



LA CORPORATION
DES OFFICIERS MUNICIPAUX
AGRÉÉS DU QUÉBEC

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI
ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE
DE LA CONSTRUCTION**

**Par
La Corporation des officiers municipaux agréés du Québec**

Le 19 juin 2014



LA CORPORATION
DES OFFICIERS MUNICIPAUX
AGRÉÉS DU QUÉBEC

Québec, le 19 juin 2014

L'Honorable France Charbonneau
Présidente
Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion
des contrats publics dans l'industrie de la construction
600, rue Fullum, sous-sol – secteur 0570
Montréal (Québec) H2K 3L6

Madame la Présidente,

Nous avons le plaisir de vous présenter le mémoire de la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec dans le cadre de l'exercice de consultations publiques réalisé par la Commission.

Ce mémoire est le résultat d'une consultation réalisée auprès de directeurs généraux, de greffiers, de trésoriers, de juristes ainsi que de responsables de l'approvisionnement de municipalités de différentes tailles du Québec. Il fait état de différentes pratiques au niveau de l'adjudication de contrats municipaux et présente des recommandations pour améliorer des aspects du processus d'octroi et de gestion des contrats et du financement des partis politiques et des candidats indépendants.

Nous espérons que les constats et les recommandations que nous avons formulés permettront de nourrir les réflexions entourant la rédaction de votre rapport final.

Nous sommes honorés d'avoir l'opportunité de vous présenter le fruit de nos réflexions et, si vous le jugez à propos, nous sommes disponibles pour vous en exposer le contenu de vive voix, à huis clos. Madame la Présidente, nous vous prions d'agréer, vous-même ainsi que tous les membres de votre équipe, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Julie Faucher
Directrice générale

TABLE DES MATIÈRES

LETRE À L'HONORABLE FRANCE CHARBONNEAU	2
PRÉSENTATION DE LA CORPORATION DES OFFICIERS MUNICIPAUX AGRÉÉS DU QUEBEC	4
MISE EN CONTEXTE	5
1. LES STRATAGÈMES DE COLLUSION ET DE CORRUPTION	6
1.1 Principes et règles favorisant la mise en concurrence, la qualité des services et le meilleur prix	6
1.1.1 Les appels d'offres pour services professionnels	6
1.1.2 Demande d'une proposition finale aux soumissionnaires	8
1.2 Connaissance des processus et des règles relatives à l'octroi et à la gestion des contrats	9
1.2.1 Les comités de sélection	9
1.2.2 L'expertise interne et la formation continue	10
1.3 Vérification du processus d'attribution des contrats	12
1.4 Refonte législative et réglementaire	12
2. LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CANDIDATS INDÉPENDANTS	14
CONCLUSION	16
RÉSUMÉ DU CONTENU DU MÉMOIRE ET BILAN DES RECOMMANDATIONS ...	17
PRÉSENTATION DES MEMBRES DU COMITÉ SPÉCIAL DE LA COMAQ	19

PRÉSENTATION DE LA CORPORATION DES OFFICIERS MUNICIPAUX AGRÉÉS DU QUÉBEC

Représentant plus de 650 membres œuvrant au sein de près de 280 municipalités, la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec (COMAQ) est le reflet de la diversité des organismes municipaux du Québec.

Occupant des fonctions reliées à l'administration générale des municipalités, et majoritairement issus de la direction générale, des finances, des services juridiques et du greffe ou, encore, du service des approvisionnements des municipalités, les membres de la COMAQ sont au cœur des décisions et de l'activité de leur localité et sont au service de leur population respective.

La COMAQ s'est donnée comme mission d'être au cœur de l'évolution du milieu municipal par la force de son réseau et la valorisation de l'expertise de ses membres. Créée le 5 juillet 1968, la COMAQ bénéficie du statut de corporation professionnelle proclamé par l'Assemblée nationale. En vertu de sa loi constitutive, la COMAQ est autorisée à décerner le titre d'officier municipal agréé (OMA). L'obtention et le maintien du titre OMA démontrent que son détenteur est qualifié dans l'exercice de ses fonctions et qu'il a le souci de se soumettre à un programme de formation continue pour exceller dans son champ de compétence.

Outre ses représentations auprès du gouvernement et au sein de diverses tables de travail avec les associations du milieu, la COMAQ offre à ses membres un programme de perfectionnement complet, entièrement accrédité par la faculté de l'éducation permanente de l'Université de Montréal et HEC Montréal – Formation des cadres et des dirigeants. Ce programme propose notamment un contenu très exhaustif de formations en matière d'octroi et de gestion contractuelle permettant éventuellement aux participants d'obtenir une *attestation en gestion contractuelle municipale*, certification justement reconnue par la faculté de l'éducation permanente de l'Université de Montréal.

La COMAQ diffuse, par le biais de sa revue *Carrefour* et de son site Internet, une information continue à jour en matière d'actualité municipale.

MISE EN CONTEXTE

Les différentes révélations rendues publiques au cours des dernières années à propos de collusion et de corruption notamment dans le milieu municipal ont ébranlé la fonction publique municipale.

La COMAQ a toujours voulu préserver et permettre d'accroître la crédibilité de ses membres aux yeux de la population. C'est donc avec empressement et grand intérêt qu'elle donne suite à l'invitation formulée par la Commission de soumettre un mémoire qui propose des réponses à certaines questions posées en lien avec le mandat de celle-ci.

À cette fin, elle a constitué un comité spécial formé de directeurs généraux, de greffiers, de trésoriers, de juristes ainsi que de responsables de l'approvisionnement, ces derniers étant particulièrement interpellés depuis quelques années par les différentes problématiques reliées au processus d'octroi des contrats.

Plus spécifiquement, le mémoire élabore certaines solutions qui touchent :

1. Les stratagèmes de collusion et de corruption, et;
2. Le financement des partis politiques et des candidats indépendants.

D'entrée de jeu, sachez que la COMAQ salue les différentes modifications législatives apportées par les gouvernements depuis 2009 visant à enrayer la collusion et la corruption, notamment :

- *la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes publics* (2010, chapitre 1);
- *la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (2010, chapitre 27);
- *la Loi concernant la lutte contre la corruption* (2011, chapitre 17);
- *la Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment* (2011, chapitre 35);
- *la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* (2012, chapitre 25).

La COMAQ considère que les règles en vigueur rendent plus difficiles la collusion et la corruption. Cependant, elle propose certaines modifications qui visent à bonifier le système en place.

1. LES STRATAGÈMES DE COLLUSION ET DE CORRUPTION

1.1 Principes et règles favorisant la mise en concurrence, la qualité des services et le meilleur prix

1.1.1 Les appels d'offres pour services professionnels

Il appert que les services professionnels sont un domaine qui n'est pas à l'abri de la corruption et de la collusion.

En 2002, la *Loi sur les cités et villes*¹ et le *Code municipal du Québec*² ont été modifiés pour prévoir que les contrats de services professionnels de 25 000 \$ et plus, sauf s'ils sont nécessaires dans le cadre d'un recours devant un tribunal, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles, étaient dorénavant assujettis à une procédure de soumissions qui utilise un système de pondération et d'évaluation des offres³.

Les dispositions introduites prévoient un système dont l'établissement et le fonctionnement doivent respecter les règles fixées par la loi, et notamment comprendre :

- Outre le prix, un minimum de 4 critères d'évaluation;
- Le nombre maximal de points qui peut être attribué à une soumission eu égard au total de 100 points;
- La formation d'un comité de sélection d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil;
- L'ouverture des enveloppes contenant le prix proposé uniquement des personnes dont la soumission a obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70;
- L'établissement du pointage final en utilisant la formule suivante :

$$\frac{(\text{pointage intérimaire} + 50) \times 10\,000}{\text{prix proposé}}$$

En matière de services professionnels, il apparaît à la COMAQ que la qualité des services est, et a toujours été, un élément essentiel qui doit être considéré par un organisme public dans la décision de retenir les services d'un professionnel plutôt que d'un autre.

¹ RLRQ, c. C-19 (ci-après, « LCV »);

² RLRQ, c. C-27.1 (ci-après, « CMQ »);

³ Articles 573.1.0.1.1 LCV et 936.0.1.1 CMQ;

Or, le régime actuel fait en sorte que le volet prix profite d'une trop grande importance au détriment de celui de la qualité. En effet, dans certains cas, le mode de sélection à appliquer s'avère mal adapté aux projets visés, car le prix demeure prépondérant dans l'évaluation des offres en raison de la formule de pondération prescrite. L'application de cette même formule ne permet pas qu'une firme soit choisie sur la base de sa compétence et de son expérience. Dans ces circonstances, comme la mise en concurrence entre les soumissionnaires se ferait principalement sur la base des prix, la qualité des services offerts risque, dans plusieurs cas, d'être limitée au strict minimum.

À titre indicatif, des soumissionnaires peuvent adopter des stratégies de prix très bas, en exploitant par exemple des failles ou des imprécisions dans les documents d'appel d'offres pour un contrat de services professionnels. Une proposition jusqu'à trois fois moins chères que l'estimation de la ville ou que la proposition du deuxième plus bas soumissionnaire conforme garantit presque automatiquement au proposant l'obtention du contrat, s'il répond aux exigences minimales au niveau de la pondération. Il serait alors plus facile pour le soumissionnaire retenu de générer des profits en facturant des extras, par exemple.

Ainsi, de l'avis de la COMAQ, dans la formule utilisée pour déterminer la meilleure soumission qualité/prix en matière de services professionnels, il faudrait donner plus d'importance aux critères de qualité et moins au prix.

De plus, la note intérimaire pour que soit ouverte l'enveloppe du prix doit être d'au moins 70 sur 100 pour l'ensemble des critères de qualité déterminés par la municipalité.

Pour améliorer le niveau de la qualité du travail demandé au professionnel, la note intérimaire minimale d'une soumission devrait s'appliquer à chacun des critères fixés, et non simplement à l'ensemble de ceux-ci, pour que soit ouverte l'enveloppe du prix.

En effet, le soumissionnaire qui ne peut obtenir cette note de passage pour, à titre d'exemple, le critère « compréhension du mandat » ou pour le critère « expérience du chef d'équipe » risque vraisemblablement de ne pas être à la hauteur dans l'exécution de son mandat et dans l'évaluation des honoraires requis.

La mise en place de tels ajustements pourrait réduire les risques de collusion puisqu'on peut penser qu'il est plus facile pour des collusionnaires de s'entendre sur le prix plutôt que sur les différents critères de qualité.

RECOMMANDATION 1

Que dans le système de pondération et d'évaluation des offres visé aux articles 573.1.0.1.1 LCV et 936.1.0.1.1 CMQ, la formule déterminant le meilleur pointage soit révisée pour y augmenter l'importance relative accordée aux éléments de qualité par rapport à l'importance du prix.

RECOMMANDATION 2

Que dans le système de pondération et d'évaluation des offres visé aux articles 573.1.0.1.1 LCV et 936.1.0.1.1 CMQ, les modalités soient révisées pour prévoir que l'enveloppe d'une soumission contenant le prix n'est ouverte que dans la mesure où chaque critère d'évaluation a obtenu la note intérimaire minimale.

1.1.2 Demande d'une proposition finale aux soumissionnaires

De l'avis de la COMAQ, à la suite de l'ouverture des soumissions, le droit pour une municipalité de demander dans certaines circonstances une proposition finale aux soumissionnaires qui ont présenté une soumission conforme pourrait diminuer les risques de collusion.

Actuellement, la négociation avec les soumissionnaires est interdite sauf dans le cas où une municipalité a reçu une seule soumission conforme. La municipalité peut alors s'entendre avec le soumissionnaire pour conclure le contrat à un prix moindre que celui proposé, sans changer les autres obligations, lorsque le prix proposé accuse un écart important avec celui prévu dans l'estimation municipale⁴.

Par ailleurs, en décembre 2011, de nouvelles règles ont été introduites par le législateur provincial dans le cas de l'adjudication de tout contrat relatif à l'exploitation d'un parc, d'un équipement ou lieu destiné à la pratique d'activités culturelles, récréatives ou communautaires, d'un centre de congrès ou d'un centre de foires. Ces règles permettent lorsqu'un système de pondération et d'évaluation des offres est utilisé de prévoir la possibilité de discuter avec les soumissionnaires afin de préciser le projet pour l'obtention de soumissions finales, puis de négocier avec la personne ayant obtenu le meilleur pointage afin d'en arriver à la conclusion du contrat⁵.

Par ailleurs, le prix de tout contrat qui comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus doit également, avant l'ouverture des soumissions, le cas échéant, et la conclusion du contrat, avoir fait l'objet d'une estimation par la municipalité⁶.

⁴ Articles 573.3.3 LCV et 938.3 CMQ;

⁵ Articles 573.1.0.5 à 573.1.0.12 LCV et 936.0.5 à 936.0.12 CMQ, introduits par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale* (L.Q. 2011, chapitre 33);

⁶ Articles 477.4 LCV et 961.2 CMQ;

Lorsque le prix de toutes les soumissions reçues est supérieur au prix en vigueur sur le marché selon l'estimation de la municipalité, il peut être approprié pour celle-ci de les rejeter puisqu'elles ne permettent pas d'obtenir le meilleur produit au meilleur prix. Dans un tel cas, la municipalité peut toujours décider de recommencer son appel d'offres avec les délais que cela peut entraîner ou d'oublier le projet.

Toutefois, il pourrait être plus avantageux pour la municipalité, tant sur le plan financier que sur le plan des délais d'exécution, de demander aux soumissionnaires qui ont présenté une soumission conforme de soumettre un nouveau prix. Cette procédure pourrait avoir lieu lorsque le conseil juge que le prix de toutes les soumissions conformes comporte un écart important avec l'estimation municipale. Un délai serait alors fixé pour la transmission du prix final et l'ouverture serait publique.

RECOMMANDATION 3

Qu'en s'inspirant des articles 573.1.0.5 à 573.1.0.12 LCV et 936.0.5 à 936.0.12 CMQ, des dispositions devraient être introduites pour permettre aux municipalités, lors d'appels d'offres publics, de demander aux soumissionnaires de soumettre un prix final lorsque le prix de toutes les soumissions conformes comporte un écart important avec l'estimation municipale.

1.2 Connaissance des processus et des règles relatives à l'octroi et à la gestion des contrats

1.2.1 Les comités de sélection

Les comités de sélection ont beaucoup d'importance dans l'octroi des contrats de services professionnels et ils peuvent faire l'objet de corruption⁷.

Actuellement, il y a peu de dispositions de la loi qui régissent la composition et le fonctionnement des comités de sélection. La plupart de ces dispositions se retrouvent dans la Politique de gestion contractuelle que doivent adopter les municipalités⁸. Elles varient d'une municipalité à l'autre.

Ainsi, dans certains cas, les membres procèdent à l'examen des soumissions uniquement en groupe alors que, dans d'autres cas, les membres procèdent d'abord à un examen individuel avant de se réunir en plénière pour finaliser leur travail. Dans ce dernier cas, certains comités font une moyenne des notes accordées par les membres alors que dans d'autres comités les membres s'entendent pour faire consensus sur la note à attribuer.

⁷ Les comités de sélection peuvent également être mis à contribution dans le cas des appels d'offres visés aux articles 573.1.0.1 LCV et 936.0.1 CMQ;

⁸ Articles 573.3.1.2 LCV et 938.1.2 CMQ;

À cette étape, l'examen préalable des soumissions par chacun des membres apparaît une condition essentielle pour assurer la qualité du travail des comités de sélection. Un mode d'examen prédéfini et uniforme ainsi qu'une préparation initiale adéquate des membres du comité pourraient réduire les risques qu'un membre influence ses collègues, ou soit lui-même influencé, d'une façon inconsiderée.

Le poste de secrétaire d'un comité de sélection n'est pas officialisé même s'il est d'une grande importance puisque son titulaire est normalement chargé d'examiner la conformité des soumissions et de diriger les travaux du comité.

Par ailleurs, dans les petites municipalités, il est souvent difficile, voire impossible, de constituer des comités de sélection valables. Ainsi, il y a un échange de bons procédés entre certaines municipalités aux termes duquel un fonctionnaire d'une municipalité participe aux comités de sélection d'une autre municipalité.

Le mode de fonctionnement de ces comités de sélection devrait être uniforme dans toutes les municipalités. Un guide devrait être rédigé et rendu obligatoire par son ajout à la politique de gestion contractuelle des municipalités.

Le rôle des secrétaires et des membres des comités de sélection est primordial pour assurer l'intégrité du processus de soumissions. Avant de pouvoir participer à des comités de sélection, ils devraient être assujettis à une formation obligatoire.

RECOMMANDATION 4

Que la loi soit modifiée pour préciser le fonctionnement et la composition des comités de sélection, notamment l'exigence d'un secrétaire.

RECOMMANDATION 5

Que la loi soit modifiée pour rendre obligatoire la formation préalable des membres de comité de sélection.

1.2.2 L'expertise interne et la formation continue

L'octroi et la gestion des contrats peuvent être au cœur de la corruption et de la collusion. Il s'agit d'une partie « sensible » qui mérite une attention particulière.

Toutes les municipalités doivent pouvoir bénéficier de l'expertise nécessaire pour favoriser l'application des bonnes pratiques en matière d'octroi et de gestion des contrats municipaux. Les étapes en amont d'un appel d'offres, notamment l'estimation du projet, l'établissement des paramètres des mandats professionnels et la préparation des plans et devis, sont cruciales pour assurer le meilleur rapport qualité-prix du projet et réduire les risques d'extras.

Cette expertise peut se trouver à l'interne ou être disponible à l'externe. Dans les cas des petites municipalités, elle devrait être disponible par le biais de la municipalité régionale de comté (MRC) dont elles font partie.

D'ailleurs, sans en faire une recommandation, la COMAQ juge pertinent de mentionner l'intérêt que pourrait représenter pour les responsables municipaux la mise en place d'un bureau de référence des prix, lequel pourrait fournir aux municipalités des indicateurs de référence sur le marché et sur les prix.

Le niveau de surveillance des travaux est aussi important pour garantir la qualité de ceux-ci et réduire les risques d'extras injustifiés. Les donneurs d'ordres doivent s'assurer que la surveillance des travaux est bien faite, par des gens compétents et intègres.

De plus, la formation des élus, des cadres et des employés municipaux concernés peut également avoir un effet préventif et assurer davantage une saine administration publique.

Le législateur impose d'ailleurs une formation obligatoire aux élus municipaux en matière d'éthique et de déontologie.

La COMAQ est d'avis qu'une formation continue devrait être imposée aux élus, aux cadres et aux employés municipaux concernés sur les processus et les règles relatives à l'octroi et à la gestion des contrats.

Par ailleurs, en matière de gestion des contrats, le pouvoir très récent accordé aux municipalités de refuser la soumission d'un entrepreneur ou d'un fournisseur qui a fait l'objet d'une évaluation de rendement insuffisant au cours des deux années précédant la date d'ouverture des soumissions est une avancée intéressante⁹. Il mérite d'être utilisé et une formation pertinente serait appropriée tant pour les élus que les gestionnaires municipaux concernés.

RECOMMANDATION 6

Que la loi soit modifiée pour imposer aux élus, aux cadres et aux employés municipaux concernés une formation continue sur les processus et les règles relatives à l'octroi et à la gestion des contrats.

⁹ Articles 573 (2.0.1) LCV et 935 (2.0.1) CMQ;

1.3 Vérification du processus d'attribution des contrats

Enfin, depuis quelques années, le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général, lequel est responsable de l'application des politiques et normes relatives notamment à la gestion des ressources matérielles et financières affectées à la vérification. Aussi, il apparaît à la COMAQ qu'une telle vérification est à privilégier, peu importe le nombre d'habitants de la municipalité.

RECOMMANDATION 7

Que la loi soit modifiée pour prévoir que les municipalités qui n'ont pas de vérificateur interne, doivent procéder à un audit annuel du processus d'attribution de leurs contrats effectué par une personne indépendante.

1.4 Refonte législative et réglementaire

La COMAQ tient à rappeler qu'elle considère que le système et les règles actuellement en vigueur constituent un levier favorable pour contrer la collusion et la corruption dans l'octroi et la gestion des contrats municipaux, mais qu'il est possible de les bonifier en y apportant certains ajustements.

Au mois de mars 2010, dans le Rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux intitulé « Marchés publics dans le milieu municipal »¹⁰, présenté à monsieur Laurent Lessard, ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, ses membres mentionnaient :

« Les lois et règlements qui régissent les organismes municipaux sont nombreux et complexes, tous en conviennent. Certains diront que c'est le reflet inévitable d'une organisation municipale au Québec qui est elle-même complexe avec ses paliers multiples et ses nombreux organismes spécialisés. Cette organisation décuplerait nécessairement le nombre de régimes à prévoir et multiplierait par le fait même les dispositions particulières à adopter. Il n'en reste pas moins que, même pour les praticiens du droit municipal et pour les dirigeants municipaux, ces lois et les passerelles qui les relient demeurent compliquées et qu'il est très difficile de s'y retrouver.

Les dispositions qui régissent l'attribution de contrats ne font pas exception à cette constatation. Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à consulter la liste des quelque vingt lois et règlements qui doivent être pris en considération pour s'assurer d'avoir un portrait complet des dispositions régissant l'attribution des contrats par les organismes municipaux au Québec.

(...)

¹⁰ Rapport présenté au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (ci-après, « Rapport Coulombe »), mars 2010, aux pages 65 et suivantes;

Le Ministère est à l'œuvre pour revoir et moderniser l'ensemble du *corpus* législatif dans le domaine municipal, une tâche tout simplement colossale. La *Loi sur les compétences municipales* s'inscrit comme un jalon important de ce processus de modernisation. D'autres lois, comme la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, sont en cours de révision.

Compte tenu de l'importance fondamentale du processus d'attribution des contrats dans le domaine municipal, nous considérons qu'une refonte majeure des dispositions législatives dans ce domaine s'impose et qu'il devrait s'agir d'une priorité. Si certaines modifications législatives plus pressantes peuvent être apportées rapidement aux dispositions en vigueur, sans égard à la révision globale du régime, nous croyons fermement qu'un chantier doit être mis sur pied à très court terme en vue de revoir toutes les dispositions concernant l'attribution de contrats, pour les refondre en une loi unique à laquelle se grefferaient des règlements d'application, le cas échéant. »

Ces propos sont toujours d'actualité. Il est urgent qu'il soit procédé à refondre en une loi unique toutes les dispositions concernant l'attribution des contrats par les municipalités.

RECOMMANDATION 8

Que soit priorisée la refonte en une seule loi de l'ensemble des dispositions législatives relatives aux marchés publics dans le milieu municipal.

Par ailleurs, il a déjà été suggéré que les municipalités soient assujetties aux mêmes règles que les ministères et organismes provinciaux que l'on retrouve dans la *Loi sur les contrats des organismes publics* (RLRQ, c. C-65.1).

La COMAQ tient à souligner qu'elle ne souscrit pas à cette suggestion. Tout comme le Rapport Coulombe l'indique, elle considère que les municipalités sont mieux servies par le cadre législatif actuel, bien que celui-ci soit perfectible :

« Le fait que ces deux régimes diffèrent à maints égards nous apparaît tout à fait justifié dans la mesure où les municipalités se distinguent des autres organismes publics de l'État sur un aspect fondamental : l'autonomie municipale. Étant largement maîtres de leurs revenus par la taxation ainsi que de la répartition de leurs dépenses dans une foule de domaines de compétence, les municipalités sont en effet des organismes beaucoup plus autonomes sur le plan budgétaire que ne le sont les autres organismes publics régis par la Loi sur les contrats. »¹¹

¹¹ Rapport Coulombe, page 23;

2. LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CANDIDATS INDÉPENDANTS

Le financement des partis politiques et des candidats indépendants a fait l'objet de certaines modifications au cours des dernières années.

Au palier municipal, dans les municipalités de 5 000 habitants et plus, depuis le mois de juillet 2013, le total des contributions d'un électeur à chacun des partis politiques et candidats indépendants autorisés a été réduit de 1 000 \$ à 300 \$ au cours d'un même exercice financier¹².

De plus, un candidat d'un parti autorisé ou un candidat indépendant autorisé peut, au cours de l'exercice financier pendant lequel se tient l'élection, verser pour son bénéfice ou celui du parti pour lequel il est candidat des contributions dont le total ne dépasse pas la somme de 700 \$¹³.

Le montant maximum des dépenses électorales a également été réduit : pour l'élection au poste de maire, le montant maximum est maintenant de 3 780 \$, majoré de 0,30 \$ par personne inscrite sur la liste électorale sans excéder 20 000 personnes, 0,51 \$ dans la tranche excédant 20 000 personnes sans excéder 100 000 personnes et 0,38 \$ par personne inscrite dans la tranche excédant 100 000 personnes. Pour l'élection au poste de conseiller, le montant maximum des dépenses électorales est de 1 890 \$, majoré de 0,30 \$ par personne inscrite sur la liste électorale du district électoral¹⁴.

Enfin, le pourcentage des dépenses électorales remboursées par le trésorier aux candidats qui ont obtenu au moins 15 % des votes donnés, qui était auparavant de 50 %, est maintenant de 70 %¹⁵.

Le projet de loi n° 53, intitulé *Loi modifiant de nouveau la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités en matière de financement et modifiant d'autres dispositions législatives*, déposé le 7 novembre 2013 par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire de l'époque, proposait de réduire à 100 \$ le total des contributions d'un électeur au cours d'un même exercice financier et à 800 \$ le total des contributions d'un candidat d'un parti autorisé ou d'un candidat indépendant autorisé au cours de l'exercice financier durant lequel se tient une élection générale¹⁶.

¹² Article 431 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (RLRQ, c. E-2.1) (ci-après, « LERM »);

¹³ Article 431 LERM;

¹⁴ Article 465 LERM;

¹⁵ Articles 475 et 476 LERM;

¹⁶ Ce projet de loi n'est plus au feuillet de l'Assemblée nationale;

En outre, le projet de loi prévoyait que les municipalités de 20 000 habitants ou plus devaient verser à tout parti autorisé ou candidat indépendant autorisé 2,50 \$ pour chaque dollar reçu à titre de contribution entre le 1^{er} janvier de l'année d'une élection générale et le jour suivant le scrutin, sans excéder le montant des dépenses électorales inscrites au rapport prévu par la loi.

Le projet de loi prévoyait également le versement par la municipalité d'une allocation destinée au remboursement des dépenses faites pour l'administration courante d'un parti politique autorisé.

Enfin, le projet de loi ajoutait de nombreuses dispositions applicables dans les municipalités de moins de 5 000 habitants en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales.

L'orientation gouvernementale est clairement de réduire les contributions électorales et les dépenses électorales tout en augmentant le remboursement des dépenses électorales des candidats.

À notre avis, la meilleure façon de contrer le phénomène des « retours d'ascenseur » est de pousser jusqu'au bout l'exercice législatif déjà entrepris et d'interdire complètement les contributions électorales, sauf celles des candidats pour leur bénéfice ou pour celui de leur parti, tout en remboursant 100 % des dépenses électorales admissibles encourues par les candidats qui ont obtenu au moins 15 % des votes donnés lors de l'élection au poste concerné.

RECOMMANDATION 9

Que la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* soit modifiée pour interdire complètement les contributions électorales, sauf celles des candidats pour leur bénéfice ou pour celui de leur parti.

RECOMMANDATION 10

Que la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* soit modifiée pour prévoir le remboursement de toutes les dépenses électorales admissibles encourues par les candidats qui ont obtenu au moins 15 % des votes donnés.

CONCLUSION

Les auditions de la Commission ont notamment permis de constater la possible implication de firmes de génie et d'entrepreneurs dans des activités de collusion, dans le fonctionnement de comités de sélection, dans la pratique des « faux extras » et dans des stratagèmes liés au financement des partis politiques municipaux.

Les modifications législatives adoptées au cours des dernières années par nos gouvernements pour contrer ces éléments sont significatives, mais les outils peuvent encore être améliorés.

Les administrations municipales doivent bénéficier de l'expertise nécessaire pour œuvrer dans le milieu complexe qu'est l'approvisionnement et la gestion des contrats. Cette expertise passe notamment par la formation continue des acteurs municipaux. Plus grande sera l'attention portée par les municipalités au processus d'octroi et de gestion de leurs contrats, moins grands seront les risques de retrouver de la collusion ou de la corruption dans ces contrats.

Les équipes de gestion doivent être qualifiées. Les étapes en amont des appels d'offres, notamment la préparation des devis techniques, représentent des éléments clés pour assurer la qualité du processus et la réalisation des projets selon les règles de l'art.

Les règles relatives à la surveillance des travaux méritent également une attention particulière. Il appartient aux donneurs d'ordres de s'assurer d'une surveillance optimale et d'en conserver la mainmise pour réduire les risques de malfaçons ou de surfacturation.

C'est avec ces objectifs en tête que la COMAQ insiste sur l'importance de la prévention et propose certaines mesures pour donner aux municipalités la marge de manœuvre et les outils nécessaires pour obtenir le meilleur rapport qualité-prix. Il y aura toujours des individus qui tenteront de contourner les lois, mais les mesures proposées veulent contribuer à renforcer la compétence, assainir la culture et compliquer le travail de ceux qui voudraient profiter du système.

La COMAQ est un joueur important dans la promotion des meilleures pratiques dans le milieu municipal. Elle est disponible pour poursuivre la réflexion et participer aux travaux futurs de la Commission et des instances gouvernementales afin de bonifier le régime d'adjudication des contrats municipaux.

RÉSUMÉ DU CONTENU DU MÉMOIRE ET BILAN DES RECOMMANDATIONS

Les différentes révélations rendues publiques au cours des dernières années à propos de collusion et de corruption, notamment dans le milieu municipal, ont ébranlé la fonction publique municipale. La COMAQ a toujours voulu préserver et permettre d'accroître la crédibilité de ses membres aux yeux de la population. C'est donc avec grand intérêt qu'elle a donné suite à l'invitation formulée par la Commission de soumettre un mémoire qui propose des réponses à certaines questions posées en lien avec le mandat de celle-ci.

À cette fin, la COMAQ a constitué un comité spécial formé de directeurs généraux, de greffiers, de trésoriers, de juristes ainsi que de responsables de l'approvisionnement, ces derniers étant directement interpellés par les enjeux reliés au processus de gestion et d'octroi des contrats.

Les auditions de la Commission ont notamment permis de constater la possible implication de firmes de génie et d'entrepreneurs dans des activités de collusion, dans le fonctionnement de comités de sélection, dans la pratique des « faux extras » et dans des stratagèmes liés au financement des partis politiques municipaux.

À cet effet, bien que les modifications législatives adoptées au cours des dernières années par nos gouvernements pour contrer ces éléments soient significatives, les outils dont disposent les gestionnaires municipaux peuvent encore être améliorés.

Par ailleurs, les administrations municipales doivent bénéficier des ressources et de l'expertise nécessaire pour œuvrer dans le milieu complexe de la gestion et l'attribution des contrats. Plus grande sera l'attention portée par les municipalités au processus d'octroi et de gestion de leurs contrats, moins grands seront les risques de retrouver de la collusion ou de la corruption dans ces contrats.

Parmi les éléments clés de solution, les organismes municipaux doivent pouvoir compter sur des équipes de gestion qualifiées. Les étapes en amont des appels d'offres, notamment la préparation des devis techniques, représentent des éléments clés pour assurer la qualité du processus et la réalisation des projets selon les règles de l'art. Les règles relatives à la surveillance des travaux méritent également une attention particulière. Il appartient aux donneurs d'ordres de s'assurer d'une surveillance optimale et d'en conserver la mainmise pour réduire les risques de malfaçons ou de surfacturation.

C'est avec ces objectifs en tête que la COMAQ insiste sur l'importance de la prévention et propose des mesures pour donner aux municipalités la marge de manœuvre et les outils nécessaires pour obtenir le meilleur rapport qualité-prix. Il y aura toujours des individus qui tenteront de contourner les lois, mais les mesures suivantes veulent contribuer à renforcer la compétence, assainir la culture et compliquer le travail de ceux qui voudrait profiter du système.

Plus spécifiquement, la COMAQ propose des solutions qui touchent les stratagèmes de collusion et de corruption, et le financement des partis politiques et des candidats indépendants. En résumé, l'exercice de consultation réalisée auprès d'un échantillon représentatif de ses membres nous permet de présenter les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 1 : Que dans le système de pondération et d'évaluation des offres visé aux articles 573.1.0.1.1 LCV et 936.1.0.1.1 CMQ, la formule déterminant le meilleur pointage soit révisée pour y augmenter l'importance relative accordée aux éléments de qualité par rapport à l'importance du prix.

RECOMMANDATION 2 : Que dans le système de pondération et d'évaluation des offres visé aux articles 573.1.0.1.1 LCV et 936.1.0.1.1 CMQ, les modalités soient révisées pour prévoir que l'enveloppe d'une soumission contenant le prix n'est ouverte que dans la mesure où chaque critère d'évaluation a obtenu la note intérimaire minimale.

RECOMMANDATION 3 : Qu'en s'inspirant des articles 573.1.0.5 à 573.1.0.12 LCV et 936.0.5 à 936.0.12 CMQ, des dispositions devraient être introduites pour permettre aux municipalités, lors d'appels d'offres publics autres que pour des services professionnels, de demander aux soumissionnaires de soumettre un prix final lorsque le prix de toutes les soumissions conformes comporte un écart important avec l'estimation municipale.

RECOMMANDATION 4 : Que la loi soit modifiée pour préciser le fonctionnement et la composition des comités de sélection, notamment l'exigence d'un secrétaire.

RECOMMANDATION 5 : Que la loi soit modifiée pour rendre obligatoire la formation préalable des membres de comité de sélection.

RECOMMANDATION 6 : Que la loi soit modifiée pour imposer aux élus, aux cadres et aux employés municipaux concernés une formation continue sur les processus et les règles relatives à l'octroi et à la gestion des contrats.

RECOMMANDATION 7 : Que la loi soit modifiée pour prévoir que les municipalités qui n'ont pas de vérificateur interne, doivent procéder à un audit annuel du processus d'attribution de leurs contrats effectué par une personne indépendante.

RECOMMANDATION 8 : Que soit priorisée la refonte en une seule loi de l'ensemble des dispositions législatives relatives aux marchés publics dans le milieu municipal.

RECOMMANDATION 9 : Que la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* soit modifiée pour interdire complètement les contributions électorales, sauf celles des candidats pour leur bénéfice ou pour celui de leur parti.

RECOMMANDATION 10 : Que la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* soit modifiée pour prévoir le remboursement de toutes les dépenses électorales admissibles encourues par les candidats qui ont obtenu au moins 15 % des votes donnés.

La COMAQ poursuivra ses efforts pour assurer la promotion des meilleures pratiques dans le milieu municipal. Elle est disponible pour poursuivre la réflexion et participer aux travaux futurs de la Commission et des instances gouvernementales afin de bonifier le régime d'adjudication des contrats municipaux.

PRÉSENTATION DES MEMBRES DU COMITÉ SPÉCIAL DE LA COMAQ

La Corporation des officiers municipaux agréés du Québec tient à remercier les personnes suivantes pour leur contribution à la préparation de ce mémoire :

M^e Chantale Bilodeau, OMA, directrice des affaires publiques et greffière, Ville de Dorval

M^{me} Vicky Bussière, OMA, directrice des finances et trésorière, Ville de Sorel-Tracy

M^e Michel Cantin, associé, Bélanger Sauvé

M. Daniel Desroches, OMA, directeur général, Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu et président de la COMAQ

M^e Antony Dulude, directeur général adjoint, COMAQ

M^{me} Julie Faucher, directrice générale, COMAQ

M. Jean-François Houde, directeur de l'approvisionnement, Ville de Trois-Rivières

M^e Marie-Pier Lamarche, OMA, directrice du Service du greffe et greffière, Ville de Boucherville

M^{me} Isabelle Lazure, OMA, Chef à la division approvisionnements, Ville de Châteauguay

M. Daniel Maranda, OMA, directeur du Service des approvisionnements, Ville de Québec

M^e Michel Pinault, OMA, directeur général, Ville de Granby

M. Michel Tardif, OMA, directeur financier et trésorier, Ville de Saint-Hyacinthe

Deux représentants de l'Association des ingénieurs municipaux du Québec, monsieur Louis Loiselle, président, et monsieur Mathieu Richard, directeur général, ont également participé à l'une des rencontres de travail du comité.