprend que le programme envisagé sera bien balisé et qu'elle aura l'occasion de faire valoir ses commentaires avant que celui-ci n'entre en vigueur.

Il est soumis que ce programme devrait prévoir spécifiquement la faculté pour l'organisme public en cause de refuser toute proposition de règlement et d'entamer elle-même ou de continuer les recours appropriés le cas échéant.

3.2.2 Commentaires sur l'article 5

5. Dans le cadre du programme de remboursement, le ministre agit pour le compte d'un organisme public. À cette fin, il peut transiger et donner valablement quittance à l'égard des contrats visés.

Un organisme public peut toutefois, dans les cas et aux conditions déterminées par le ministre, intervenir dans le cadre du programme, notamment lorsque la valeur des contrats le concernant atteint un seuil déterminé par le ministre.

La Ville de Laval se réjouit de cette disposition permettant au ministre d'agir pour le compte d'une petite municipalité, par exemple, qui n'a pas les moyens d'une ville comme Montréal ou Laval pour prendre les actions qui s'imposent.

Nous réitérons que le programme devrait prévoir spécifiquement la faculté pour l'organisme public en cause de refuser toute proposition de règlement et d'entamer elle-même ou de continuer les recours appropriés le cas échéant.

Aussi, la Ville propose que l'ensemble des principales balises du programme soient prévues directement à la loi et que ces balises devraient en tout état de cause favoriser l'autonomie des municipalités impliquées plutôt que de les soumettre à la seule volonté ministérielle.

3.2.3 Commentaire sur l'article 6

6. Le gouvernement désigne une personne pour agir à titre d'administrateur du programme. Elle doit exercer ses fonctions de façon impartiale.

L'administrateur a notamment pour fonction de tenter d'amener le ministre et une entreprise ou une personne physique mentionnée à l'article 10 à s'entendre.

Dans ce cadre, il doit les informer de la portée des dispositions des articles 7 et 8 et formuler des recommandations au ministre quant aux propositions de remboursement dont il est saisi.

Il est soumis que le profil escompté du candidat à ce poste d'administrateur devrait référer à la nécessité d'une expérience pertinente notamment comme juge, professionnel du droit ou administrateur public.

3.2.4 Commentaires sur les articles 7, 8 et 18

7. À moins que le ministre et l'entreprise ou la personne physique mentionnée à l'article 10 n'y consentent, rien de ce qui a été dit ou écrit dans le cadre de l'application du programme n'est recevable en preuve devant un tribunal judiciaire ou devant une personne ou un organisme de l'ordre administratif lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles.

8. L'administrateur du programme ne peut être contraint de divulguer ce qui lui a été révélé ou ce dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions ni de produire un document confectionné ou obtenu dans cet exercice devant un tribunal judiciaire ou devant une personne ou un organisme de l'ordre administratif lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles.

Malgré l'article 9 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, nul n'a droit d'accès à un tel document.

18. Malgré l'article 7, lorsqu'une transaction est conclue en application de la présente loi, le ministre ou l'organisme public visé, selon le cas, doit rendre publics le nom des parties, la somme convenue entre elles ainsi que la période visée.

La Ville de Laval appelle le législateur à la prudence concernant ces articles. Elle comprend le bien-fondé de ces clauses d'immunité devant les instances juridictionnelles et de confidentialité. Par contre, il serait dommage que le programme de remboursement se déroule dans un trop grand secret.

L'opacité d'un processus nuit généralement à l'établissement de la confiance du public.

Les pouvoirs publics ne peuvent et ne doivent jamais se soustraire complètement au droit des citoyens d'être informés. Il va de soi que les négociations prévues par la loi entre l'administrateur du programme et les entreprises ou individus concernés demeureront confidentielles, mais il faudra prévoir des explications publiques quant aux circonstances et aux motifs qui ont amené les parties concernées à une entente de remboursement.

Enfin, la Ville est évidemment favorable à l'article 18 de la loi qui prévoit de rendre publics le nom des parties, la somme convenue entre elles ainsi que la période visée.

3.2.5 Commentaires sur l'article 10

CHAPITRE III RÈGLES PARTICULIÈRES APPLICABLES AUX RECOURS JUDICIAIRES

10. Toute entreprise ou toute personne physique qui a fraudé ou s'est livrée à une manœuvre dolosive dans le cadre de l'adjudication, de l'attribution ou de la gestion d'un contrat public est présumée avoir causé un préjudice à l'organisme public concerné.

Le cas échéant, la responsabilité de ses dirigeants en fonction au moment de la fraude ou de la manœuvre dolosive est engagée, à moins qu'ils ne démontrent avoir agi avec le soin, la diligence et la compétence dont ferait preuve, en pareilles circonstances, une personne prudente. Il en est de même pour ses administrateurs s'il est établi qu'ils savaient ou auraient dû savoir qu'une fraude ou une manœuvre dolosive a été commise relativement au contrat visé.

Les entreprises et les personnes physiques visées au présent article sont solidairement responsables du préjudice causé, à moins que l'organisme public n'y renonce.

La Ville de Laval ne peut que se réjouir du libellé proposé.

La loi institue la présomption de préjudice, ce qui évitera à la demanderesse (la Ville) de faire la preuve entre la fraude et le préjudice.

C'est le principal avantage de cette loi. Il est soumis qu'en l'absence de cette disposition, la preuve aurait été plus longue et coûteuse pour les administrations publiques.

Ville de Laval propose qu'il soit précisé au troisième alinéa de l'article 10 que la solidarité qui y est exposée vise également tout élu et fonctionnaire ayant participé aux manœuvres dolosives.

Nous réitérons que le projet de loi devrait prévoir spécifiquement l'application immédiate de toutes et chacune des dispositions relatives à la prescription, aux diverses présomptions ainsi qu'à la solidarité. Nous proposons qu'il soit précisé que le Chapitre III du projet de loi s'applique tant aux causes pendantes que celles à venir.

3.2.6 Commentaires sur l'article 11

11. Le préjudice est présumé correspondre à la somme réclamée par l'organisme public concerné pour le contrat visé lorsque cette somme ne représente pas plus de 15 % du montant total payé pour le contrat visé.

L'organisme public peut, sous réserve d'en faire la preuve, réclamer une somme supérieure à celle déterminée en vertu du premier alinéa.

Toute somme réclamée en application du présent article porte intérêt à compter du paiement final fait par l'organisme public concerné pour le contrat visé au taux fixé en vertu de l'article 28 de la Loi sur l'administration fiscale (chapitre A-6.002).

Le second paragraphe de cet article permet, sous réserve d'en faire la preuve, de réclamer une somme supérieure à 15 % de la valeur d'un contrat visé. Le législateur ne précise pas, cependant, si la demanderesse conservera le bénéfice de présomption attribué à l'intérieur de la marge de 15 %.

La Ville souhaite évidemment que cette précision soit ajoutée au projet de loi.

3.2.7 Commentaire sur l'article 12

12. Le ministre peut, pour le compte d'un organisme public, intenter une action contre une entreprise ou une personne physique visée à l'article 10 après l'avoir informé de son intention et lui avoir accordé un délai raisonnable pour qu'il intente lui-même une action.

Le cas échéant, le ministre peut transiger sur une somme qu'il réclame en vertu du premier alinéa et donner valablement quittance à l'égard des contrats visés.

La Ville comprend que le ministre agira pour les municipalités qui ne désirent pas intenter elles-mêmes les procédures. Elle se réjouit du libellé de l'article qui favorise l'autonomie municipale.

3.2.8 Commentaires sur l'article 13

13. La créance de l'organisme public pour les sommes réclamées dans le cadre d'une action intentée en vertu du présent chapitre lui confère une hypothèque légale qui peut, sur autorisation, être inscrite sur les biens de toute entreprise ou de toute personne physique visée à l'article 10.

La demande d'autorisation est présentée à un juge en son cabinet. En cas d'urgence, elle peut l'être sans avis à la partie adverse. Si l'autorisation est accordée, elle doit être signifiée sans délai à l'entreprise ou à la personne physique visée.

Le juge accorde l'autorisation si le recours de l'organisme paraît fondé et s'il est à craindre que sans cette mesure le recouvrement de la créance ne soit mis en péril.

La Ville de Laval est évidemment favorable à la mise en place d'une hypothèque légale sur les biens des entreprises ou des personnes visées à l'article 10 de la loi. La Ville croit cependant que la loi devrait prévoir un droit de suite sur les biens de l'entreprise ou de la personne, lesquels biens seraient réputés être grevés d'une hypothèque légale sans nécessiter de publication ou d'autorisation.

Si l'on prévoyait ouvertement une hypothèque légale à la faveur des administrations publiques, ces dernières seraient dispensées de devoir faire la preuve d'un péril.

3.2.9 Commentaire sur l'article 14

14. Le tribunal qui accueille une action intentée en vertu du présent chapitre 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 présente loi. Ce montant porte intérêt à compter de l'introduction de l'action.

La Ville de Laval est favorable à cette mesure du 20 %. Elle semble équitable. Elle favorisera la responsabilisation des entreprises et constituera un incitatif intéressant pour favoriser le programme de remboursement.

3.2.10 Commentaire sur l'article 16

16. Une action visant à réparer un préjudice causé après le (*indiquer ici la date qui précède de 20 ans celle de l'entrée en vigueur des dispositions du chapitre III*) à un organisme public par une fraude ou une manœuvre dolosive dans le cadre de l'adjudication, de l'attribution ou de la gestion d'un contrat public ne peut, si elle est en cours le (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur des dispositions du chapitre III*) ou exercée dans les cinq ans qui suivent cette date, être rejetée pour le motif que ce droit est prescrit.

De telles actions qui, antérieurement au (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur des dispositions du chapitre III*), ont été rejetées pour ce motif peuvent être reprises, pourvu qu'elles le soient dans les cinq ans qui suivent cette date.

Le cas échéant, les dispositions de la présente loi ont l'effet rétroactif nécessaire pour assurer leur application.

La Ville de Laval est favorable à cette disposition.

3.2.11 Commentaire sur l'article 19

CHAPITRE IV DISPOSITIONS DIVERSES

19. Le gouvernement peut déterminer des règles de répartition de toute somme recouvrée en application du chapitre II et de l'article 12 entre le ministre et un organisme public, en tenant compte des pertes subies par ce dernier.

La Ville de Laval comprend que ces dispositions s'appliquent lorsqu'il y a remboursement à l'amiable et lorsque l'action est posée par le gouvernement. Il faudra cependant attendre la publication des règles d'application de la loi pour se faire une meilleure idée de la disposition.

3.2.12 Commentaire sur l'article 34

34. À compter du (*indiquer ici la date de la sanction de la présente loi*) et jusqu'à la date de fin du programme visé au chapitre II, un organisme public doit obtenir l'autorisation du ministre pour exercer une action visant à réparer un préjudice qui lui a été causé par une fraude ou une manœuvre dolosive dans le cadre de l'adjudication, de l'attribution ou de la gestion d'un contrat public. Le ministre accorde l'autorisation s'il est d'avis que cela n'a pas pour effet de nuire à l'atteinte des objectifs du programme de remboursement.

La Ville de Laval exprime des réserves en ce qui a trait à la portée du pouvoir octroyé au ministre. Il appert que le ministre devrait minimalement être obligé de motiver son éventuel refus. De plus, un tel refus devrait pouvoir faire l'objet d'une révision par une instance neutre et apolitique telle la *Commission municipale*.

3.2.13 Commentaire sur l'article 35

35. À compter du (*indiquer ici la date de la sanction de la présente loi*) et jusqu'à la date de fin du programme visé au chapitre II, un organisme public ne peut, sans avoir obtenu l'autorisation du ministre, transiger sur une somme injustement payée à la suite d'une fraude ou d'une manœuvre dolosive dans le cadre de l'adjudication, de l'attribution ou de la gestion d'un contrat public. À défaut, la transaction est nulle.

Bien que la Ville de Laval comprenne l'esprit de cet article, elle juge, à l'instar du commentaire précédent, que cette disposition constitue une atteinte à l'autonomie municipale.

4. CONCLUSION

Comme il est mentionné à plusieurs reprises tout au long de ce mémoire, Laval accueille avec satisfaction le projet de loi n° 26. Plusieurs dispositions d'exception contenues dans ce projet donneront un sérieux coup de pouce aux procédures que la Ville entamera au cours de l'année 2015.

Il est aussi permis d'espérer que toutes ces actions atteindront leur but : récupérer des fonds acquis illégalement et redonner pleine confiance aux citoyens dans leur administration municipale.

Qu'il nous soit permis d'espérer que toutes ces démarches atteindront leur but. Pour ce faire, Laval réitère sa volonté de collaborer pleinement avec le gouvernement et les autorités qui agiront dans ces dossiers.

L'administration municipale de Laval remercie les membres de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale de lui avoir permis de présenter ses commentaires lors des auditions publiques.

Laval, le 15 janvier 2015

ANNEXES

Annexe 1 : *Extrait du procès-verbal de la séance du Comité exécutif (...) visant à entreprendre tous les recours qui favoriseront le recouvrement des sommes payées en trop par la Ville de Laval.*

Annexe 2 : *Extrait du procès-verbal de la séance du Comité exécutif (...) invitant la ministre de la Justice à poursuivre les travaux en regard des objectifs du projet de loi n° 61 de la 40^e législature.*



EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL DE LA SÉANCE DU COMITÉ EXÉCUTIF
TENUE À HUIS CLOS LE MERCREDI 3 SEPTEMBRE 2014 À 9:30 HEURES

CE-2014/4334

RECOUVREMENT – CONTRATS – INDUSTRIE DE LA
CONSTRUCTION

ATTENDU que selon des informations dévoilées notamment dans le cadre de la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction (Commission Charbonneau), il appert que certains dirigeants municipaux auraient, en retour de divers avantages, été impliqués, au cours des dernières années, dans des stratagèmes visant à faciliter l'octroi de contrats de construction à certains entrepreneurs et firmes de génie-conseil, le tout au détriment de l'intérêt public;

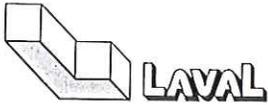
ATTENDU que selon des informations dévoilées notamment dans le cadre de la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction (Commission Charbonneau), il appert qu'au cours des dernières années, Ville de Laval aurait, dans le cadre de contrats conclus par appels d'offres publics, payé à certains entrepreneurs en construction des sommes significativement plus importantes que la valeur réelle et objective des travaux réalisés, le tout au détriment de l'intérêt public;

ATTENDU que selon des informations dévoilées notamment dans le cadre de la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction (Commission Charbonneau), il appert qu'au cours des dernières années, Ville de Laval aurait, dans le cadre de

.../2

COPIE CONFORME

Me Chantal Sainte-Marie, greffière par intérim
Me Yvan Laberge, greffier adjoint



EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL DE LA SÉANCE DU COMITÉ EXÉCUTIF
TENUE À HUIS CLOS LE MERCREDI 3 SEPTEMBRE 2014 À 9:30 HEURES

CE-2014/4334

/2

contrats pour services professionnels d'ingénierie conclus par appels d'offres publics, payé à certaines firmes d'ingénieurs des sommes significativement plus importantes que la valeur réelle et objective des travaux réalisés, le tout au détriment de l'intérêt public;

ATTENDU que les contribuables de Ville de Laval sont en droit d'exiger que tous les recours qui favoriseraient le recouvrement des sommes payées en trop par Ville de Laval ainsi que le paiement des dommages subis, incluant des dommages exemplaires, soient considérés, analysés et entrepris contre les entreprises, firmes et individus en cause;

ATTENDU que dans l'intérêt de ses contribuables, Ville de Laval doit entreprendre, dans les meilleurs délais, tous les recours appropriés;

EN CONSÉQUENCE, IL EST,

RÉSOLU À L'UNANIMITÉ:

de mandater Me Daniel Chénard, avocat, au nom de la Ville de Laval, à entreprendre tous les recours appropriés dans les circonstances contre les entreprises, firmes et individus en cause;

de mandater Me Daniel Chénard, avocat, au nom de la Ville de Laval, à entreprendre toutes les mesures conservatoires requises pour la protection des intérêts de celle-ci;

.../3

COPIE CONFORME

Me Chantal Sainte-Marie, greffière par intérim
Me Yvan Laberge, greffier adjoint



EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL DE LA SÉANCE DU COMITÉ EXÉCUTIF
TENUE À HUIS CLOS LE MERCREDI 3 SEPTEMBRE 2014 À 9:30 HEURES

CE-2014/4334
/3

d'autoriser Me Daniel Chénard, avocat, à s'adjoindre, pour la réalisation de son mandat, les ressources nécessaires, notamment les experts et professionnels appropriés aux fins des recours à entreprendre, et ce, avec l'autorisation préalable du Directeur du Service du contentieux.

(C/T: 1335618)
(Réf: 26-33)

COPIE CONFORME

Me Chantal Sainte-Marie, greffière par intérim
Me Yvan Laberge, greffier adjoint



EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL DE LA SÉANCE DU COMITÉ EXÉCUTIF
TENUE À HUIS CLOS LE MERCREDI 10 SEPTEMBRE 2014 À 9:33 HEURES

CE-2014/4437

INVITATION – MINISTRE DE LA JUSTICE
ET ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

ATTENDU que le 13 novembre 2013, le ministre de la Justice d'alors, Me Bertrand St-Arnaud, présentait à l'Assemblée nationale le projet de loi 61 intitulé Loi visant principalement le recouvrement des sommes payées injustement par des organismes publics relativement à certains contrats dans l'industrie de la construction;

ATTENDU que ce projet de loi prévoyait diverses dispositions et présomptions vouées à faciliter, au bénéfice des contribuables, le recouvrement diligent de sommes injustement payées dans l'exécution de contrats publics;

ATTENDU que ce projet de loi novateur favorisait ainsi clairement l'intérêt collectif;

ATTENDU que le projet de loi 61 fut l'objet d'une adoption de principe le 4 décembre 2013;

ATTENDU qu'il est dans l'intérêt des contribuables lavallois que l'Assemblée nationale du Québec poursuive ses travaux en regard du projet de loi 61;

.../2

COPIE CONFORME

Me Chantal Sainte-Marie, greffière par intérim
Me Yvan Laberge, greffier adjoint



EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL DE LA SÉANCE DU COMITÉ EXÉCUTIF
TENUE À HUIS CLOS LE MERCREDI 10 SEPTEMBRE 2014 À 9:33 HEURES

CE-2014/4437

/2

EN CONSÉQUENCE, IL EST,

RÉSOLU À L'UNANIMITÉ:

que la ministre de la Justice Me Stéphanie Vallée ainsi que l'Assemblée nationale du Québec soient et, par la présente, sont invitées à poursuivre les travaux en regard des objectifs du projet de loi 61 de la 40^e législature intitulé Loi visant principalement le recouvrement de sommes payées injustement par des organismes publics relativement à certains contrats dans l'industrie de la construction.

(Réf: 26-38)

COPIE CONFORME

Me Chantal Sainte-Marie, greffière par intérim
Me Yvan Laberge, greffier adjoint