



**RAPPORT D'ÉTUDE PORTANT
SUR DIVERSES SOLUTIONS ALTERNATIVES
EN MATIÈRE D'ENCADREMENT
ET DE CONTRÔLE EXERCÉS
SUR LA GESTION CONTRACTUELLE
DES MUNICIPALITÉS QUÉBÉCOISES**

***Remis à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des
contrats publics dans l'industrie de la construction***

en collaboration avec Me Marc-André LeChasseur, du cabinet d'avocats



Octobre 2013

***« Il n'est pas de constitution, pas d'organisation judiciaire qui
puisse porter de bons fruits si l'on ne trouve, pour les mettre en
œuvre, des hommes animés de l'esprit nécessaire »***

- W. Warde Fowler, *Jules César* (1981, éditions Payot, p. 41)

TABLE DES MATIÈRES

Contenu

TABLE DES MATIÈRES	3
RAPPEL DU MANDAT ET CONTEXTE DE L'ANALYSE.....	4
CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES.....	5
INTRODUCTION.....	6
SECTION 1 - RAPPEL DES CONSIDÉRATIONS DE NIVEAU LÉGISLATIF ET PRATIQUE POUR L'ATTRIBUTION DE CONTRATS MUNICIPAUX.....	7
SECTION 2 - APPROFONDISSEMENT DE CERTAINES VOIES DE SOLUTION POSSIBLES POUR AMÉLIORER L'ENSEMBLE DU PROCESSUS DE GESTION CONTRACTUELLE DES MUNICIPALITÉS	14
2.1 - APPROCHE # 1 : « LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE EXERCÉ SUR LES ORGANISMES MUNICIPAUX PAR LE BINÔME MAMROT / CMQ »	15
<i>A – La voie du maintien du paradigme d'autonomie des municipalités et du système de surveillance / contrôle / sanctions par les organismes de tutelle</i>	<i>28</i>
<i>B – La voie d'un nouveau paradigme de gestion des contrats</i>	<i>37</i>
2.2 - APPROCHE # 2 : MODIFIER LE RÉGIME DE PROTECTION DES CADRES MUNICIPAUX	41
2.3 - APPROCHE # 3 : ACCENTUER LA RESPONSABILISATION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL	54
CONCLUSION	59
ANNEXE 1 – TABLEAU SYNOPTIQUE DES PROPOSITIONS	62

RAPPEL DU MANDAT ET CONTEXTE DE L'ANALYSE

Dans le cadre de ses travaux, la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* (la « Commission ») a commandé en 2012 à Pierre Prévost Conseil inc. un rapport d'analyse portant sur l'encadrement et le contrôle exercés sur la gestion contractuelle des municipalités québécoises. Les conclusions de cette analyse révélaient que ce sont des défaillances au plan pratique plutôt qu'un déficit de règles qui seraient en cause dans les problèmes liés à l'octroi et au suivi des contrats municipaux, et le rapport suggérait diverses pistes de réflexion pour améliorer la situation à l'avenir.

En prolongement à cette première analyse, la Commission a souhaité approfondir trois pistes de réflexion, découlant directement ou indirectement de celles qui lui étaient suggérées dans ce premier rapport, soit :

- 1) La reformulation du rôle et des moyens du binôme « Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire » / Commission municipale du Québec » (« MAMROT / CMQ ») en matière de gestion de contrats par les municipalités (octroi et suivi), afin de doter le système municipal d'un « gendarme » efficace;
- 2) L'effet du transfert juridictionnel de la CMQ vers la Commission des relations du travail du régime de protection des cadres municipaux, dans une optique d'accroissement de la protection dont bénéficient ces derniers vis-à-vis des élus dans l'accomplissement de leur travail;
- 3) L'accroissement de la responsabilisation (ou délégation de pouvoirs) aux directeurs généraux des municipalités par les conseils municipaux.

Pour chacune de ces trois pistes de solution retenues pour approfondissement, la commission nous a indiqué vouloir obtenir un portrait réaliste de la situation actuelle, un (ou des) scénario(s) d'amélioration et une évaluation des conséquences qu'engendreraient la mise en application de ces pistes de solution. Il est à noter que ces pistes de solution ne sont pas mutuellement exclusives et pourraient contribuer, individuellement ou en lien avec d'autres, à des modifications plus importantes suggérées par la Commission.

CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Afin de réaliser un tel mandat, nous avons eu recours à une recherche documentaire ainsi qu'à des entrevues individuelles auprès de personnes spécialisées à divers degrés dans le milieu municipal et en gestion. Pour les fins de ce rapport, ces personnes n'ont cependant pas souhaité être identifiées¹.

Le volet juridique a été, à nouveau, confié au cabinet « LeChasseur avocats » et a donné lieu à certains approfondissements et vérifications.

Comme toujours en pareil cas, le choix des faits énoncés, les interprétations qui s'en dégagent, de même que les conclusions et les voies de solution qui sont identifiées, sont uniquement attribuables aux auteurs² du rapport, qui en assument l'entière responsabilité.

¹ Plusieurs de ces personnes occupent des postes au sein de municipalités ou sont en contact fréquent avec ces dernières.

² M. Pierre Prévost est l'auteur principal de ce rapport, qui n'aurait toutefois pu voir le jour sans la contribution essentielle apportée par Me Marc-André Lechasseur, notamment pour les considérations de nature juridique.

INTRODUCTION

Depuis 2010, plusieurs mesures ont été mises en œuvre par le gouvernement afin de rendre plus transparente l'ensemble de la procédure d'appels d'offres par les municipalités, de décourager les tentatives de contournement des règles à la base du système, etc. Cependant, rien n'indique que ces mesures vont être suffisantes pour modifier la dynamique qui s'est installée au fil des ans. Il se pourrait que la solution définitive aux problèmes décelés en matière d'octroi et de suivi de contrats en milieu municipal soit ailleurs, qu'elle tienne par exemple à une redéfinition de certains paramètres du système actuel plutôt qu'en un simple renforcement des mesures déjà en place.

Au sortir des travaux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, le monde municipal verra donc certainement évoluer le cadre dans lequel il exerce ses compétences. La grande question sera alors la suivante : les changements suggérés par la Commission, dans la mesure où ils seraient mis en œuvre par le gouvernement du Québec, seront-ils suffisants pour prévenir à l'avenir les stratagèmes visant à contourner les règles ? Modifieront-ils les rapports de force au sein de l'Administration municipale, de même qu'entre une municipalité et ses fournisseurs de biens et de services ?

L'approfondissement de certaines pistes de solution auquel nous invite la Commission dans le présent rapport permettra de mesurer la valeur de celles-ci. Pour chacune d'entre elles, nous proposerons un état de la situation qui prévaut à l'heure actuelle, et nous fournirons une analyse des enjeux qui s'en dégagent, afin de paver la voie à des propositions en bonne et due forme, lesquelles seront présentées de façon à relever les avantages et inconvénients éventuels. Une conclusion générale complétera ce rapport.

Section 1 – RAPPEL DES CONSIDÉRATIONS DE NIVEAU LÉGISLATIF ET PRATIQUE POUR L'ATTRIBUTION DE CONTRATS MUNICIPAUX³

Les municipalités québécoises sont régies par les règles générales du Code civil du Québec en matière contractuelle, ce qui revient à dire qu'à l'exception des cas où une procédure particulière est exigée, c'est la négociation individuelle, dite aussi de gré à gré, qui s'applique à l'adjudication des contrats.

Depuis 1964, la règle du gré à gré connaît toutefois une exception de taille : l'appel d'offres public pour certains types de contrats. Cette exception a entraîné un élargissement des pouvoirs conférés à la Commission municipale (CMQ)⁴. En effet, c'est la CMQ qui a alors la responsabilité de donner des avis au ministre des Affaires municipales sur l'octroi d'un contrat à un autre que le plus bas soumissionnaire conforme, pouvoir qu'elle n'exerce plus depuis plusieurs années et qui réside désormais entièrement entre les mains du ministre. Il faut noter que ce dernier n'accorde ce type d'autorisations que de manière parcimonieuse⁵.

Une seconde exception à la liberté contractuelle prend effet à partir de 1977, soit le processus d'octroi des contrats sur invitation écrite. Ce processus vise globalement à l'heure actuelle les contrats impliquant une dépense se situant entre 25 000 \$ et 100 000 \$. À partir de 1997, la *Loi sur les cités et villes* est largement modifiée afin notamment d'y intégrer des modalités d'adjudication impliquant une alternative partielle au prix le plus bas, soit le mécanisme de pondération des soumissions, permettant de tenir compte de critères autres que le prix dans la prise de décision.

³ Cette section du rapport puise abondamment dans la matière présentée dans les sections 1 à 4 du rapport de 2012 remis à la Commission.

⁴ Organisme indépendant créé en 1932, voué exclusivement au domaine municipal. Son rôle tient autant du tribunal que de l'organisme d'enquête ou d'organisme-conseil auprès du MAMROT.

⁵ Le rapport annuel de gestion du MAMROT le plus récent (2011-2012) fait état de quinze dispenses accordées durant une année, à un ensemble de onze municipalités ou organismes municipaux. Le rapport annuel précédent (2010-2011) faisait état quant à lui de treize dispenses accordées à un ensemble de neuf municipalités et organismes municipaux.

En 2002, le mécanisme d'appels de soumissions (sur invitation ou par appel d'offres, selon le montant en cause) devient obligatoire pour l'adjudication de certains contrats à des professionnels. Des normes d'éthiques particulières mais à portée indirecte (elles impliquent l'exercice par la Ville d'un pouvoir délégué) sont introduites dans la loi en 2010 et 2011. On pense notamment à une politique de gestion contractuelle qui devient obligatoire ainsi qu'aux codes d'éthique des élus et fonctionnaires municipaux qui eux aussi deviennent respectivement obligatoires en 2011 et 2012 en application de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*.

Des changements récents qui portent fruit ?

D'entrée de jeu, il convient de signaler que la logique du régime d'attribution de contrats par les municipalités n'a pas été modifiée au fil des dernières modifications qui y ont été apportées, et qui figurent à l'annexe 1 de notre rapport de 2012 : c'est toujours le plus bas soumissionnaire conforme qui doit recevoir le contrat. On constate que cette logique a cependant été renforcée par les modifications législatives récentes, plutôt que d'être remise en question; les effets attendus des nouvelles mesures adoptées par le gouvernement doivent permettre de mieux encadrer et soutenir ce régime bien établi, et doivent en améliorer le fonctionnement global, par exemple en rendant plus difficile (sinon impossible) toute tentative de collusion et de corruption.

Ce régime d'attribution de contrats comporte un avantage évident, qu'il est difficile de laisser de côté : l'intérêt public semble bien servi par un processus d'appels d'offres publics suivi de l'attribution, au terme du processus, du contrat au soumissionnaire conforme ayant offert le plus bas prix; c'est un régime compréhensible, et dont les résultats sont (normalement) faciles à vérifier. Mais, malgré les récentes améliorations

apportées, ce régime d'attribution de contrats demeure aveugle quant à sa performance globale et on en est toujours réduit à spéculer sur l'efficacité des mesures mises en place⁶.

Il faut aussi souligner qu'en général, la jurisprudence s'est montrée défavorable à l'exercice « injustifié » par une municipalité de son pouvoir de mettre un terme à un appel d'offres afin de recommencer le processus. Une telle décision doit être justifiée pour des motifs de saine administration puisqu'elle peut avoir pour effet de contrer les objectifs de saine compétition recherchés à la base, les soumissionnaires potentiels étant alors en mesure de connaître la position de leurs concurrents.

L'adage populaire dit cependant qu'« il faut être deux pour danser »; en matière d'attribution de contrats municipaux, si les règles changent, et si les mentalités évoluent du côté des organismes municipaux, il faut également que la structure de l'industrie qui soumissionne sur les contrats municipaux change, que les entreprises et entrepreneurs acceptent de s'adapter à l'esprit des nouvelles règles, plutôt que de chercher à les contourner. Cela exige davantage que des changements législatifs. Le régime d'attribution de contrats par les municipalités doit demeurer compréhensible, être le plus ouvert possible à la concurrence, générer les demandes de nouveaux joueurs dans une industrie pour déjouer le syndrome du « club fermé », etc.

Analyse juridique des mesures de contrôle et de suivi des contrats municipaux

En termes de conception, les mesures de contrôle prévues à la *Loi sur les cités et villes* (notamment l'approbation ministérielle des règlements d'emprunt et de l'engagement de crédit pour une période supérieure à 5 ans) de même qu'à la *Loi sur les travaux municipaux*

⁶ « Le coût des travaux en baisse de « 20 à 33 % » à Montréal » (article signé P.-A. Normandin, paru dans *Cyberpresse*, 27 août 2012). Dans cet article, plusieurs intervenants spéculent et concluent différemment quant à la raison qui fait que les soumissions reçues sont plus basses que prévu. Les témoignages entendus par la Commission font souvent état d'une baisse des prix soumissionnés depuis la création, par le gouvernement du Québec, de l'escouade policière « UPAC », ce qui aurait envoyé un signal fort dans le marché des fournisseurs.

(notamment l'obligation de pourvoir au moyen de financement des dépenses sous peine de nullité) sont globalement excellentes.

Ces mesures de tutelle sont similaires dans l'ensemble à celles applicables aux contrats des organismes publics ainsi qu'au régime applicable aux commissions scolaires. Elles relèvent toutes d'un régime législatif centralisé. Ainsi, les normes sont déterminées et adoptées par le gouvernement puis appliquées par les municipalités. Dans un tel régime, les pouvoirs des municipalités sont limités à la gestion de l'octroi et du suivi des contrats. L'exercice de ce pouvoir n'est actuellement soumis à aucune supervision de la part de l'État.

Par ailleurs, on note qu'aucun mécanisme de régulation n'existe pour réviser les processus ou s'assurer de la conformité de l'adjudication. Ce sont les mesures de publicité via le site SEAO qui jouent ce rôle en distribuant l'information pertinente à la population. Il est important à cet effet de noter que la publicité entourant les processus d'appel d'offres au Québec est importante. On peut également considérer et déduire des différents rapports d'enquête publiés en 2011 et 2012 par le MAMROT que les processus sont généralement respectés par les fonctionnaires et les élus municipaux.

En analysant diverses informations⁷, on note que les régimes applicables à certaines grandes villes canadiennes situées à l'extérieur du Québec sont très similaires à celui du Québec. L'adjudication relève toujours d'une mise en compétition objective de soumissionnaires potentiels et d'une évaluation quantitative et/ou qualitative des soumissions déposées. Aucun organisme de régulation n'existe à notre connaissance dans ces provinces afin de réviser les décisions prises par les fonctionnaires ou élus municipaux.

Toutefois, certaines juridictions, comme c'est le cas de Vancouver, assujettissent l'octroi de certains contrats au consentement préalable du procureur de la Ville. Un mécanisme de

⁷ Voir à ce sujet l'Annexe 3 du rapport de novembre 2012.

régulation interne prévoit également que le fonctionnaire responsable et chef des achats doit rapporter au Directeur des finances toute série continue ou répétitive de contrats qui semble être structurée de façon à éviter l'application des règles d'adjudication.

Au terme d'un tel balisage, on peut conclure de l'analyse des textes des régimes provinciaux (hors-Québec) qu'ils ont une portée très semblable à celle du régime québécois. En conséquence, toute distorsion dans la mise en œuvre du régime québécois ne résulte pas d'un laxisme du législateur québécois ni de règles trop souples ou méconnues des municipalités. Par ailleurs, aucune conclusion ne saurait être faite à partir de ce balisage quant à l'observation, par les municipalités hors-Québec, des règles qui leur sont imposées.

Analyse des aspects pratiques des mesures de contrôle et de suivi des contrats municipaux

Dans les paragraphes suivants, nous entendons aller au-delà des aspects juridiques et résumer certains éléments de réflexion quant à l'application concrète de procédures liées à la gestion contractuelle en milieu municipal⁸. C'est en quelque sorte un regard « grand angle » sur les problématiques de gestion et sur le rôle des élus, afin de déterminer la place et l'importance des achats de biens et services par le biais de contrats.

La problématique peut d'abord découler de facteurs comme par exemple la proximité de l'information confidentielle, la faible quantité de soumissionnaires potentiels et, encore une fois, leur proximité⁹, la règle du prix le plus bas qui constitue un vecteur facile à manipuler en cas de collusion et la faiblesse des sanctions applicables à l'adjudication fautive de contrats municipaux, etc.

⁸ Nous remercions les gestionnaires municipaux qui nous ont permis de cheminer en acceptant de répondre à nos questions sur ce sujet.

⁹ L'utilisation récente, dans le secteur du génie-conseil, de consortiums entre firmes concurrentes peut avoir engendré une telle proximité entre acteurs.

La pratique de la gestion contractuelle dans les municipalités québécoises met en évidence trois possibilités, découlant de divers exemples qui ont été portés à notre attention:

- 1) la règle du prix le plus bas est parfois battue en brèche par un régime « d'extras » très sophistiqué;
- 2) la pondération (de même que la pratique de qualification de firmes ou d'homologation de produits) est parfois utilisée pour écarter des soumissionnaires et ce, sous une apparence de transparence;
- 3) l'analyse des informalités (ou non conformités) peut parfois être complaisante et inéquitable, ce qui donne lieu à une jurisprudence fournie en la matière.

Sur un autre niveau, qui peut contribuer à accroître les difficultés organisationnelles ou pratiques de la gestion contractuelle, il ressort de nos observations que plusieurs organisations municipales n'ont pas la capacité de s'acquitter correctement du mandat de l'attribution et du suivi des contrats, parce qu'elles sont trop petites (en termes de ressources managériales et professionnelles). On note également que de faibles volumes d'achats sont faits en commun, situation qui pourrait toutefois être améliorée par des mesures ciblées.

C'est jusqu'à un certain point la nature même des organisations municipales (conseil d'élus, forte autonomie fiscale, déresponsabilisation partielle des gestionnaires en réaction à l'intrusion ou à la trop grande proximité des élus) qui peut parfois créer un gouffre entre l'encadrement législatif et les réalités sur le terrain. C'est pourquoi il importe de trouver des aménagements au régime d'octroi et de suivi des contrats qui s'intégreront, sans le travestir, à ce modèle municipal.

Ce qui nous amène à nous intéresser à ce qui constitue vraiment la valeur ajoutée de la présence des élus au niveau municipal: est-ce vraiment de décider d'attribuer des contrats, ou n'est-ce pas plutôt de décider du niveau et de la répartition des taxes entre les catégories de contribuables, et du zonage sur le territoire municipal ? Ces deux exemples sont l'illustration de gestes à forte portée politique, qui engendrent des conséquences importantes pour l'ensemble de la population à long terme et qui ne peuvent pas être délégués à des gestionnaires, sous peine de déficit démocratique.

Section 2 - APPROFONDISSEMENT DE CERTAINES VOIES DE SOLUTION POSSIBLES POUR AMÉLIORER L'ENSEMBLE DU PROCESSUS DE GESTION CONTRACTUELLE DES MUNICIPALITÉS

Cette section consiste à exposer successivement trois approches sous forme de pistes de solutions à autant de problématiques particulières. Nous ferons ressortir pour chacune l'état de la situation actuelle, une analyse des bénéfices et inconvénients décelés, et enfin nous avancerons des propositions basées sur cette analyse ainsi que, le cas échéant, des scénarios d'application.

Une note liminaire s'impose néanmoins, afin d'éclairer les éléments de réflexion qui suivent. Avant même de s'attarder aux façons de faire, la problématique qui nous confronte est claire : il s'agit de trouver une façon de mieux encadrer, surveiller ou contrôler l'activité de gestion contractuelle des municipalités, avec l'objectif avoué d'éviter les dérapages éthiques qui se traduisent normalement par des coûts supplémentaires à faire assumer aux contribuables.

De façon opérationnelle, on pense donc à investir en amont ou en parallèle à ce processus d'attribution et de suivi de contrats. Qui pense investir dans de telles activités doit justifier de la rentabilité attendue de ce geste. À ce stade encore très préliminaire, il serait illusoire de tenter d'estimer un coût à chaque mécanisme proposé dans les pages qui suivent. Au mieux, nous avons tenté de cerner (davantage que d'estimer) les coûts propres à chaque mesure proposée, en annexe 1 au présent rapport. Mais en tout état de cause, il est clair qu'il y aura une facture à assumer et qu'il faut penser au mode de financement de ces coûts.

Traditionnellement, les coûts imputables aux activités gouvernementales de contrôle ou de surveillance d'un réseau public sont assumés par les budgets de l'État, comme faisant partie intégrante de la mission gouvernementale. La question se pose donc à savoir s'il faut maintenir ce partage de coût ou s'il faut convenir d'un partage différent. Étant donné l'état

des finances publiques d'une part, et le besoin « éducatif » de considérer que le contrôle exercé sur une activité devrait logiquement faire partie du coût de livraison de cette activité, nous plaidons plutôt en faveur d'un coût de contrôle imputé en totalité aux municipalités, qui pourraient en revanche être impliquées dans le suivi du contrôle exercé sur leur activité, afin de s'intéresser à ce volet et à en venir à le considérer comme faisant partie intégrante des coûts globaux de l'activité contractuelle.

2.1 - APPROCHE # 1 : « LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE EXERCÉ SUR LES ORGANISMES MUNICIPAUX PAR LE BINÔME MAMROT / CMQ »

Cette première piste de solutions s'intéresse au renforcement des organes de tutelle du système municipal québécois, nommément le MAMROT et la CMQ. Suite à l'analyse réalisée, deux voies différentes sont offertes en guise de réflexion, découlant de paradigmes différents.

2.1.1 - Situation actuelle :

Le MAMROT est le ministère de tutelle du système municipal. Il possède un pouvoir général de supervision et de vérification des activités municipales en vertu de sa loi constitutive, qui lui permet d'établir le cadre législatif et réglementaire dans lequel évoluent les organismes municipaux.

Ce même pouvoir général de supervision et de vérification mène parfois à des vérifications administratives ponctuelles¹⁰. En particulier, sur la question de l'octroi de contrats par les municipalités (et non pas des suivis), le MAMROT exerce actuellement un contrôle par le biais de certaines vérifications (par échantillonnage) ou en réponse à des plaintes reçues.

¹⁰ En vertu de l'article 14.1 de la *Loi sur le MAMROT*.

RESPONSABILITÉS DU MINISTRE
(extrait de la Loi constitutive du MAMROT)

(...)

§ 1. — *Affaires municipales*

(...)

7. Le ministre veille à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et de leurs citoyens.

À cette fin, il doit notamment:

1° assurer l'organisation et le maintien d'institutions municipales là où la population le justifie;

2° promouvoir l'exercice de la démocratie municipale, en favorisant notamment la participation aux institutions municipales;

3° s'assurer que l'administration municipale gère sainement les deniers publics et voit au bien-être des personnes dans les limites de sa compétence;

4° surveiller l'administration et l'exécution des lois concernant le système municipal;

5° aider et soutenir les municipalités dans l'exercice de leurs fonctions;

6° conseiller le gouvernement, les ministères et les organismes publics et, le cas échéant, leur faire des recommandations sur toute question concernant leurs activités lorsque celles-ci ont une incidence dans le domaine municipal;

7° (*paragraphe abrogé*);

8° exécuter ou faire exécuter des recherches, des études ou des analyses concernant le domaine municipal.

1984, c. 40, a. 7; 1988, c. 46, a. 2; 1999, c. 40, a. 186.

Par ailleurs, pour prendre la mesure des problèmes de terrain et être en mesure de déceler des tendances, notamment dans l'évolution des marchés publics, il faut être en mesure de

s'appuyer sur une connaissance pratique des situations qui s'y déroulent, ce qui échappe au Ministère, qui n'a pratiquement pas de ressources ayant déjà œuvré en milieu municipal.

Cette dimension du problème amène le MAMROT à privilégier, lorsque confronté à des problèmes qui lui sont rapportés par les municipalités, ou encore qui découlent de la remise en question des compétences municipales par les tribunaux civils, des solutions sous forme de dispositions législatives détaillées et complexes. Une telle approche, bien qu'utile, comporte tout de même ses limites. Mais elle est symptomatique du fonctionnement d'un organe de tutelle comme le MAMROT, qui utilise au maximum les outils qu'il sait manipuler : la législation et la réglementation d'un côté, la sensibilisation et les programmes incitatifs (de subventions), de l'autre côté.

Ainsi, en matière d'éthique et de déontologie, il existe maintenant au sein du MAMROT un Commissaire aux plaintes¹¹, employé du MAMROT, qui reçoit les plaintes des citoyens et dont l'équipe élargie (elle est en partie située à Québec et des employés des directions régionales assistent le commissaire) procède à des vérifications (et non à des enquêtes, lesquelles impliquent un processus légal notamment basé sur l'équité procédurale, ce qui explique que cette partie de la responsabilité ait été confiée à la CMQ).

Ultimement, le commissaire n'a comme seul pouvoir que l'envoi d'une lettre de blâme dont il pourra exiger la lecture publique en séance du conseil municipal et l'affichage sur le site web de la municipalité ou dans les journaux. La Commission municipale du Québec pourrait peut-être être amenée à jouer un rôle à cet égard en complément ou en remplacement du MAMROT¹².

¹¹ Poste créé à la suite de l'adoption en décembre 2010 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (L.Q., ch. E-15.1.0.1); voir en particulier les articles 20 à 22 pour la fonction exercée par le MAMROT, et les articles 23 et suivants pour les fonctions exercées par la CMQ dans ce processus.

¹² Il convient de noter toutefois que, déjà, par l'article 11 de la Loi sur le MAMROT, le Ministre peut requérir des avis de la Commission municipale (article 11 : « *Lorsqu'une disposition législative donne au ministre le pouvoir d'approuver, d'autoriser ou de désavouer un règlement, une résolution ou un autre acte, il peut, avant de prendre sa décision, demander l'avis de la Commission municipale du Québec.* »)

De son côté, la CMQ a des pouvoirs très diversifiés, qui ont connu des modifications importantes au fil du temps, allant des relations de travail, aux vérifications financières, en passant par la déontologie municipale et la conformité des documents d'urbanisme. Lors de sa création en 1932, son mandat était d'ordre financier et consistait à approuver les engagements de crédit des municipalités.

Aujourd'hui, la CMQ assume une diversité¹³ de mandats, tel que résumé ci-après :

- tribunal spécialisé dans les municipalités, pour décider d'objets spécifiques, tels que la reconnaissance de certains organismes aux fins de l'exemption de taxes foncières, des avis de conformité sur certains règlements d'urbanisme, l'arbitrage d'ententes entre municipalités, l'émission d'ordonnances relatives à l'utilisation partagée de certaines installations d'utilité publique, la destitution d'un président d'élection, la constatation de fin de mandat d'un élu, la fixation du taux de vente de l'eau, etc. ;
- organisme administratif en lieu et place de municipalités qui sont temporairement dans l'incapacité de s'administrer (déclaration de défaut, administration provisoire, approbation administrative de certains règlements, etc.; articles 38 et suivants de la Loi);
- organisme d'enquête sur divers objets tels que l'administration financière de la municipalité, ou tout autre aspect de l'administration des municipalités (sur sa propre initiative ou à la demande du MAMROT; article 22 et 23 de la Loi);
- organisme conseil auprès du MAMROT et sur demande de ce dernier, sur des sujets tels la constitution d'une municipalité ou son annexion, un changement de nom, etc., et de façon non-limitative sur toute matière soumise à l'approbation du MAMROT.

¹³ *Loi sur la Commission municipale* (L.Q., ch. C-35). Les articles pertinents aux compétences de la CMQ se trouvent rassemblés, selon l'objet, aux sections III, III.1, IV, IV.1, VI, VII, VIII, IX et XI.

La CMQ agit également en matière de médiation et d'arbitrage entre municipalités, ainsi que de respect des règles d'éthique et de déontologie¹⁴.

L'existence de la CMQ à titre de tribunal administratif spécialisé en matière municipale est indéniablement un élément contextuel favorable à l'analyse que nous allons entreprendre. Si elle n'existait pas, il faudrait sans doute l'inventer! Reste à savoir ce qu'on voudrait lui faire accomplir à l'avenir...

2.1.2 - Analyse :

Le MAMROT, si on s'en rapporte à sa loi constitutive, est le gardien de la procédure d'ordre public pour l'ensemble du système d'administration municipale. C'est ce qu'on appelle familièrement un pouvoir « de tutelle » sur le milieu municipal. Quant à la CMQ, elle exerce divers mandats et s'acquitte de ses tâches en fonction de ses ressources, qui sont fort limitées¹⁵ et en prolongement des fonctions exercées par le MAMROT.

Il est important de prendre dès le départ un peu de recul et de s'attarder à comprendre qu'avec la politique ayant mené, il y a une dizaine d'années, au regroupement (puis, peu après, à des reconstitutions de municipalités et/ou à des décentralisations internes) de plusieurs municipalités québécoises pour former de très grandes villes, des structures administratives sophistiquées ont été développées chez les municipalités de plus grande envergure.

¹⁴ Ce dernier mandat est encore récent (attribué par législation en novembre 2010) et consiste à mener une enquête sur un élu municipal dont le comportement aurait fait l'objet d'une plainte et, éventuellement, à tenir des audiences. Si l'élu est jugé coupable, des sanctions s'appliquent. Rappelons également que les règles de déontologie sont devenues obligatoires en 2011 pour les élus, et en 2012 pour les fonctionnaires.

¹⁵ Les crédits attribués à la CMQ pour l'année financière 2012-2013 sont de 2,6 M \$ et les effectifs totaux de 19 personnes. Ces crédits ont donc été diminués de près du quart par rapport à la situation qui prévalait en 2003-2004, alors qu'ils atteignaient 3,4 M \$. À cette époque, la CMQ a failli être abolie (un projet de loi à cet effet a été déposé, mais n'a jamais été adopté).

Qui plus est, depuis l'entrée en vigueur en 2006 de la nouvelle *Loi sur les compétences municipales*¹⁶, le champ de compétences des municipalités s'est élargi et il commence à peine à être borné par la jurisprudence.

Uniquement pour ces raisons, et même si des contraintes budgétaires sérieuses ne se posaient pas dans l'administration gouvernementale, il serait utopique de penser que le MAMROT occupe encore la place qu'il occupait il y a encore 20 ans dans la définition des tendances administratives et juridiques municipales. Son rôle actuel est plus souvent qu'autrement en réaction à l'évolution du monde municipal, qui a une sérieuse coupée d'avance sur les connaissances pratiques des légistes et décideurs du MAMROT quant à ce qui se passe sur le terrain.

On constate qu'actuellement, le contrôle exercé par le MAMROT et la CMQ sur les municipalités emprunte plusieurs facettes différentes et, jusqu'à un certain point, complémentaires.

TABLEAU 1 – RÔLES ET FONCTIONS DU MAMROT ET DE LA CMQ (situation actuelle)

INTERVENANT	TYPE DE CONTRÔLE	MODALITÉS
MAMROT		
	Supervision générale	Adaptation du cadre législatif
	Aide et soutien aux municipalités	Adaptation du cadre législatif
	Enquêtes / vérification	Individuel; a posteriori
	Plaintes	Individuel; a posteriori
CMQ		
	Médiation (conflit)	Individuel; sur consentement
	Arbitrage (conflit)	Individuel; sur consentement
	Enquête sur points de déontologie	Individuel; modalités quasi-judiciaires (enquête, audiences, sanction)

¹⁶ Chapitre 6 des lois de 2005.

De plus, malgré le fait que des milliers de décisions à portée financière soient prises annuellement par les municipalités sans intervention du MAMROT, certaines doivent être autorisées :

- les dérogations à la règle du plus bas soumissionnaire (dont on a vu qu'elles étaient très limitées en nombre chaque année, et justifiées par des paramètres particuliers d'un appel d'offres);
- les approbations d'engagement de crédit sur une période de plus de 5 ans;
- les approbations relatives aux règlements d'emprunt.

Ces autorisations constituent, en cours de mandat municipal, un contrôle financier « par en haut ». D'autres décisions municipales sont soumises à l'approbation par la population, dont la plupart de celles relatives à un règlement d'emprunt et les décisions concernant un changement de zonage. C'est donc dire que le système municipal est déjà encadré en cours de mandat, parfois par la population locale, parfois par le MAMROT, et toujours par les règles édictées par la législation. C'est, de loin, le niveau d'administration publique le plus encadré et ce, de différentes manières.

Quant au contrôle exercé par le MAMROT sur les municipalités, il est « **collectif** » (c'est-à-dire qu'il s'intéresse au « système d'administration municipale et à l'application des lois) lorsqu'il met en place des mesures qui balisent les usages et les pratiques de gestion municipale, ou encore lorsqu'il introduit des mesures de contrôle et de rétroaction, afin de favoriser globalement la transparence et la reddition de comptes dans l'administration locale. Combien de municipalités se seraient pliées volontairement à des obligations « tâtilloises » (et relativement coûteuses, en temps et en argent) relatives à la publication d'états financiers consolidés, ou encore relatives à l'attribution de contrats, n'eussent été des obligations législatives introduites par le MAMROT ?

Ce contrôle « collectif » nous apparaît donc nécessaire mais insuffisant pour pousser l'administration municipale vers une gestion optimale. Au contraire, en certaines

circonstances, par la multiplication des règles, on décourage l'initiative et on nourrit plutôt le réflexe de s'en remettre à ce que dicte la législation, qui sera toujours un minimum, en termes d'efficacité. Cela peut créer des conditions négatives en matière de gestion des dépenses publiques, en particulier dans le processus d'attribution et de suivi de contrats.

Par ailleurs, lorsque le contrôle du MAMROT devient « **individuel** », il intervient toujours *a posteriori*, et prend dès lors la forme d'une vérification et, ultimement, d'une enquête de la CMQ. Ce processus n'est généralement entrepris qu'après réception d'une plainte.

Revenons un moment sur ces deux éléments du dispositif de contrôle qu'exerce le MAMROT sur les municipalités: « collectif » et « individuel ». D'une part, les municipalités considèrent souvent comme peu utile de « remplir de la paperasse » pour respecter des obligations législatives (publication d'états financiers, publication de politiques diverses, dont celles sur la gestion contractuelle, publication des appels d'offres, etc.). Cela est perçu comme étant coûteux et fastidieux, et peut générer (on l'a vu) un respect des règles sur un mode passif plutôt qu'actif. Au fond, cela engendre l'impression d'avoir beaucoup fait après avoir respecté une montagne de règles applicables à tous, alors que l'essentiel peut rester non-couvert par ces diverses obligations, qui visent à favoriser partout la transparence des processus et une reddition de comptes globale.

D'autre part, le traitement des plaintes reçues et les vérifications dans des municipalités individuelles seraient sûrement utiles à pousser l'administration municipale à l'amélioration si les ressources qui y sont affectées étaient suffisantes pour agir avec une plus grande célérité. Mais une vérification de qualité prend généralement du temps (ne serait-ce que pour se mettre en place), et ce système n'est donc pas compatible avec des contraintes de rapidité, à moins de multiplier les ressources compétentes, disponibles presque « sur appel », ce qui est incompatible avec les moyens et les objectifs que se fixent les ministères de nos jours¹⁷, et qui sont en bonne partie attribuable au contexte

¹⁷ À cet égard, le rapport annuel de gestion du MAMROT décrit très bien les limites des moyens d'un tel ministère. La déclaration liminaire signée par le sous-ministre atteste de la fiabilité des informations sous le

budgétaire difficile qui exige une diminution des ressources internes, comme c'est le cas au MAMROT¹⁸. Un tel système est donc voué à être à la remorque de la pression médiatique ou politique, qui exige des résultats rapides.

Malgré quelques ajustements récents, cette approche globale du MAMROT, reposant sur des contrôles « collectifs » et « individuels », a démontré qu'elle est probablement insuffisante pour peser sur les comportements des marchés ou des acteurs eux-mêmes. Cela ne veut pas dire qu'elle soit inutile ou mal conçue fondamentalement, loin de là; cela signifie seulement qu'elle peut encore être améliorée...

Un mot est nécessaire pour appréhender correctement le rôle de la CMQ dans le dispositif actuel, que nous venons d'exposer. La CMQ est en quelque sorte le prolongement du MAMROT, et elle agit dans des attributions que le ministère ne peut conserver ou ne désire pas s'attribuer, notamment l'arbitrage, la médiation, le tribunal spécialisé, etc. Elle n'est pas, sous sa forme actuelle, l'équivalent d'une agence gouvernementale autonome, capable d'aller au-delà des mandats précis que la législation lui attribue. Elle intervient sur le même mode d'action que le MAMROT, c'est-à-dire en réaction à des événements. Elle ne peut pas, surtout à partir des maigres ressources qui lui sont consenties (et malgré sa compétence légale en la matière), se définir des mandats d'initiative et les mener à terme.

contrôle du ministère, et des contrôles y afférents. De quelle nature sont ces informations ? Il s'agit essentiellement d'une description de la mission, des mandats et orientations du MAMROT, ainsi que des objectifs, indicateurs, cible et résultats obtenus sur des objets comme la déclaration de services du ministère, le plan d'action ministériel sur le développement durable, la vérification des programmes, etc.

¹⁸ Le plus récent rapport disponible sur la mise en œuvre de la *Loi sur l'éthique et la déontologie* dans le milieu municipal indique qu'en quelques mois, le pourcentage des plaintes déposées qui restent en traitement est passé de 20 % à 60 %, malgré l'obligation pour le ministère de traiter en un maximum de 15 jours ouvrables les plaintes reçues (et, notamment, de décider s'il les réfère à la Commission municipale).

On commence par quoi ?

Mais par où commencer pour améliorer les choses ? Nous avons déjà eu l'occasion de rappeler que ce n'est pas, à notre avis, un déficit de règles de transparence et de reddition de comptes qui pose problème, c'est plutôt le non-respect ou le contournement de ces règles par certaines personnes et dans certaines municipalités.

La preuve par l'absurde de cette affirmation est facile à obtenir : le MAMROT a-t-il seulement pu déceler des anomalies dans les rapports administratifs transmis par certaines villes dont les dirigeants politiques et administratifs ont fait l'objet de plusieurs accusations récemment ? A-t-il pu, par des procédures de vérification ou d'enquête, devancer les constatations relatives à la collusion et à la corruption rendues publiques dans ces mêmes municipalités ? La réponse est évidemment non. Sachant cela, il faut chercher à se donner des outils pour être capable de détecter les manquements aux règles alors même qu'elles risquent de se produire.

En ce moment, en matière de respect de règles administratives, le MAMROT reçoit les différents rapports des municipalités ou constate le respect des obligations législatives faites à ces dernières, mais ne réussit pas à consacrer beaucoup de ressources à leur analyse. En caricaturant un peu, on pourrait dire : « on coche, mais on ne lit pas ». Ce n'est donc pas à l'aide de ces outils que le ministère se forge une opinion quant à l'évolution du système municipal, eu égard du moins aux questions relatives à l'éthique et à la déontologie, ou encore à la gestion contractuelle, puisque ces deux sujets sont étroitement liés. En termes de systèmes de contrôle de la performance administrative, on parle donc ici d'une information non stratégique, qui ne peut pas soutenir une prise de décisions éclairée sur l'évolution d'un système complexe, ni guider rapidement une intervention correctrice.

Par ailleurs, si on ajoutait des moyens de vérification (qui, rappelons-le, interviennent toujours *a posteriori*), on atteindrait sûrement une partie de l'objectif de contrôle recherché, mais à quel coût ? Comme le dit l'adage populaire, on ne peut pas placer un

policier derrière chaque poteau! Et dans le contexte budgétaire prévisible, cela est de toute façon utopique.

Il faut donc miser sur des approches de contrôle différentes pour l'avenir. Au Québec, la responsabilisation des soumissionnaires par leur assujettissement à la politique de gestion contractuelle de chaque municipalité constitue une forme de régulation par la base, qui ne vise cependant que les aspects de collusion, de corruption ou d'éthique de l'adjudication. D'autres modèles de responsabilisation vont plus loin en s'intéressant à tous les aspects du processus d'octroi de contrats (identification de caractéristiques tendant à démontrer une volonté d'éviter l'application des règles d'adjudication, par exemple¹⁹).

Quant au résultat du mécanisme d'analyse des plaintes du MAMROT, il demeure relativement superficiel en ce qu'il constitue plus un élément de chantage politique qu'un élément de contrainte légale. Un élu n'aime jamais recevoir une lettre de blâme, mais l'ombrage qui en découle est marginal et superficiel, là où les médias sont peu présents. Reste à savoir si la partie du processus qui tombe sous l'égide de la CMQ (enquête en déontologie) peut, lui, faire réfléchir davantage certains élus...Les résultats jusqu'à maintenant demeurent marginaux et ne nous permettent pas de nous prononcer avec clarté.

Donc, ce qui frappe lorsqu'on observe la situation, c'est qu'en termes stratégiques, le MAMROT est « aveugle » tant qu'une accumulation de situations (dénonciations médiatiques, enquêtes policières, etc.) ne vienne jeter une lumière sur une problématique qu'il ne pouvait pas déceler ou comprendre lui-même. C'est normal, puisque le système qui a été construit ne repose que sur des obligations administratives « de base », ainsi que sur des plaintes ponctuelles.

¹⁹ C'est notamment le cas à Vancouver, ainsi que nous le rapportons plus haut dans ce texte.

C'est donc davantage, si on veut se résumer, un déficit de compétences, de connaissance et d'information auquel il faut s'attaquer si on veut améliorer la gérance du système municipal exercée par le MAMROT et, accessoirement, par la CMQ.

La question devient donc de savoir si on peut améliorer les choses en précisant certains pouvoirs de chaque organisme, en augmentant les ressources dont dispose le MAMROT et la CMQ, ou encore en modifiant fondamentalement la nature des contrôles qu'ils peuvent exercer sur les municipalités, au besoin en recourant à de nouveaux mécanismes de surveillance.

Dans notre analyse, il faut conserver en tête que tout mandat plus précis ou plus intrusif du MAMROT ou de la CMQ quant à la surveillance dans l'attribution et le suivi de contrats par les organismes municipaux, même accompagné des ressources voulues, produirait probablement d'importants retards, ce qui risquerait d'engorger les opérations municipales, qui doivent demeurer fluides et qui sont déjà passablement complexes. Il faut donc tenir compte de ce premier impératif dans la conception d'une éventuelle solution.

De plus, il serait inconséquent de notre part de passer sous silence qu'un autre obstacle entache la capacité d'action du MAMROT envers les municipalités; c'est le fait d'être une structure politique chapeautée par un membre du conseil des ministres. Chaque fois qu'une décision d'enquêter sur une municipalité, ou qu'un blâme envers une municipalité doit être adressé, cela devient une affaire politique, ce qui ne contribue pas à la fluidité recherchée dans un mécanisme de vérification des actions municipales en matière contractuelle.

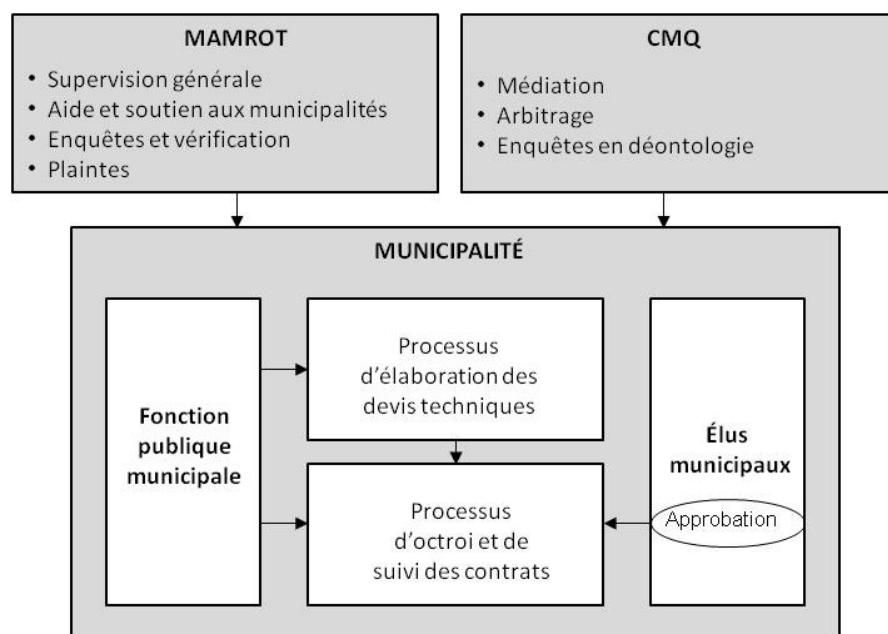
En soi, cet élément pourrait plaider en faveur du renforcement des pouvoirs de la CMQ plutôt que du MAMROT, mais cette dernière a actuellement un pouvoir très limité et son expertise tourne autour des questions d'exemptions de taxes²⁰. Aucun pouvoir de

²⁰ Le rôle des audiences de la CMQ, consulté en date du 3 septembre 2013, fait état qu'à une exception près, l'ensemble des audiences programmées porte sur les exemptions de taxes.

supervision et d'analyse des plaintes portant sur l'irrespect de la politique de gestion contractuelle de la municipalité²¹ ou de la procédure d'appel d'offres ne lui est actuellement accordé. Son pouvoir reste donc superficiel, bien qu'il puisse mener tout de même à la suspension temporaire d'un élu. La CMQ agit en quelque sorte comme le prolongement du Commissaire aux plaintes (qui est rattaché au MAMROT), mais avec de véritables pouvoirs d'enquête et de sanction.

Le rôle du MAMROT, plus que jamais, doit donc en être un d'orientation globale des municipalités (production de plans métropolitains, élaboration de grandes politiques de vitalité des territoires, réconciliation des politiques d'urbanisme et d'habitation, etc.) plutôt qu'un rôle de tutelle administrative. Ce rôle de tutelle devrait plutôt, à notre avis, être regroupé sous l'égide d'une CMQ renforcée.

Schéma 1 – LES CONTRÔLES EXERCÉS PAR LE MAMROT/CMQ (situation actuelle)



²¹ Au Québec, actuellement, la question de la conformité des soumissions et de l'adjudication des contrats relève strictement des tribunaux supérieurs. Il en est d'ailleurs ainsi dans les autres provinces canadiennes.

2.1.3 - Propositions :

Tel qu'annoncé, cette analyse pourrait nous porter à privilégier une de deux voies de solution qui découlent de deux paradigmes différents. L'une de ces deux pistes suivantes pourrait être privilégiée par la Commission.

A – La voie du maintien du paradigme d'autonomie des municipalités et du système de surveillance / contrôle / sanctions par les organismes de tutelle

Cette première voie de solution implique le maintien du système de l'attribution de contrats au plus bas soumissionnaire en précisant les mandats du MAMROT/CMQ et en attribuant davantage de ressources à l'exercice de contrôle collectif et individuel, en recourant aux éléments suivants.

i) Mise en place d'un mécanisme d'audit de la gestion contractuelle

Puisqu'il n'y a pas de mécanisme de régulation supra-municipal en matière d'octroi et de suivi des contrats accordés par les municipalités (au-delà du pouvoir de vérification et d'enquête actuel), il faut donc en suggérer un qui soit compatible avec ce qui existe déjà et qui soit de nature à le compléter. Par exemple, si un système d'audit pluriannuel était mis sur pied et portait sur l'activité d'attribution des contrats par les municipalités²², un tel système ne serait pas de nature à induire des retards importants dans les administrations municipales, qui y seraient toutes assujetties, mais n'y seraient soumises que suite à une approche décidée par l'autorité en charge de cet audit (par hasard, selon la taille, selon le nombre de contrats accordés, etc.).

²² Des audits existent auprès des corps de police municipaux et des centres de réponse 911, pour vérifier le respect des règles établies par loi ou par règlement. Ces audits ne visent cependant aucunement à établir un diagnostic quant à l'efficacité de gestion.

La spécialisation de l'équipe d'auditeurs permettrait de tirer le meilleur parti des informations disponibles et de la revue des processus en place dans une municipalité. Cette équipe pourrait relever aussi bien du MAMROT que de la CMQ, mais nous avons une préférence pour la loger à la CMQ, car cela lui conférerait plus d'indépendance vis-à-vis toute intervention politique. L'équipe d'auditeurs pourrait également (on reverra cette proposition plus bas dans ces pages) contrôler sur une base échantillonnale les comités de sélection, pour s'assurer de la formation des membres, du décorum observé et du respect des règles d'octroi de contrats. Il serait pertinent de s'assurer que l'équipe d'auditeurs soit composée notamment d'ex-fonctionnaires municipaux ayant acquis une connaissance « terrain » de ce type d'opérations.

ii) Fournir à ce mécanisme d'audit des moyens techniques adéquats

Pour que ce nouveau mécanisme d'audit soit « intelligent », il doit disposer d'une qualité d'information telle qu'il sache où faire porter ses efforts, dans quels secteurs, à quel moment, pour quel type d'organismes municipaux, etc. Ce mécanisme devrait donc impérativement connaître, analyser, publier et commenter l'état de la concurrence sur les marchés publics municipaux. La meilleure façon d'y arriver serait de mettre en place, à partir des possibilités offertes par le S.É.A.O. (Système électronique d'appels d'offres du gouvernement du Québec), des applications permettant d'aller au-delà des seuls « educated guests » auxquels l'exercice d'estimation des dernières années nous a conduits.

Chaque contrat serait ainsi répertorié²³ et l'organisme d'audit, qui aurait accès à cette information, pourrait exercer une vigie générale de l'évolution des conditions dans lesquelles s'exerce la concurrence sur les marchés municipaux (collusion sur les prix entre partenaires habituels, rotation suspecte des contrats attribués, diminution globale du nombre de soumissionnaires, etc.), partout au Québec, en tout temps et pour tous les types

²³ On a estimé le nombre total de contrats municipaux comme se situant dans une fourchette entre 200,000 et 300,000 par année.

de fournitures. L'analyse des informations détenues et le mécanisme d'audit lui-même sont évidemment deux mécanismes qui se renforcent mutuellement.

iii) Mettre à contribution les VG municipaux sous l'autorité du VGQ

Un ajout à ce système de contrôle renforcé serait de placer les vérificateurs généraux des municipalités (là où il y en a, c'est-à-dire dans les villes de plus de 100,000 habitants, ce qui représente déjà la moitié de la population du Québec et plus de la moitié des budgets) sous l'autorité du Vérificateur général du Québec, ne serait-ce que pour la validation de l'activité d'octroi et de suivi des contrats accordés par les municipalités. En contrepartie, il faudrait modifier la loi afin de prévoir des ressources financières suffisantes pour que ces derniers ne soient pas placés en situation d'incapacité à mener à terme les enquêtes ciblées commandées par le VGQ. Afin de respecter sa totale indépendance, le VGQ devrait agir de sa propre initiative, notamment en donnant suite volontairement à une demande motivée à cet effet, provenant de la CMQ.

Pour le monde municipal, de telles modalités ne sont pas tout-à-fait inconnues, si on fait l'analogie avec l'autorité dont dispose à certains égards un autre officier se rapportant directement à l'Assemblée nationale du Québec. En effet, le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) peut exercer son autorité sur le greffier (président d'élections) et sur le trésorier d'une municipalité, pour assurer diverses fonctions prévues à la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités* (L.Q., ch. E-2.2)²⁴.

²⁴ Voir notamment les articles suivants de la *L.E.R.M.* : 70 et 89 pour le greffier ; 376 et 513 pour le trésorier.

iv) Donner plus de dents au mécanisme de vérification du MAMROT

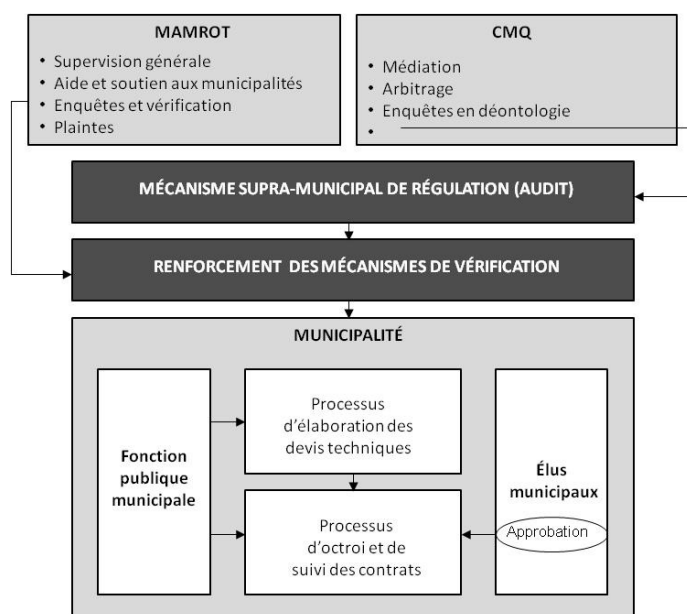
On a eu l'occasion plus haut dans ce texte de décrire et de commenter l'effet du mécanisme actuel de vérification sous l'égide du MAMROT, en précisant qu'il s'agit au plus de réprimandes qui peuvent – ou ne peuvent pas – faire beaucoup d'effet au niveau local. Pour accentuer cet effet, la CMQ pourrait éventuellement être appelée à jouer un rôle dans ce processus, qui soit similaire à celui du Tribunal administratif du Québec (TAQ).

En effet, la CMQ et le Tribunal administratif du Québec possèdent des juridictions précises. Le second répond notamment à l'article 9 de la *Loi sur la justice administrative* qui consacre un processus quasi-judiciaire important, ancré dans l'équité procédurale²⁵. Les pouvoirs de la CMQ sont de nature plus « policière » que ceux du TAQ.

La CMQ est donc avant tout un organisme d'enquête. Son rôle, dans ce dossier, devrait cependant se limiter à des questions d'ordre technique qui ne remettent pas en cause l'exercice du pouvoir discrétionnaire du conseil municipal. Nous ne croyons pas que cela créerait une entrave importante à la démocratie municipale dans la mesure où le rôle du conseil municipal est, comme nous le soutenons dans ce rapport, relativement secondaire dans l'adjudication des contrats.

²⁵ L'article 9 de cette loi se lit comme suit : « Les procédures menant à une décision prise par le Tribunal administratif du Québec ou par un autre tribunal administratif chargé de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée sont conduites de manière à permettre un débat loyal, dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale ».

Schéma 2 –
PROPOSITION D'AMÉLIORATIONS DANS LE MAINTIEN DU PARADIGME
D'AUTONOMIE MUNICIPALE



* * *

Par ailleurs, il est établi qu'en matière de gestion des achats et de politique contractuelle, les municipalités devraient exercer un contrôle et un suivi plus serrés, notamment à l'égard de trois éléments « charnières » de l'attribution et du suivi de contrats :

- l'homologation de produits et la qualification de firmes par des procédures préalables aux appels d'offres;
- les disqualifications pour non-conformité;
- le phénomène des « extras » en cours de réalisation.

Sur chacun de ces trois points, nous suggérons des éléments susceptibles d'accroître la concurrence en modifiant plus fondamentalement les pouvoirs des municipalités.

v) Une pré-qualification effectuée par le MAMROT et/ou la CMQ

À l'égard de la pré-qualification de firmes (ou pour l'homologation de produits) susceptibles de soumissionner sur des contrats municipaux, les municipalités pourraient s'en remettre à un registre central. Il s'agit là essentiellement d'une extension de l'actuel REA²⁶ (registre des entreprises admissibles), établi pour des raisons fiscales et d'intégrité par l'Autorité des marchés financiers (AMF). Idéalement, l'équipe d'auditeurs dont il a été question plus haut, relevant du MAMROT ou de la CMQ, pourrait développer à partir de ce registre une application qui permettrait aux municipalités de connaître en tout temps les firmes, par secteurs d'activités et par régions, intéressées et capables de soumissionner sur des contrats.

L'idée fondamentale est de créer une banque de fournisseurs municipaux intègres et disponibles, afin d'accentuer la concurrence sur les marchés municipaux. Après analyse par l'équipe d'auditeurs, s'il s'avère qu'un manque de concurrence risque de se faire jour dans certains marchés ou dans certaines régions, des invitations publiques à s'inscrire au registre pourraient être faites préventivement, de manière à insuffler de la concurrence dans le système.

Jusqu'ici, le processus de pré-qualification a souvent été utilisé pour écarter des concurrents potentiels plutôt que pour s'assurer de la disponibilité de fournisseurs de qualité. En rendant obligatoire la pré-qualification par ce registre pour pouvoir soumissionner, le MAMROT/CMQ viendrait annuler une partie du pouvoir municipal de nuisance sur cette activité.

²⁶ Le REA est le Registre des entreprises autorisées (par l'AMF) à contracter avec un organisme public. Il découle de l'application de la *Loi sur les contrats des organismes publics* et de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*.

vi) Disqualifications pour non-conformité

Les cas de disqualification pour non-conformité devraient également être répertoriés et sujets à des révisions par la CMQ, qui trouverait là une extension naturelle de ses compétences actuelles. Encore une fois, l'idée est de comprendre et de limiter les cas de disqualifications de ce type, parce que leur effet est de limiter la concurrence, ce qui n'est pas souhaitable.

À l'heure actuelle, la disqualification de firmes se fait sans justification approfondie et ouvre la porte à des abus. À la limite, des sanctions pourraient être imaginées pour les « récidivistes » de la disqualification, en visant autant les municipalités que les responsables de ce processus, pris individuellement.

vii) La gestion des « extras » en cours de mandat

En matière de dépassement de coûts en cours de projet, certains secteurs d'activités se démarquent par la fréquence et l'ampleur de ces aléas : la construction et l'informatique, notamment. Bien qu'il ne soit pas possible d'interdire des dépassements de coûts (à moins de privilégier des formules de partage de risques, ce qui est une formule assez différente qui ne semble pas à la portée de l'ensemble des municipalités), il est sûrement possible de limiter leur valeur, par exemple en fixant un seuil maximum, dont l'atteinte entraînerait une réévaluation du projet et une remise en concurrence des phases subséquentes, non-réalisées jusque-là, en interdisant au fournisseur d'être soumissionnaire. Ce mécanisme agirait comme un facteur désincitatif tant pour les fournisseurs (qui gèreraient mieux leur chantier) que pour les municipalités (qui prépareraient mieux leurs devis).

viii) Une imputabilité élargie pour les responsables des achats

L'octroi et le suivi de contrats, notamment les aspects de préparation de devis, est un processus largement administratif; pourtant, le travail des fonctionnaires est essentiellement méconnu et peu encadré. L'implication de certains d'entre eux dans des « astuces » de contournement de la loi est également méconnue et leur imputabilité apparaît de prime abord minime, les élus supportant jusqu'à maintenant tout le fardeau apparent de la « corruption » qui peut en découler.

Or, les fonctionnaires sont seuls impliqués dans la préparation des plans et devis, dans la tenue des comités de sélection, dans le processus d'information aux firmes soumissionnaires, dans le suivi des contrats accordés, etc.

À notre avis, et en corollaire à notre suggestion²⁷ à l'effet d'évacuer les élus de l'activité d'octroi de contrats, il pourrait être stratégique de déployer un éventail de mesures visant à « officialiser » la responsabilité des fonctionnaires municipaux dans les processus liés à l'attribution et au suivi de contrats, puisqu'ils en contrôlent une large partie.

Les fonctionnaires et cadres municipaux impliqués dans les procédures d'adjudication de contrats devraient être identifiés comme tels et soumis à des mesures de surveillance particulières. Ces postes sont stratégiques pour un employeur municipal et on doit donc viser à obtenir le meilleur rendement pour l'argent public qui y est investi. Ainsi, à l'instar de certains postes (notamment en sécurité publique) dont les titulaires sont appelés à manipuler une information qui doit demeurer secrète ou qui est considérée comme étant stratégique, les responsables des achats, les personnes impliquées dans les comités de sélection et les cadres de ces unités administratives devraient prêter un serment particulier, être soumis à des vérifications fréquentes et leurs ordinateurs et appareils de communications faire l'objet d'une surveillance particulière.

²⁷ Voir rapport de 2012.

De plus, on devrait favoriser, dans la mesure du possible, une rotation des tâches liées à l'adjudication et au suivi de contrats, quitte à regrouper les fonctionnaires responsables dans des équipes intermunicipales au besoin, dont la rémunération serait assurée au prorata des budgets et/ou du nombre de contrats accordés par chaque municipalité de l'ensemble ainsi créé.

De telles mesures de régulation, si elles étaient conjuguées à la création d'un organisme d'audit ainsi qu'à l'adoption de mesures de surveillance et de sanctions propres à ces tâches, pourraient avoir pour effet de « sensibiliser » les fonctionnaires à l'importance du respect des processus et de leurs objectifs premiers : la transparence, l'intégrité et la viabilité économique de la mise en concurrence par le biais de la procédure d'appel d'offres.

Pour compléter un tel dispositif et tel que déjà mentionné plus haut, une équipe d'observateurs de la CMQ, complétant l'équipe d'audit, pourrait s'inviter au hasard sur tout comité de sélection, afin de vérifier si l'ensemble des critères identifiés au devis d'appel d'offre sont bel et bien cotés de façon convenables.

Cette approche envers les personnes impliquées dans l'octroi de contrats relève d'une transparence qui se veut, mieux que l'actuelle approche basée sur l'anonymat de ces personnes, susceptible de servir à long terme l'intérêt public.

B – La voie d'un nouveau paradigme de gestion des contrats

Dans cette seconde voie de solution, le régime d'attribution de contrats par les municipalités est carrément remis en question et on aborde le problème en acceptant l'idée que le gouvernement est mieux placé que les municipalités pour gérer adéquatement cette responsabilité.

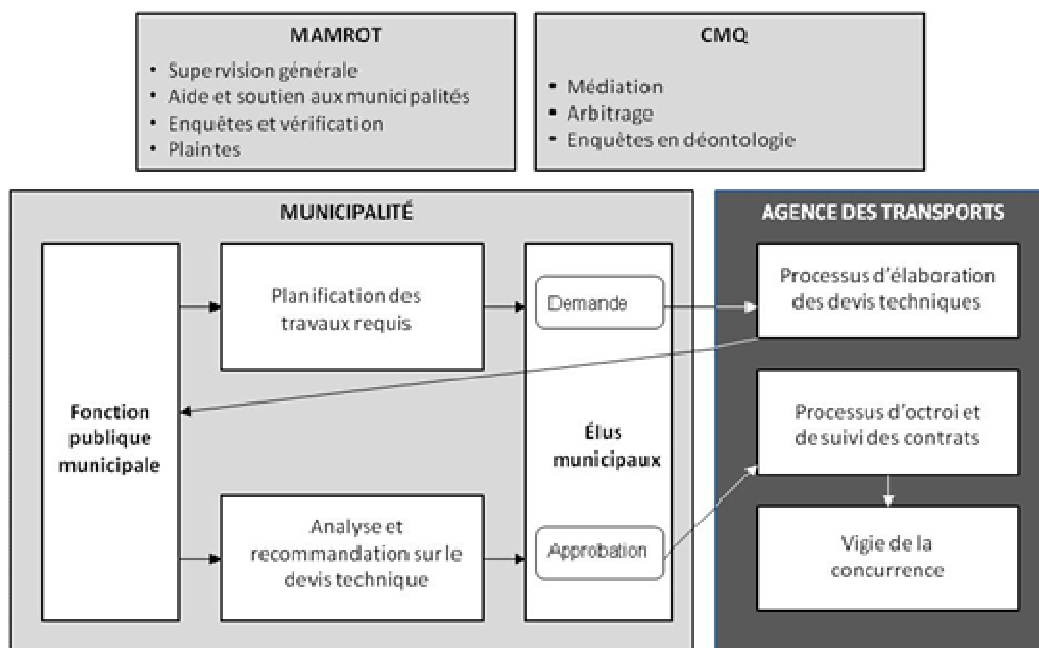
Ainsi, s'il apparaît vraisemblable, au terme du processus dans lequel la Commission est engagée, que les municipalités ne pourront jamais efficacement éradiquer les mauvaises pratiques internes²⁸, ni les tentatives de corruption de fonctionnaires et d'élus, ou encore empêcher la collusion entre firmes pour limiter les soumissionnaires et truquer les offres déposées, un rebrassage plus fondamental de la responsabilité relative à l'attribution de contrats pourrait s'avérer nécessaire.

On le voit, cette voie de solution est très différente de la précédente en ce qu'elle mise non plus sur la responsabilisation accrue des municipalités appuyées par une présence plus costaute du binôme MAMROT/CMQ, mais plutôt sur le remplacement (partiel) des municipalités par un dispositif qui serait davantage contrôlé par le gouvernement du Québec. Un tel dispositif peut reposer sur une agence unique ou sur une pluralité d'intervenants.

La proposition serait alors basée sur le retrait aux municipalités de leur libre arbitre et de leur compétence opérationnelle sur les achats de certains services, prioritairement liés à la construction (incluant la réfection) de réseaux de voirie, souterrains et d'ouvrages de génie civil.

²⁸ Il est intéressant de conserver en mémoire le fait que, depuis un siècle, à chaque génération, une commission d'enquête touchant principalement ou accessoirement ce type de problématique dans une (ou des) municipalité(s) ait dû être mise sur pied : commission Taschereau (1905), commission Cannon (1909-1910); commission Coderre (1924-1925); commission Caron (1950-1953); CECO (1974-1977) et CEIC (2011-...).

Schéma 3 - PROPOSITION BASÉE SUR L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEAU PARADIGME DE CONTRÔLE



Le gouvernement du Québec mettrait alors en place un nouveau dispositif composé des éléments suivants :

- 1) création d'un registre centralisé des soumissionnaires, géré par le MAMROT/CMQ;
- 2) attribution à une agence centrale (comme par exemple dans l'exemple fourni ci-haut, la nouvelle Agence des Transports, en voie de formation) du mandat de concevoir les plans et devis (sur demande des municipalités) pour les contrats relatifs à la voirie et aux ouvrages de génie civil;

- 3) approbation par une résolution du conseil de chaque municipalité des plans et devis, ainsi que d'une estimation des coûts des travaux et d'une cédule de réalisation;
- 4) responsabilité pour l'Agence d'aller en appel d'offres selon une séquence qu'elle déterminera dans une optique globale d'optimisation;
- 5) responsabilité pour l'Agence de surveiller les travaux et d'autoriser tout dépassement de coût.

Les municipalités paieraient les coûts de ces services rendus par l'Agence, sur la base d'un coût forfaitaire pour les phases d'ingénierie et de gestion de projet (à taux horaire, par exemple). Elles paieraient l'Agence dans un délai déterminé pour le coût des travaux eux-mêmes et conserveraient le droit d'en appeler à la CMQ si elles considèrent que l'Agence n'a pas agi avec toutes les précautions nécessaires pour assurer le meilleur rapport coût-bénéfice.

Les municipalités financeraient à long terme le coût global des travaux liés à un projet au terme de leur réalisation, comme c'est le cas actuellement, ou alternativement une partie seulement du coût de ces travaux si un paiement comptant a été prévu à même une réserve, par exemple. Les municipalités conserveraient ainsi le contrôle sur la nature des travaux à réaliser et sur leur endettement, mais seraient évacuées de la phase de conception et de réalisation.

* * *

Il est déjà évident qu'une telle approche rencontrerait inévitablement des objections de la part des municipalités qui souhaiteraient éviter cette perte relative d'autonomie, d'autant plus que le financement de ces contrats continuerait d'être assuré localement. C'est un argument qu'il faut recevoir, et confronter au besoin.

Mais un contre-argument de poids dans ce dossier pourrait être le suivant : dès lors que le gouvernement du Québec, par le biais d'un programme quelconque, injecte des sommes attribuées aux municipalités en fonction de critères d'admissibilité, cette nouvelle façon de faire pourrait faire partie des conditions de base que le gouvernement du Québec mettrait sur la table en échange du maintien de la panoplie de programmes de subventions aux municipalités.

Si on poursuit dans cette logique, et qu'on souhaite pour une raison ou une autre limiter le transfert de responsabilité concernant ce type de contrats aux plus importants d'entre eux, on pourrait très bien laisser aux municipalités la responsabilité d'accorder des contrats liés à des travaux de construction dans les cas où elles ne reçoivent aucun financement de l'État. Cela risque de ne plus concerner que des petits chantiers de construction ou de réfection d'ouvrages de génie civil.

Une autre façon de trancher la question et d'atteindre à peu près le même résultat serait de réserver les contrats de construction/réfection de plus de 500,000 \$ à l'Agence des Transports, et les contrats inférieurs à ce niveau aux municipalités.

Enfin, une autre variante consisterait à regrouper au niveau supra-local cette fonction, plutôt que de la confier à une autorité gouvernementale; différents cas de figure seraient alors possibles (MRC, région administrative, etc.). Étant donné la variété des situations sur le terrain, tant au niveau des besoins que des moyens, une telle solution devrait toutefois être approfondie pour être vraiment adaptée à la réalité.

2.2 - APPROCHE # 2 : MODIFIER LE RÉGIME DE PROTECTION DES CADRES MUNICIPAUX

Cette deuxième piste de solution consiste à vérifier si une amélioration au régime de protection dont bénéficient les cadres municipaux ne pourrait pas être imaginée, toujours avec la finalité d'améliorer l'octroi et la gestion des contrats municipaux. Il appert que la Commission aurait reçu des observations signalant que les mécanismes actuels de protection des cadres sont insuffisants pour leur assurer une quiétude en cas de confrontation avec des élus sur ce sujet.

2.2.1 - Situation actuelle

La Loi sur les cités et villes (LCV), aux articles 71 et suivants, établit le régime de protection pour certains employés et fonctionnaires, dont les cadres municipaux, en cas de destitution ou de congédiement arbitraire.

Fondamentalement, il revient aux élus de décider d'engager (par l'adoption d'une résolution) ou de congédier des fonctionnaires ou employés. Toutefois, dans le cas d'un congédiement, un premier mécanisme de retenue consiste à exiger une majorité absolue de voix des membres du conseil pour « (...) *destituer, suspendre sans traitement ou réduire le traitement d'un fonctionnaire ou d'un employé qui n'est pas un salarié au sens du Code du travail*²⁹ ». Cette exigence est même relevée aux 2/3 des voix des membres du conseil pour s'appliquer au congédiement d'un vérificateur général.

Jusqu'à l'adoption du PL 31³⁰ (devenu le chapitre 26 des lois de 2001), c'était la Commission municipale du Québec qui détenait un pouvoir d'enquête et de réintégration, le cas échéant (par l'article 48 de sa Loi). Depuis 2001, c'est la Commission des relations

²⁹ Article 71, 2^e alinéa.

³⁰ *Loi modifiant le Code du travail, instituant la Commission des relations du travail et modifiant d'autres dispositions législatives.*

du travail (CRT) qui dispose du pouvoir d'enquête et peut disposer d'une plainte portée à l'intérieur d'un délai de 30 jours d'une telle décision³¹. Elle peut par exemple ordonner à la municipalité une réintégration, une indemnité, etc.³²

La CRT intervient en vertu du volet « Protection de l'emploi » (applicable aux cadres et aux salariés non-syndiqués) de son vaste mandat³³. La procédure est la suivante :

- 1) sur réception d'une plainte transmise dans un délai de 30 jours de la décision de l'employeur (comme le prévoit la Loi), la CRT convoque les parties par écrit;
- 2) la CRT offre d'abord des services de conciliation puis, à défaut d'une entente;
- 3) la CRT institue un procès devant un commissaire;
- 4) la décision de la CRT intervient dans un délai de 90 jours après la tenue du procès.

(...)

La Commission municipale du Québec maintient toutefois ce même pouvoir d'enquête et de décision relative à un employé ou fonctionnaire municipal dans le cas d'une municipalité en défaut (et assujettie au contrôle de la CMQ)³⁴. De plus, dans ses pouvoirs

³¹ Article 72, 2^e alinéa.

³² Article 72.2.

³³ Le mandat de la CRT couvre également quatre autres « secteurs » : relations du travail, services essentiels, culture, construction et qualification professionnelle.

³⁴ Extrait de l'article 48 de la Loi sur la Commission municipale du Québec (Chapitre C-35) :

(...)

g) la nomination, la suspension sans traitement par le conseil ou la destitution d'un officier ou d'un employé de cette municipalité est sans effet si elle n'est pas approuvée par la Commission, qui seule a le droit de fixer le salaire et les conditions d'engagement.

généraux, la CMQ peut instituer une enquête sur l'administration financière d'une municipalité, ce qui peut être interprété assez largement³⁵.

2.2.2 - Analyse :

On peut aisément imaginer qu'au moment de devoir tenir tête à des élus qui voudraient le forcer à accepter (ou même à participer à) certaines pratiques illégales ou non-éthiques, un cadre³⁶ municipal estime qu'il existe un déséquilibre entre les conséquences de son refus et ses recours possibles. En effet, le recours devant la CRT n'a pas pour effet de le réintégrer en attendant une décision. La personne se trouve donc généralement démunie financièrement pour endurer l'épreuve d'un recours, sans compter qu'il s'agit à toutes fins utiles d'un procès, et qu'il est impossible de connaître à l'avance l'issue de cette épreuve de force entre un individu et une administration publique. D'où le réflexe protecteur pour un cadre de courber l'échine et d'accepter de vivre ou d'être témoin de situations qui pourraient être non-éthiques ou carrément illégales.

La Commission a le pouvoir de destituer ou de suspendre sans traitement tout tel officier ou employé. Elle a le même pouvoir quant aux officiers ou employés en fonction à la date de la mise en vigueur de la présente loi.

La décision de la Commission doit être signifiée à la personne destituée ou suspendue sans traitement de la même façon qu'une assignation en vertu du Code de procédure civile (chapitre C-25).

Sous réserve de l'article 89 de la Loi sur la police (chapitre P-13.1), la personne qui fait l'objet d'une mesure visée au deuxième alinéa peut, dans les 30 jours qui suivent la signification de la décision, soumettre une plainte par écrit à la Commission des relations du travail instituée par le Code du travail (chapitre C-27) pour qu'elle fasse enquête et dispose de sa plainte.

Les articles 72.1 à 72.2 de la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19) s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à l'égard de tout fonctionnaire ou employé visé au premier alinéa.

La Commission peut, par un avis donné à la municipalité, se réserver le pouvoir exclusif de nommer, destituer, suspendre sans traitement et remplacer tels officiers ou employés;

35 Article 22 de la Loi sur la CMQ : La Commission ne peut, dans un rapport, blâmer la conduite d'une personne ou recommander que des sanctions soient prises contre elle, à moins de l'avoir informée des faits qu'on lui reproche et de lui avoir permis d'être entendue à ce sujet. Elle est dispensée de cette obligation, si la personne invitée par écrit à le faire dans un délai raisonnable refuse ou néglige de se présenter ou de transmettre autrement ses observations.

36 Par souci d'alléger le texte, à partir d'ici, le terme « cadre » désignera un officier d'une municipalité, car c'est de cette catégorie d'employé que l'on parle généralement, même si le régime de protection s'applique également au personnel non-syndiqué en général.

Une analyse a été possible pour les 17 dernières décisions prises en vertu de cette compétence par la CMQ entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 décembre 2001, date du transfert de compétence à la CRT³⁷. De ces 17 causes, 8 ont été favorables aux cadres municipaux plaignants, et 9 aux municipalités en cause. Seules 6 municipalités avaient le statut de ville, les autres étant de statut rural. La majorité des causes concernaient des renvois de cadres municipaux; trois seulement concernaient des secrétaires-trésoriers ou des DG, les autres touchant des inspecteurs municipaux, cadres intermédiaires (greffier, par exemple) ou autres employés.

À partir de 2002, la compétence ayant été transférée, il faut consulter le site Internet de la CRT pour continuer l'analyse. On comprend que 105 causes impliquant des employés ou fonctionnaires municipaux ont été traitées depuis 2002 par la CRT, au rythme moyen de 10 causes par année³⁸. De ce nombre, seulement une douzaine impliquait des directeurs généraux congédiés par leur employeur³⁹. Les autres cas concernent des cadres intermédiaires (greffier, surintendants), inspecteurs municipaux ou autres employés non-syndiqués⁴⁰.

Les quelques 105 causes analysées par la CRT depuis 2003 impliquent des municipalités à statut « rural » dans 22 cas, et des villes dans 83 cas. Sans être parfaitement représentatif du marché du travail municipal, cela correspond à la logique selon laquelle il y a beaucoup plus d'employés, notamment de cadres, dans les municipalités urbaines (ayant statut de

³⁷ En effet, les jugements rendus par la CMQ depuis le 1^{er} janvier 2000 sont disponibles sur Internet, à l'hyperlien suivant : <http://www.jugements.qc.ca/>

³⁸ En 2002, il n'y a eu aucune décision de la CRT, et le rythme des décisions oscille entre 5 (en 2004) et 12 (en 2005, 2009, 2012 et 2013).

³⁹ Ces municipalités sont : Ville de Richelieu, Ville de Otterburn Park, Ville de Montréal-Est, Ville de L'Île-Perrot, Ville de Brownsburg-Chatham, Ville de Saint-Constant, Municipalité des Îles-de-la-Madeleine, Municipalité de Saint-Justin, Municipalité de Sainte-Brigitte-de-Laval, Municipalité de Batiscan, Municipalité d'Otter Lake, Municipalité de Saint-Joseph-de-Ham-Sud.

⁴⁰ Selon un relevé effectué le 28 août 2013 à l'aide de l'hyperlien suivant : http://www.crt.gouv.qc.ca/decisions/rechercher_une_decision.html?no_cache=1

« ville ») que dans les municipalités rurales (à statut autre, soit « village », « paroisse », « municipalité », etc.).

Que déduire de tous ces cas ? Leur nombre global est certainement significatif, quoi qu'ils n'impliquent qu'un très faible pourcentage des municipalités. La plupart des causes porte sur des appels relatifs à des résolutions de congédiement (une minorité porte sur des questions de rémunération ou de classement).

On retrouve assez peu de municipalités (les très grandes villes comme Québec, Laval, Gatineau, Sherbrooke, Brossard ou Valleyfield peuvent compter de deux à quatre causes chacune, mais l'exception est clairement la Ville de Montréal qui compte 41 causes, en incluant ses arrondissements et organismes affiliés).

Comment interpréter la situation pour la Ville de Montréal, dont le nombre de causes devant la CRT apparaît à première vue démesuré ? Il faut d'abord rappeler que la Ville de Montréal emploie à elle seule 25 % de la main-d'œuvre en milieu municipal au Québec; on estime que la proportion de cadres municipaux y est encore plus élevée. De plus, cette organisation a vécu entre 2002 et 2006 d'importants changements à sa structure (regroupement de 29 entités municipales en 2002; reconstitution de 15 d'entre elles en 2006). Elle a de plus vécu des soubresauts administratifs importants (restructurations internes), et enfin il est de commune renommée que les relations industrielles à la Ville de Montréal sont plus difficiles qu'ailleurs, le facteur de proximité dans la relation employeur-employé (ou « facteur humain ») étant pratiquement absent. Tous ces facteurs contribuent sûrement à expliquer la forte présence de cette grande ville dans le nombre des causes portées devant la CRT.

Il y a aussi très peu de personnes « récidivistes » du système, ce qui est peut-être un indicateur à l'effet que le système n'incite pas à sa surutilisation. On compte seulement une poignée de causes portées en révision par une personne dont l'appel n'avait pas été accepté par la CRT.

Il est cependant impossible à partir de ces seuls cas de déterminer si le mécanisme prévu par la Loi est efficace, accessible et qu'il constitue vraiment un contrepoids efficace contre l'arbitraire en matière de protection de l'emploi. De la même façon, il nous est impossible de tirer une conclusion quant à l'effet positif ou négatif du transfert de juridiction (de la CMQ à la CRT, en 2002), sinon que le mécanisme pris globalement ne semble pas avoir été modifié quant à sa portée, quant à son utilisation, quant aux résultats obtenus à partir de l'échantillon auquel nous avons pu avoir accès, etc.

Au vu des décisions rendues, le mécanisme semble toutefois fonctionner, du moins en termes d'accès (par différentes catégories de cadres municipaux ou d'employés et par différentes strates de municipalités) et en termes d'effet des décisions obtenues (on y dénote un certain équilibre entre les décisions favorables à chaque partie).

De plus, il est utile de mentionner que le transfert de compétence à la CRT a engendré un changement positif, dans le sens où la CMQ ne pouvait que réintégrer l'employé ou confirmer son congédiement/suspension, alors que la CRT peut imposer des conditions spécifiques visant à mieux tenir compte des particularités de chaque cas (conditions de réintégration ou paiement obligatoire, frais juridiques, etc.). Des acteurs bien au fait du fonctionnement du système nous rapportent que la CRT a également engendré une professionnalisation⁴¹ ainsi que plus de diligence dans le traitement des causes⁴².

Mais ce mécanisme ne constitue pas une garantie de réintégration dans son emploi, si c'est là l'objectif que pourraient rechercher les cadres municipaux.

On sait que le régime de protection des cadres municipaux a été « testé » en plusieurs occasions, et les décisions favorables ont été partagées entre l'employeur et l'employé. Il

⁴¹ Contrairement aux commissaires de la CMQ, les commissaires ont tous une formation juridique, ce qui réduit de beaucoup les recours à des tribunaux civils pour les appels des décisions rendues.

⁴² Tel que rapporté dans CRT, Plan stratégique 2010-2015 (révisé au 7 mai 2013), pp.5-6.

faut comprendre que dans la vie de tous les jours, le tort ne peut pas systématiquement se situer uniquement du côté de l'employeur; certaines personnes, pour différentes raisons, se montrent difficiles à intégrer après une période d'essai ou au terme d'un contrat, sans parler de celles qui commettent des fautes. Par ailleurs, notre compréhension est à l'effet que le régime de protection de l'emploi offert aux cadres municipaux est à toutes fins utiles celui qui est disponible pour l'ensemble des travailleurs et employés non-syndiqués au Québec⁴³.

De nombreux employés « cadres » du secteur privé ne bénéficient même pas d'un tel régime de protection de l'emploi, la ligne de démarcation se situant en fonction du poids relatif des pouvoirs décisionnels confiés à un cadre. En ce sens, étant donné la nature de l'organisation municipale où toutes les décisions sont prises par un conseil d'élus, les cadres municipaux correspondent à la partie des employés « cadres » qui méritent le régime de protection de l'emploi offert par la *Loi sur les normes du travail*.

Un effet dissuasif ?

Ce qu'il est impossible de mesurer en analysant ces données, c'est l'effet dissuasif du régime de protection en place. Autrement dit, si un nombre suffisant de cadres municipaux estiment qu'il ne leur procure pas la quiétude voulue, alors cette perception fait foi, nonobstant les dispositions réelles de la Loi. Pour tenter d'y voir plus clair et de mieux renseigner la Commission sur ce sujet, nous avons recueilli des avis de quelques praticiens de ce domaine, tant du côté des cadres municipaux que du côté des employeurs.

Les associations regroupant des cadres municipaux par affinité (ADGMQ, COMAQ, ADMQ) ne semblent pas avoir mené de représentations sur ce thème auprès du gouvernement, du moins pas dans les années récentes. Du côté de la Fédération des associations de cadres

⁴³ La CRT indique sur son site Internet que ce régime s'adresse aux salariés syndiqués et non syndiqués, à certains cadres, dont les cadres municipaux, ainsi qu'aux employeurs.

municipaux du Québec, outre le désir souventes fois exprimé de voir établie une obligation de reconnaissance d'une association de cadres dans chaque municipalité, plusieurs représentations ont été faites relativement au régime de protection des cadres, afin de bonifier ce dernier. La Fédération, qui semble avoir été très active au moment des fusions municipales (2000 à 2002) et au moment du transfert de juridiction vers la CRT (mêmes années), maintient la pression auprès des employeurs municipaux et du gouvernement. La Fédération agit en contrepoids à l'employeur municipal en assumant les frais (ou une partie) juridiques d'un cadre municipal congédié ou suspendu. C'est donc une forme de mutualisation (au moins pour ceux qui adhèrent à la Fédération) du risque et des coûts qui en découlent.

Du côté des employeurs, le CCH (Centre du capital humain, organisme spécialisé en ressources humaines, affilié à l'UMQ) estime que le régime actuel de protection est équilibré et que, si des modifications devaient y être apportées, ce serait plutôt pour rallonger la période probatoire (la faire passer, par exemple, de 6 mois à 12 mois pour tous les postes).

Se pose alors la question fondamentale : doit-on retoucher à ce régime ? Et si la réponse est oui, comment le faire ?

À cette question, notre analyse nous amène à souligner le fait que la majorité des employés municipaux non-syndiqués ont accès à un régime de protection de l'emploi qui correspond au minimum (et parfois mieux) à ce que le « marché réglementaire » fournit à l'ensemble des postes équivalents dans d'autres secteurs d'activités. Nous ne voyons donc pas en quoi le régime actuel, dont on peut faire l'hypothèse, à l'analyse des causes traitées, qu'il fonctionne raisonnablement, devrait être modifié de façon fondamentale. Une analyse beaucoup plus substantielle devrait alors être menée au préalable pour justifier une telle avenue, s'il s'avérait qu'une problématique particulière puisse être identifiée.

Un parallèle possible avec les élus ?

Enfin, bien que toute comparaison entre le traitement des élus et celui des employés soit bancal dans la mesure où le mandat électif des premiers est à durée déterminée et renouvelable aux quatre ans⁴⁴, il est intéressant de se questionner sur le parallèle à faire, le cas échéant, avec le traitement qui est réservé aux élus qui font l'objet d'une incapacité à siéger du fait d'un jugement provisoire (suite à une plainte logée contre eux).

La Loi « Marcotte »⁴⁵ stipule que l'élu conserve sa rémunération tant qu'il n'est pas déclaré coupable de l'infraction qui a fait l'objet d'une poursuite ayant servi de fondement à la requête en incapacité provisoire. Cependant, s'il est déclaré coupable, il doit alors rembourser la municipalité les frais liés à sa défense ainsi que toute rémunération reçue pendant la période de l'incapacité provisoire, ce qui inclut toute somme liée à des remboursements de dépenses. En outre, il perd le droit de recevoir une allocation de transition et une allocation de départ, et son régime de retraite sera recalculé pour ne pas inclure la période correspondant à la durée du jugement provisoire.

Toutefois, en plus de l'avertissement déjà livré, qui référait à la difficulté de comparer le régime de protection de l'emploi d'un cadre et celui d'un élu, il est également important de souligner que la disposition introduite ci-haut par la nouvelle loi « Marcotte » implique une accusation de nature criminelle. Il s'agit donc d'un cas très précis et il faut alors comparer « des pommes avec des pommes », c'est-à-dire qu'il faudrait limiter la comparaison potentielle aux cas où une résolution de suspension d'un cadre municipal ferait suite au fait qu'il est lui-même accusé de telles infractions. Cela réduit de beaucoup la portée d'une éventuelle comparaison et à notre avis, lui enlève à toute fin utile une éventuelle portée; cela reviendrait à raisonner à partir d'exceptions plutôt que sur la masse des individus.

⁴⁴ De plus, les élus ne sont pas choisis sur la base de leur compétence professionnelle, contrairement aux employés et cadres municipaux.

⁴⁵ *Loi permettant de relever provisoirement un élu municipal de ses fonctions*, adoptée en 2013.

2.2.3 – Propositions

i) Adoucir le régime de protection actuel pour établir un meilleur équilibre entre les parties ?

Pour faire suite au commentaire rapporté en tout début de notre analyse à l'effet qu'une personne se trouve démunie lors d'une destitution ou d'une suspension sans rémunération, le régime de protection de l'emploi des cadres et employés visés pourrait peut-être être modifié pour assurer le maintien d'une partie de la rémunération en cas de destitution ou de suspension. La partie restante serait retenue jusqu'au moment où l'appel devant la CRT serait confirmé ou non. Cela contribuerait sans doute à enlever au régime actuel une partie de son côté « acéré » pour les employés et cadres congédiés ou suspendus. Une variante à l'approche globale dans ce dossier verrait à obliger les municipalités à adopter des résolutions plus documentées en cas de congédiement, par exemple.

Cependant, on pourrait imaginer l'obligation de maintien total de la rémunération dans les cas où la décision fait suite à un incident relatif à une dénonciation par l'employé, par exemple, ce qui délimiterait mieux cette exception au régime général de protection de l'emploi⁴⁶.

À toutes fins utiles, il n'est pas évident à partir des informations compilées et des opinions sollicitées, que l'actuel régime de protection de l'emploi des cadres municipaux ne suffit pas à leur assurer ce qu'il fournit aux autres catégories d'employés.

⁴⁶ Il est utile de rappeler qu'une modification au Code du travail a été apportée par l'adoption de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (adoptée en 2011), à l'article 122, paragraphe 7. L'article porte sur l'interdiction faite à un employeur de congédier suspendre, déplacer ou d'exercer des mesures discriminatoires ou (...) toute autre sanction envers un salarié. Le nouveau paragraphe 7 affirme : « en raison d'une dénonciation faite par un salarié d'un acte répréhensible au sens de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (chapitre L-6.1) ou de sa collaboration à une vérification ou à une enquête portant sur un tel acte ».

Hormis les quelques ajustements suggérés ci-haut, qui ont tous pour raison d'être de renforcer un peu plus le fardeau de la preuve du côté de l'employeur municipal, nous ne sommes pas d'avis de le modifier fondamentalement. Bien sûr, la situation aurait été fort différente si notre analyse avait révélé que le régime actuel est prohibitif ou inaccessible pour une catégorie d'employés et de cadres municipaux, mais cela ne semble pas être le cas.

ii) *Le cas spécial du DG en matière de protection de l'emploi*

Là où il peut y avoir une distinction à faire, en vertu des spécificités du milieu municipal, c'est à propos du poste de directeur général d'une municipalité. Revenons sur ce que la *Loi sur les cités et villes* fournit comme indications pour ce poste.

EXTRAIT DE LA LOI SUR LES CITÉS ET VILLE

(section VII – Directeur général)

Article 112 : « Le conseil doit nommer un directeur général et fixer son traitement. (...) »

Article 113 : « Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.

Il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, sauf sur le vérificateur général qui relève directement du conseil. (...) » (le souligné est de nous)

(...)

Article 114 : « Sous l'autorité du conseil ou du comité exécutif, le directeur général est responsable de l'administration de la municipalité et à cette fin, planifie, organise, dirige et contrôle les activités de la municipalité. »

Le directeur général n'est clairement pas un fonctionnaire comme les autres pour la municipalité. C'est à lui que sont confiées les « clés » de la municipalité au quotidien,

puisqu'il s'assure des suivis entre les élus et l'administration. Il a autorité sur les autres employés, détermine leur emploi du temps, leurs priorités, etc. Il peut également établir des sanctions envers eux.

iii) Un DG = un VG

Il nous apparaîtrait dès lors normal de considérer que ce « premier fonctionnaire » soit mieux protégé contre une éventuelle décision arbitraire de la part des élus en obtenant une protection aussi musclée que celle établie pour le vérificateur général de la municipalité dans l'article 71 LCV, soit un vote à la majorité des 2/3 des voix des membres du conseil pour toute résolution de destitution, de suspension, etc. Cela contribuerait à rassurer plusieurs directeurs généraux à l'effet qu'ils sont mieux protégés que les autres fonctionnaires et cadres et qu'ils sont considérés, en termes de protection de leur emploi face aux décisions des élus, comme étant des « actifs » tout aussi stratégiques que le vérificateur général⁴⁷.

Au final, il serait illusoire de prétendre à davantage de protection, du moins tant et aussi longtemps que les municipalités seront dirigées par des élus et financées localement pour la majorité de leurs dépenses. Le poste de DG ne doit pas devenir inamovible; nous sommes d'avis que ce sont seulement les risques d'abus d'autorité de la part des élus qu'il faut éviter.

iv) Assurer une quiétude et une indépendance au DG par un engagement permanent après un an

Par ailleurs, il nous apparaît important de signaler que les DG ne devraient pas, comme c'est le cas pour d'autres catégories d'employés et de fonctionnaires d'une municipalité,

⁴⁷ Rappel de l'article 113 LCV : le directeur général a autorité sur tout fonctionnaire de la municipalité, sauf sur le vérificateur général...

être engagés par contrats à durée déterminée. D'une part, la fonction est permanente⁴⁸ et quelle que soit la personne qui l'assume, il faut un DG dans une municipalité, contrairement à certains types de postes dont la présence dans un organigramme peut refléter des besoins temporaires; d'autre part, le fait de devoir renégocier un contrat de travail directement⁴⁹ avec le maire et, ultimement, les membres du conseil municipal, rompt l'équilibre requis entre les élus et l'administration d'une municipalité. Pendant des mois, un DG en voie de renouveler son entente de travail, pourrait ainsi être mis en situation de conflit d'intérêt entre lui-même et la municipalité. Une telle situation est inacceptable, du moins pour le titulaire de ce poste.

Nous croyons également qu'une résolution adoptée par le conseil pour congédier ou suspendre sans rémunération le DG devrait, avant de prendre effet, recevoir un avis de conformité de la CRT (en lien avec le caractère explicatif de la résolution évoqué ci-haut), ce qui aurait pour effet de maintenir le DG à son poste pendant ce court laps de temps, lui conservant la totalité de sa rémunération et de ses avantages. Ce délai pourrait, dans certains cas, être utilisé pour amener les deux parties à conclure une entente de séparation, puisque ultimement, lorsque la confiance n'est plus au rendez-vous entre dirigeants d'une organisation, de tels dénouements soient souvent préférables à une guérilla juridique financée par les contribuables.

En contrepartie à ces améliorations de son régime de protection de l'emploi, le DG ne devrait être titularisé dans son poste qu'au terme d'une période « d'essai » de 12 mois plutôt que 6 mois, comme c'est le cas pour les autres employés et fonctionnaires. En effet, pour véritablement prendre la mesure du choix qu'un conseil a fait au titre de DG, il importe de le voir évoluer sur l'ensemble du calendrier annuel, incluant impérativement la période de préparation du budget.

⁴⁸ Article 112 LCV.

⁴⁹ Pour les autres contrats de travail, la négociation se fait avec la direction générale et les élus entérinent l'entente.

2.3 - APPROCHE # 3 : ACCENTUER LA RESPONSABILISATION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

2.3.1 – Situation actuelle

La municipalité se distingue par rapport à d'autres organisations publiques par la proximité très forte des élus, et par leur connaissance approfondie de plusieurs enjeux locaux. Cependant, ces caractéristiques sont parfois en porte-à-faux par rapport au besoin d'indépendance et de professionnalisme de la fonction publique, incarnée par son principal représentant, le directeur général. Nous réfléchissons dans cette section sur la possibilité d'accroître son pouvoir dans cette organisation, en soulignant les conséquences inévitables sur la nature même de l'organisation et sur la redéfinition concomitante du rôle d'autres intervenants.

2.3.2 – Analyse

Notre troisième piste de solution découle en bonne partie de la réflexion portant sur un rôle « recentré » de l' élu municipal, abordé brièvement dans le premier rapport⁵⁰ et évoqué à propos de l'approche # 1 plus haut dans ce texte. Nous soutenions alors que le conseil municipal pourrait très bien à l'avenir se concentrer sur les mandats véritablement politiques, qui relèvent par nature de l'arbitrage que seuls des élus peuvent faire (utilisation du territoire, niveau des taxes), et en corollaire ne plus autoriser les contrats individuellement, mais plutôt voter un budget global de travaux et d'acquisitions.

Cela ferait bien sûr disparaître quelque influence que pourraient détenir les élus sur des décisions individuelles⁵¹ (attribution de contrats spécifiques) et contribuerait à

⁵⁰ Voir à ce sujet la sous-section 4.3 du rapport de 2012.

⁵¹ Un parallèle peut être établi avec les conventions collectives de travail, qui fixent des rémunérations selon les catégories d'employés plutôt qu'individuellement. Les élus comprennent que leur rôle est d'accepter une convention collective plutôt que de vouloir déterminer individuellement les conditions de travail des employés.

responsabiliser les gestionnaires municipaux quant à la gestion d'une enveloppe globale qui leur serait confiée.

Il faut comprendre qu'actuellement, bien que les élus s'astreignent à adopter un budget chaque année, ce document n'a pas valeur de règlement; il ne constitue qu'une planification des revenus et des dépenses; seul le règlement sur les taxes et les tarifs, qu'on adopte en même temps que le budget, est un document juridique contraignant. Pour chaque dépense prise en application du budget, les élus doivent ensuite procéder à une autorisation par voie de résolution, en cours d'année.

À tout le moins dans les municipalités ayant statut de ville, ce processus est désuet et doit être remis en question. D'une part, ce processus ne crée aucune valeur ajoutée au rôle de l' élu; d'autre part, cela dévalorise le rôle des gestionnaires, qui pourraient être beaucoup plus inventifs et adaptatifs s'ils devaient répondre de l'utilisation d'une enveloppe globale plutôt que de laisser aux élus le soin de régler chaque contrat à la pièce. On gère encore les municipalités de 2013 à partir du dispositif de responsabilité qui a été conçu au moment de la création des municipalités en 1845, alors que le nombre de « villes » a crû de façon exponentielle⁵²! Il est temps de faire évoluer quelque peu, en l'adaptant, le système municipal, ne serait-ce que pour les municipalités de type urbain, celles qui emploient une fonction publique importante et dont le tissu urbain est complexe.

Rappelons également que plusieurs commentaires reçus lors de discussions informelles avec des gestionnaires municipaux, notamment lors de la préparation du premier rapport (2012), nous amènent à penser que l'application de règles destinées à encadrer toute une activité (l'attribution de contrats) peut mener les gestionnaires à s'éloigner d'un certain niveau d'efficacité dans leur activité quotidienne.

⁵² Pour référence à ce sujet, il faut rappeler qu'en 1871, le Québec comptait seulement trois municipalités de plus de 10,000 habitants (soit au total 15,3 % de la population totale); en 2006, ce nombre était passé à 95 municipalités, comptant pour 76 % de la population totale. Cette représentation d'une certaine évolution ne tient même pas compte de l'évolution des mandats municipaux ni de la complexification croissante de la gestion urbaine.

Le modèle du PDG est-il souhaitable ?

Qu'en serait-il si les conseils municipaux du Québec pouvaient nommer un PDG pour diriger la municipalité ?

Si on « importe » la notion de PDG du secteur privé, on en retient les éléments suivants, qui en constituent l'essence :

- le PDG est un dirigeant choisi et nommé par le conseil d'administration, qui peut le révoquer sans fournir de motif;
- il fait partie du CA et de certains comités de ce dernier;
- il préside le CA;
- il cumule les rôles de président (fonction de contrôle dans l'organisation) et de directeur-général (fonction administrative dans l'organisation);
- il représente l'organisation.

On constate que l'ensemble de ces fonctions, qui sont cumulées par un PDG, dépassent de beaucoup celles d'un DG de municipalité. En fait, à l'analyse, on comprend qu'en milieu municipal, le couple « maire / DG » joue le rôle d'un PDG. C'est donc essentiellement la présence d'un maire élu au suffrage universel qui vient empêcher la transformation du rôle du DG en PDG. Or, on ne souhaite sûrement pas se passer de la présence d'un maire élu au suffrage universel, afin de ne pas céder du terrain en matière de reddition de comptes publique et de démocratie. Il faut donc adapter plus profondément le concept...

Nous croyons en conséquence que la responsabilisation accrue du DG de municipalité requiert des adaptations importantes autant pour le DG que pour le maire.

2.3.3 – Proposition

Dans un système municipal repensé en fonction de l'idée de donner davantage de responsabilités au directeur général, le rôle du maire serait différent de ce qu'il est aujourd'hui. Le maire deviendrait l'équivalent d'un président de conseil d'administration, voyant au bon fonctionnement du conseil municipal (et le présidant lors de ses séances, ce qu'il fait déjà), représentant la municipalité sur les tribunes publiques, etc. Son nouveau rôle l'amènerait toutefois à s'assurer, au moyen de pouvoirs de vérifications qui lui seraient attribués spécifiquement, que les élus du conseil disposent de toute l'information requise pour jouer efficacement leur rôle. Ce maire serait en quelque sorte leur « ombudsman » au sein de la municipalité.

Le conseil municipal devrait alors, en sus de ses responsabilités actuelles et en fonction des adaptations nécessaires, être spécifiquement doté de la compétence de surveillance de l'administration (plutôt que le maire, dans le système actuel), qu'il exercerait publiquement et régulièrement lors des séances de sa commission de l'Administration, où il obtiendrait des réponses à ses questions et s'assurerait du suivi des orientations adoptées en conseil. Le conseil disposerait d'une enveloppe budgétaire, inspirée de l'actuel budget de recherche, pour approfondir certaines de ses propres analyses.

L'Administration serait alors placée entièrement sous la responsabilité d'un directeur général au rôle accentué (que nous symboliserons simplement par « DG + » dans ce texte) : c'est lui qui choisirait ses proches collaborateurs, c'est lui qui pourrait effectuer des virements budgétaires, c'est lui qui engagerait les employés ou les mettraient à pied, etc.

Ce « DG + » serait mieux protégé contre l'arbitraire des élus, en fonction des modifications ii), iii) et iv) déjà présentées dans la sous-section 2.2.3 ci-haut. Il obtiendrait une partie de sa rémunération sous forme de « bonus/malus » lié au rendement par rapport aux objectifs identifiés par le conseil en début d'année, etc. Ce « DG + » serait alors co-

responsable, avec le conseil, de la bonne marche de l'organisation, des contrats signés, des achats effectués, etc.

On conçoit aisément qu'un système modifié pour faire plus de place au DG doive révolutionner le rôle du maire et des conseillers. Mais l'ensemble des élus formant le conseil pourraient alors se concentrer sur le devenir du territoire de la municipalité, sur le positionnement de celle-ci au plan du développement, de l'administration, etc.

Dans une optique d'évolution du cadre global du régime municipal pour l'adapter aux réalités d'aujourd'hui, le rééquilibrage proposé ici pour les municipalités de type urbain apporterait des bénéfices évidents en termes de conception du rôle des élus et générerait probablement des vocations politiques différentes de ce qu'elles sont présentement.

Nous croyons qu'en tenant compte de ces quelques mesures, le syndrome « Asselin⁵³ » ne pourrait se répéter à l'avenir, d'autant plus qu'un DG de municipalité urbaine serait désormais davantage valorisé par sa capacité à contrôler ses coûts et ses processus que par celle de donner suite rapidement aux décisions du conseil.

Voilà une adaptation au modèle de gestion municipale susceptible de conduire à une optimisation de la gestion, débarrassée de certaines interventions d'élus dans la priorisation de dépenses et de projets, reflet de préoccupations électoralistes. De plus, s'il y a un bénéfice évident à moderniser la gestion municipale, en dehors de se donner des moyens améliorés de contrôler l'activité de gestion dans l'organisation, c'est celle de récupérer une marge de manœuvre dans le fardeau fiscal actuel par le dégagement d'économies de fonctionnement. Le système actuel de gouvernance s'est montré incapable de le faire au cours des quarante dernières années; en conséquence, il est peut-être temps, ce serait-ce que pour cette raison, de changer la donne.

⁵³ Du nom du directeur général de la Ville de Laval entre 1989 et 2006, qui a précisé lors de son témoignage devant la Commission qu'il était tellement « absorbé » par divers éléments de son vaste mandat qu'il en était venu à se détourner des contrats relatifs aux travaux professionnels et publics, laissant ce « domaine » au maire et au directeur du génie.

CONCLUSION

Examiner la situation de l'activité contractuelle dans le secteur municipal et, potentiellement, faire des recommandations afin de modifier les pratiques actuelles, requiert de la Commission d'avoir les idées claires sur les problèmes à régler, sur les mesures qu'il convient d'implanter, bref sur le nouveau « régime » qu'il convient de mettre en place, peu importe la taille des municipalités et des contrats qui sont consentis.

Premièrement, comme nous le rapportions dans la section 1 du présent rapport, laquelle condense une certaine quantité d'informations factuelles produites dans le rapport de 2012 déjà remis à la Commission, les problèmes dans la mise en œuvre du régime québécois d'encadrement de l'activité d'octroi et de suivi de contrats par les municipalités ne résultent pas d'un cadre législatif laxiste. Les règles sont nombreuses et elles sont bien connues. Pour comprendre comment améliorer le régime, il faut donc s'interroger sur l'efficacité du régime en vigueur et l'utilité relative de nouvelles règles plus tâtilloises.

Deuxièmement, et cette idée apparaît en filigrane tout au long de notre analyse et de nos propositions, il est illusoire de prétendre mieux contrôler une activité qui coûte annuellement des milliards de dollars, et qui résulte de processus administratifs complexes, dispersés dans plus de 1,000 organismes municipaux, si on n'est pas prêt à y consacrer des sommes d'argent suffisantes. La logique voudrait que le coût net de l'opération soit négatif (les sommes investies seraient alors récupérées par le maintien de prix plus bas dans les contrats publics accordés), mais malheureusement cette preuve se fait toujours *in absentia*. Si on prête foi aux arguments de ceux qui prétendent que les contrats municipaux en matière de construction ont probablement coûté jusqu'à 30 % de plus au cours des dernières années, alors la rentabilité attendue des mécanismes de contrôle consisterait à faire la preuve qu'ils coûtent globalement moins que ce montant. La réalité est probablement plus complexe, cependant...

Quant à nous, nous sommes d'avis qu'il ne convient pas d'aborder ce sujet sous un angle comptable, ou de considérer que le coût du contrôle qu'on exerce est un moindre mal par rapport au laisser-faire. Comme maints services et activités produits par le secteur public, il faut être prêt à considérer que le coût du contrôle fait partie du coût global de l'activité, car le contrôle induit des remises en question salutaires, qui à leur tour peuvent faire diminuer certains coûts et remettre en perspective la livraison de certains services.

Nous pourrions pousser le parallèle en précisant que l'organisation d'élections après des mandats fixes de quatre ans doit être vu comme faisant partie du coût global du maintien d'institutions démocratiques. Cela permet aux citoyens de reconfirmer, le cas échéant, leurs choix précédents, et ce même si en pratique les élus municipaux ont une longévité politique beaucoup plus étendue qu'un seul mandat. Pour ces raisons, nous croyons que les municipalités devraient assumer l'ensemble des coûts découlant de contrôles plus poussés de l'activité de gestion contractuelle, peu importe si ces coûts sont assumés dans des organismes « centraux » comme la CMQ, ou au niveau des municipalités elles-mêmes.

* * *

En permettant l'approfondissement de trois des voies de solution déjà esquissées, la Commission se donne les moyens d'entrevoir l'effet de changements à l'encadrement des municipalités sur cette activité.

La réalité des choses veut que le processus d'adjudication des contrats soit un exercice soumis à une procédure administrative complexe. Le geste politique relève strictement de l'opportunité de procéder à l'acquisition de tel ou tel bien ou service et, une fois la procédure terminée, d'adjuger le contrat. Dans la réalité, on a vu que les élus ont peu ou pas d'implication dans le processus et nous croyons qu'il serait possible de les en dispenser davantage encore. En conséquence, il est à notre avis possible pour la Commission de considérer que le régime municipal actuel est sous-productif, qu'il nécessite un recentrage important et que le paradigme d'autonomie des municipalités sur

l'activité contractuelle pourrait être revu, au bénéfice d'une certaine centralisation qui assurerait une meilleure professionnalisation de cette activité et la mise en place de meilleurs contrôles.

Pour résumer notre pensée sur le régime actuel, nous pourrions affirmer que les aspects techniques des processus d'adjudication sont source de beaucoup de litiges, sans compter qu'ils permettent, après analyse, de comprendre si on fait face à des tentatives de détourner l'intention des règles encadrant l'octroi de contrats. Le régime actuel de contrôle et de surveillance mis en place par les autorités gouvernementales favorise surtout le respect des aspects liés à l'éthique et à la déontologie. Il y a donc lieu d'améliorer les choses en repensant le régime et en l'abordant avec une approche renouvelée, inspirée de l'analyse du comportement des marchés.

* * *

La production de ce rapport a nécessité, en suivi et en continuité du précédent rapport remis à la Commission, une recherche documentaire et des entrevues avec diverses personnes qui ont une excellente connaissance des enjeux et pratiques de la gestion contractuelle municipale. Nous remercions ces personnes de leur contribution et espérons que les approfondissements fournis dans le présent rapport sauront être utiles aux travaux de la Commission.

ANNEXE 1 – TABLEAU SYNOPTIQUE DES PROPOSITIONS

INTERVENANT	TYPE DE CONTRÔLE	MODALITÉS	AMPLEUR ESTIMÉE DES COÛTS
APPROCHE # 1 – RENFORCEMENT DU BINÔME MAMROT / CMQ			
OPTION 1.1 – approche de maintien de la compétence municipale			
MAMROT/CMQ	Surveillance	Mécanisme d'audit pluri-annuel	Élevé
	Surveillance	Présence d'observateurs dans les comités de sélection (échantillon)	Moyen
	Analyse	Applications informatisées d'analyse des contrats municipaux accordés	Moyen
	Surveillance	Recours aux VG municipaux pour mandat spécifique relatif à l'activité contractuelle	Moyen
	Enquête et sanctions	Accroître la portée des vérifications menées par le MAMROT en utilisant la CMQ pour des enquêtes plus approfondies	Faible
	Analyse	Établir une liste de firmes pré-qualifiées et de produits pré-homologués pour les contrats municipaux	Moyen
	Surveillance	Exercer un contrôle sur la disqualification de firmes par les municipalités	Faible
	Surveillance	Gestion des extras en cours de contrats	Faible
	Surveillance	Établir des règles particulières applicables aux fonctionnaires municipaux impliqués dans la gestion contractuelle	Faible

INTERVENANT	TYPE DE CONTRÔLE	MODALITÉS	AMPLEUR ESTIMÉE DES COÛTS
OPTION 1.2 – nouveau paradigme de gestion de certains contrats			
MAMROT/CMQ	Analyse	Création d'un registre informatisé des fournisseurs et contrats municipaux	Moyen
	Transfert par centralisation	Transfert à une agence centrale du mandat d'attribution et de suivi des grands contrats	Faible (essentiellement, transfert de coûts municipaux vers l'agence responsable)
APPROCHE # 2 – MODIFICATIONS AU RÉGIME DE PROTECTION DES CADRES MUNICIPAUX			
Municipalité	Cadres et employés (sauf DG)	Maintien partiel de la rémunération jusqu'à décision par la CRT	Faible
Municipalité	DG	Règle de vote modifiée pour suspension ou congédiement	Non-significatif
	DG	Engagement permanent et délai prolongé à un an	Non-significatif
	DG	Avis de conformité de la résolution par la CRT et maintien temporaire en poste	Faible

INTERVENANT	TYPE DE CONTRÔLE	MODALITÉS	AMPLEUR ESTIMÉE DES COÛTS
APPROCHE # 3 – RESPONSABILISATION ACCRUE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL			
Municipalité de type urbain	Recentrage du rôle des élus	Recentrage du mandat des élus vers la définition et le suivi des grandes orientations et le suivi administratif effectué par le « DG+ » et son équipe	Non-significatif
	Recentrage du rôle des élus	Recentrage du rôle du maire autour de la notion de facilitateur pour les élus et des relations extérieures de la municipalité	Non-significatif
	Responsabilisation du DG	Pouvoirs accrus du « DG + » relativement à la gestion courante; reddition de compte accentuée au conseil	Non-significatif

L'estimation de coûts reproduite dans ce tableau repose sur les ordres de grandeur suivants :

Non-significatif = coût nul ou non-significatif à l'échelle locale

Faible = moins de 5 millions de dollars globalement

Moyen = entre 5 et 10 millions de dollars globalement

Élevé = plus de 10 millions de dollars globalement