

# Étude des crédits

## Demande de renseignements particuliers

Affaires municipales,  
Régions et Occupation  
du territoire

Questions 36 à 48

Avril 2010



Québec 

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 36

Dates et lieux des rencontres avec l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM) ainsi que les ordres du jour et procès-verbaux pour 2009-2010.

1

Réunion du comité de suivi sur la mesure d'imposition de droits aux exploitants de carrières et de sablières

- Réunion : Québec, le 8 octobre 2009.  
Participants : Pierre Tremblay (ACRGQTQ), Joël Bélanger (UMQ), Agnès Dupriez (FQM), Guy Charland (ADGMQ), Bernard Guay et Geneviève Camiré (MAMROT).  
Sujets abordés : État de la situation au terme des premiers mois d'application de la mesure et examen des difficultés d'application.  
Ordre du jour en annexe, aucun compte rendu n'a été rédigé.

2

Rencontres d'information sur la mesure d'imposition de droits aux exploitants de carrières et de sablières

- Réunion pour le comté de Maskinongé : Louiseville, le 13 mars 2009.  
Participants : Jean-Paul Diamond (député de Maskinongé), Marc Plante (attaché politique du député de Maskinongé), une cinquantaine de représentants municipaux et d'exploitants de la région de Louiseville, Serge Pinard (MAMROT-DR Mauricie), Geneviève Camiré (MAMROT).  
Sujets abordés : Modalités d'application de la mesure d'imposition.  
Ni ordre du jour ni compte rendu n'a été rédigé.
- Présentation au Congrès annuel de l'Association des propriétaires de machinerie lourde du Québec : La Malbaie, le 24 avril 2009.  
Participants : Plus de 200 participants à la séance d'information, Geneviève Camiré (MAMROT).  
Sujets abordés : Modalités d'application de la mesure d'imposition et réponses aux questions des participants.  
Ni ordre du jour ni compte rendu n'a été rédigé.
- Atelier au Congrès annuel de la FQM : Québec, le 25 septembre 2009.  
Participants : Pierre Tremblay (AGTCRQ), Me Claude Jean (Tremblay Bois Mignault Lemay), Bernard Guay (MAMROT) et une multiplicité d'élus et de gestionnaires municipaux.  
Sujets abordés : Modalités d'application de la mesure d'imposition et état de la situation après huit mois d'application.  
Ni ordre du jour ni compte rendu n'a été rédigé.

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 36

Dates et lieux des rencontres avec l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM) ainsi que les ordres du jour et procès-verbaux pour 2009-2010.

3

Rencontres avec les représentants des municipalités et des centres d'urgence 9-1-1 sur la mesure d'imposition d'une taxe pour le 9-1-1

- Consultation sur l'encadrement de la taxe pour le 9-1-1 : Visioconférence Montréal et Québec, le 11 mai 2009.  
Participants : Peggy Bachman et Richard Montpetit (UMQ), Ann Bourget et Agnès Dupriez (FQM), Jean-François Leclaire et François Bernier (Ville de Montréal), Carole Raïche et Serge Carrier (ACUQ), Richard Busque et Daniel Veilleux (CAUCA), Jean-François Bouchard (MSP), Andrée Drouin et Marie Pelletier (DAJ) et Marc Croteau, Bernard Guay et Pierre Lambert (MAMROT).  
Sujets abordés : Consultation préalable à l'adoption du règlement gouvernemental encadrant la taxe municipale pour le 9-1-1 portant sur un document présentant les éléments dont le MAMROT propose de tenir compte dans le projet de règlement à soumettre pour décision au Conseil des ministres.  
Ni ordre du jour ni compte rendu n'a été rédigé.
- Réunion sur la mise en place de la taxe pour le 9-1-1 : Visioconférence Montréal et Québec, le 18 septembre 2009.  
Participants : Pierre Prévost (UMQ), Ann Bourget et Agnès Dupriez (FQM), François Bernier, Richard Boyer et Sylvain Gouin (Ville de Montréal), Andrée Drouin et Marie Pelletier (DAJ) et Marc Croteau, Bernard Guay et Pierre Lambert (MAMROT).  
Sujets abordés : Désignation par le ministre de l'organisme devant répartir la taxe pour le 9-1-1 entre les municipalités, traitement des municipalités n'ayant pas adopté leur règlement imposant une taxe pour le 9-1-1 et mesures de communication devant accompagner l'entrée en vigueur de la taxe.  
Ni ordre du jour ni compte rendu n'a été rédigé.
- Réunion sur l'annonce de la nouvelle taxe pour le 9-1-1 : Conférence téléphonique le 2 novembre 2009.  
Participants : Pierre Prévost (UMQ), François Bernier (Ville de Montréal), Agnès Dupriez (FQM), Louis Boivin (consultant), Bernard Guay, Pierre Lambert et Céline Soucy (MAMROT).  
Sujets abordés : Gestes à poser pour l'annonce de l'entrée en vigueur de la nouvelle taxe (document questions-réponses, ligne téléphonique, etc.).  
Ni ordre du jour ni compte rendu n'a été rédigé.
- Réunion sur certains problèmes de mise en place du nouveau régime : Conférence téléphonique le 12 janvier 2010.  
Participants : Pierre Prévost et Joël Bélanger (UMQ), Agnès Dupriez (FQM), Serge Allen (Agence 9-1-1), Bernard Guay et Pierre Lambert (MAMROT).  
Sujets abordés : Problèmes causés par les délais de mise en place de la nouvelle procédure de versement du produit de la taxe pour le 9-1-1 et d'ajustement des clauses financières des ententes de desserte entre les centres d'urgence 9-1-1 et les municipalités et actions à prendre.  
Ni ordre du jour ni compte rendu n'a été rédigé.

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 36	Dates et lieux des rencontres avec l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM) ainsi que les ordres du jour et procès-verbaux pour 2009-2010.
--------------	---

4	<p><u>Rencontre avec les représentants des fournisseurs de services téléphoniques sur la mesure concernant le financement des centres d'urgence 9-1-1</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultation sur l'encadrement de la taxe pour le 9-1-1 : Montréal, le 27 mars 2009  Participants : Pierre-Luc Hébert et Line Maheux (Bell Canada), Simon-Pierre Olivier (Rogers Communications), Philippe Léonard et Michel Messier (Cogeco Cable), Patrick Desy (Quebecor Media), Allen Mercier (Télébec), Serge Désy (ACTQ), Emmanuel Morin (ACTS), Jean-François Bouchard (MSP), André Forget et Christiane Huot (MRQ), Andrée Drouin et Marie Pelletier (DAJ) et Marc Croteau, Bernard Guay et Pierre Lambert (MAMROT).  Sujets abordés : Consultation préalable à l'adoption du règlement gouvernemental encadrant la taxe municipale pour le 9-1-1 à partir d'un document préparé par le MAMROT précisant l'ensemble des éléments faisant l'objet de ladite consultation, soit le montant de la taxe et la partie pouvant être conservée par les fournisseurs de services téléphoniques, la définition des termes « client » et « service téléphonique », la base d'imposition et la date à compter de laquelle la taxe sera imposée.  Ordre du jour et compte rendu en annexe.</li> </ul>
5	<p><u>Rencontres du groupe de travail sur la diversification des revenus municipaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Première réunion : Fédération des municipalités du Québec : Québec, le 25 août 2009.  Participants : François Bernier (Ville de Montréal), Jasmin Savard (UMQ), Érika Desjardins-Dufresne et Nicolas Fleury (FQM), Marc Grandisson (MFQ), Bernard Guay et Geneviève Camiré (MAMROT).  Sujets abordés : Définition du mandat et des objectifs du groupe de travail.  Ordre du jour et compte rendu en annexe.</li> <li>• Deuxième réunion : Québec, le 9 février 2010.  Participants : François Bernier et Sylvain Gouin (Ville de Montréal), Joël Bélanger (UMQ), Érika Desjardins-Dufresne (FQM), Marc Grandisson et Ghislain Amega (MFQ), Bernard Guay et Geneviève Camiré (MAMROT).  Sujets abordés : Survol des documents transmis par le MAMROT concernant l'évolution de la situation du financement des municipalités, discussion sur la suite des travaux et le calendrier.  Ordre du jour en annexe, compte rendu non disponible.</li> </ul>



**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 36

Dates et lieux des rencontres avec l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM) ainsi que les ordres du jour et procès-verbaux pour 2009-2010.

6

Rencontres sur la problématique des augmentations élevées de taxes subies par les résidences riveraines de lacs ou de cours d'eau

- Rencontre préparatoire à la table ronde du 30 juin 2009 sur la problématique des résidences riveraines : Québec, le 12 juin 2009.  
Participants : Représentants de divers groupes s'exprimant au nom des contribuables et du MAMROT (voir le compte rendu).  
Sujets abordés : Examen de la problématique, des causes et des solutions possibles.  
Aucun ordre du jour n'a été rédigé, compte rendu joint en annexe.
  
- Deuxième réunion de la table ronde sur la problématique des résidences riveraines : Québec, le 30 juin 2009.  
Participants : Représentants des associations municipales et de la Ville de Montréal, d'organismes oeuvrant dans le domaine de l'évaluation, de groupes d'exprimant au nom des contribuables et du MAMROT.  
Sujets abordés : Examen des solutions possibles.  
Aucun ordre du jour n'a été rédigé, compte rendu joint en annexe.  
Note : La première réunion de la table ronde a eu lieu le 30 octobre 2008.
  
- Réunion technique sur les mesures envisagées : Québec, le 6 octobre 2009.  
Participants : Érika Desjardins-Dufresne (FQM), Joël Bélanger (UMQ), Sylvain Gouin et Stéphanie Rault (Ville de Montréal), Paul Laurent (APFQ), Bernard Guay, Robin Hémond et Lucie Gauthier (MAMROT).  
Sujets abordés : Modalités possibles d'une éventuelle mesure de crédits de taxes ciblés.  
Ni ordre du jour ni compte rendu n'a été rédigé.
  
- Troisième réunion de la table ronde sur la problématique des résidences riveraines : Québec, le 8 décembre 2009.  
Participants : Joël Bélanger (UMQ), Érika Desjardins-Dufresne (FQM), Sylvain Gouin (Montréal), Céline Viau (OEAQ), Pierre Huot (AEMQ), Benoît Rancourt (RPFCA), Gilles Viel, Paul Maguire (APFQ), François Doyon (particulier), Bernard Guay, Lucie Gauthier, Robin Hémond, François-Michel Girard et François Girard (MAMROT).  
Sujets abordés : Présentation du rapport d'analyse du MAMROT sur la problématique des résidences riveraines et les solutions.  
Ni ordre du jour ni compte rendu n'a été rédigé.

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 36

Dates et lieux des rencontres avec l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM) ainsi que les ordres du jour et procès-verbaux pour 2009-2010.

7

Rencontres sur la révision de règles de fixation des taux de taxation

- Première réunion : Québec, le 30 juin 2009.  
Participants : Jasmin Savard et Joël Bélanger (UMQ), Érika Desjardins-Dufresne (FQM) Sylvain Gouin et Stéphanie Rault (Ville de Montréal), Bernard Guay, J. François Roy, Robin Hémond, Luc Sauvageau, Jean Monfet et François Girard (MAMROT).  
Sujets abordés : Survol des problèmes posés par les règles actuelles de fixation de taux de taxation (régime d'impôt foncier à taux variés) et de calcul des compensations tenant lieu de taxes et des modifications envisageables.  
Ni ordre du jour ni compte rendu n'a été rédigé.
  
- Seconde réunion : Québec, le 9 février 2010.  
Participants : Joël Bélanger (UMQ), Érika Desjardins-Dufresne (FQM), Sylvain Gouin et Stéphanie Rault (Ville de Montréal), Bernard Guay, J. François Roy, Robin Hémond et Luc Sauvageau (MAMROT).  
Sujets abordés : Modifications possibles au mode de calcul des plafonds de taxation pour les immeubles non résidentiels et industriels et examen de simulations.  
Ni ordre du jour ni compte rendu n'a été rédigé.

8

Réunion du groupe de travail sur la présentation de l'information relative aux matières résiduelles dans les rapports financiers municipaux

- Première réunion : Québec, le 8 février 2010.  
Participants : Érika Desjardins-Dufresne et Denis Bergeron (FQM), Marieke Cloutier et Joël Bélanger (UMQ), Jean Labrecque (Ville de Montréal), Marthe Côté (MDDEP), Lucie Chrétien, Alain Boily, Claude Brochet, Bernard Guay, Bianka Roy et Jean-François Roy (MAMROT).  
Sujets abordés : Modifications à apporter à la présentation des informations apparaissant aux rapports financiers municipaux relativement aux matières résiduelles, de façon à favoriser leur utilisation pour l'établissement de la compensation à verser par les entreprises pour les coûts nets de la collecte sélective.  
Ordre du jour en annexe, aucun compte rendu n'a été rédigé.

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 36

Dates et lieux des rencontres avec l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM) ainsi que les ordres du jour et procès-verbaux pour 2009-2010.

9

Comité de suivi de l'application d'un taux de taxe distinct aux immeubles agricoles

- Réunions : Québec, le 25 juin 2009 et le 5 février 2010.

Participants : Jasmin Savard\* et Joël Bélanger (UMQ), Idriss Ettabâa, Denis Bilodeau, Guylain Charron\* et David Tougas\*\* (UPA), Érika Desjardins-Dufresne (FQM), Marie-Édith Dufresne, Michel Bonneau et Jean-François Leclerc (MAPAQ), Ghislain Améga (MFQ), Bernard Guay et Michel Myrand (MAMROT).

Sujets abordés : Examen du rapport (version préliminaire et version finale) sur l'application par les municipalités en 2009 d'un taux de taxe distinct aux exploitations agricoles.

Le rapport constitue également le rapport du comité pour la période 2007-2009.

Ni ordre du jour ni compte rendu n'a été rédigé.

\* 25 juin seulement

\*\* 5 février seulement

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 36

Dates et lieux des rencontres avec l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM) ainsi que les ordres du jour et procès-verbaux pour 2009-2010.

10

Rencontres sur le financement des régimes de retraite municipaux

- Première réunion : Québec, le 11 mai 2009  
Participants : Roland Villeneuve et Mario Marchand (RRQ), Érika Desjardins-Dufresne et Guy Charland (FQM), Aline Laliberté (UMQ), Éric Lemay (Aon), Gino Girard (Morneau Sobecco), Linda Lebrun (RTL), Gaétan Vandal (Ville de Laval), Alain Langlois et Jacques Marleau (Ville de Montréal), Yves Courchesne (Ville de Québec), Bernard Guay, Lucie Gauthier, Jean-Philippe Tremblay et Yvon Bouchard (MAMROT).  
Sujets abordés : Demandes du milieu municipal en matière d'assouplissements de règles de financement des régimes de retraite des municipalités.  
Aucun ordre du jour n'a été rédigé, compte rendu joint en annexe.
  
- Deuxième réunion : Québec, le 24 novembre 2009.  
Participants : Pierre Bégin et Mario Marchand (RRQ), Érika Desjardins-Dufresne (FQM), Aline Laliberté (UMQ), Éric Lemay (Aon), Gino Girard (Morneau Sobecco), Pierre Coulombe (RTC), Gaétan Vandal (Ville de Laval), Alain Langlois et Jacques Marleau (Ville de Montréal), Yves Courchesne (Ville de Québec), Bernard Guay, Jean-Philippe Tremblay et Yvon Bouchard (MAMROT).  
Sujets abordés : Les représentants de la RRQ présentent le projet de Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire et en expliquent les dispositions.  
Ni ordre du jour ni compte rendu n'a été rédigé.

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 36

Dates et lieux des rencontres avec l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM) ainsi que les ordres du jour et procès-verbaux pour 2009-2010.

11

Réunions du Comité de mise en œuvre des recommandations du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal (rapport Gagné)

- Première réunion tenue le 16 septembre 2009 à l'Hôtel Château Laurier, Québec (Québec).

Participants : Marc Croteau, Manon Lecours, François Gagnon, Sylvie Desaulniers, Monique Desrochers (MAMROT); Bernard Généreux, Michel Giroux, Ann Bourget, Sébastien Cloutier (FQM); Robert Coulombe, Francine Ruest Jutras, Lucie F. Roussel, Pierre Prévost, Diane Simard (UMQ); Michel Bissonnet, Claude Trudel, Anie Samson, Line Charest, Sylvie Bertrand (Ville de Montréal).

Ordre du jour en annexe. Aucun compte rendu n'a été rédigé.

- Deuxième réunion tenue le 19 février 2010 au bureau du ministère à Montréal.

Participants : Sylvain Boucher, Manon Lecours, Josée Perras, Sylvie Desaulniers, Monique Desrochers (MAMROT); Bernard Généreux, Michel Giroux, Ann Bourget, Sébastien Cloutier (FQM); Robert Coulombe, Francine Ruest Jutras, Jérôme Unterberg, Pierre Prévost, Diane Simard (UMQ); Michael Appelbaum, Jocelyn Ann Campbell, Anie Samson, Line Charest, Sylvie Bertrand (Ville de Montréal).

Ordre du jour en annexe. Aucun compte rendu n'a été rédigé.

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 36

Dates et lieux des rencontres avec l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM) ainsi que les ordres du jour et procès-verbaux pour 2009-2010.

12

Comité d'orientation sur la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme : le 15 avril 2009 à Québec

Participants à la réunion sous la présidence de M. Marc Croteau (MAMROT) :

M. Jean-Guy Breton (UMQ), M. Jacques Boivin (MAMROT), M. Gérald Bolduc (CMM), M. Alain Caron (MAMROT), M. Jean-Claude Cayla (Ville de Montréal), M. Jean-Luc Daigle (CMQ), Mme Sylvie Desaulniers (MAMROT), M. Dominic Deslauriers (MAMROT), Mme Diane Fortin (UMQ), M. Nicolas Froger (MAMROT), M. Farid Harouni (FQM), M. Denis Jean (Ville de Québec), M. Fernand Martin (Ville de Québec), M. Jean Nadeau (MAMROT), M. François Picard (Ville de Québec), M. Marc Rondeau (CMQ), M. Louis Massicotte (MAMROT), Mme Céline Soucy (MAMROT), M. Dany Tremblay (Ville de Montréal).

Sujets abordés : La participation des citoyens et le processus référendaire, présentation des intentions du ministère relativement au Bloc III « les mécanismes d'intervention de l'État », Varia.

Ordre du jour en annexe, compte rendu non disponible.

## **COMITÉ DE SUIVI**

### **APPLICATION DE LA MESURE D'IMPOSITION DE DROITS AUX EXPLOITANTS DE CARRIÈRES ET DE SABLIERES**

Rencontre du jeudi 8 octobre 2009  
14h00 – 16h30

**Ministère des Affaires Municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire**  
10, rue Pierre-Olivier Chauveau, salle de visioconférence, 4e étage

## **PROJET D'ORDRE DU JOUR**

1. Présentation des participants
2. État de la situation
  - Adoption des règlements par les instances municipales
  - Requête de Carrière St-Eustache visant à faire déclarer inconstitutionnelles certaines dispositions législatives et invalide le règlement de la Ville de St-Eustache
3. Examen des difficultés d'application constatées par les participants depuis l'entrée en vigueur de la mesure en janvier 2009
  - Instances habilitées à percevoir les droits
  - Ententes intermunicipales de partage des redevances
  - Mécanismes de déclaration et de contrôle
4. Avenues de solutions
  - Discussion sur les mesures correctives envisagées par les participants
  - Identification d'expériences réussies pouvant servir de modèles pour les municipalités aux prises avec des difficultés
5. Varia
6. Date de la prochaine rencontre

---

**Rencontre avec les représentants des fournisseurs de service  
téléphonique sur la mise en œuvre du nouveau régime de financement  
des centres d'urgence 9-1-1**

---

Le vendredi 27 mars 2009 à 13h00

Édifice Tour de la Place Victoria  
800, rue du Square Victoria - 28e étage  
Réception - Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale  
Montréal

---

1. Mot de bienvenue
2. Consultation préalable à l'adoption du règlement gouvernemental encadrant la taxe municipale pour le 9-1-1. Les aspects visés sont :

Sur le plan financier

- le montant de la taxe;
- la partie pouvant être conservée par les fournisseurs de service téléphonique pour leurs frais d'administration;

Sur les plans juridique et administratif

- les définitions du mot « client » et de l'expression « service téléphonique »;
- la date à compter de laquelle la taxe sera imposée.

3. Autres éléments

- la nécessité de prévoir sur la facture du client (abonné) une ligne distincte pour la nouvelle taxe municipale;
- l'information à fournir au public en général avant l'entrée en vigueur de la taxe.

4. Varia



# COMPTE RENDU DE RÉUNION

**OBJET :** NOUVEAU RÉGIME DE FINANCEMENT DES CENTRES  
D'URGENCE 9-1-1 : RÉUNION AVEC LES REPRÉSENTANTS  
DES FOURNISSEURS DE SERVICE TÉLÉPHONIQUE

**DATE DE LA RÉUNION :** le 27 mars 2009

**DATE DU COMPTE RENDU :** le 7 mai 2009

Étaient présents :

**Pour l'industrie de la téléphonie**

Pierre-Luc Hébert	Bell Canada
Line Maheux	Bell Canada
Simon-Pierre Olivier	Rogers Communications
Philippe Léonard	Cogeco Cable
Michel Messier	Cogeco Cable
Patrick Desy	Quebecor Media
Allen Mercier	Télébec
Serge Désy	ACTQ
Emmanuel Morin	ACTS

**Pour le gouvernement**

Marc Croteau	MAMROT
Bernard Guay	MAMROT
Pierre Lambert	MAMROT
Marie Pelletier	MAMROT (DAJ)
Andrée Drouin	MAMROT (DAJ)
Jean-François Bouchard	MSP
André Forget	MRQ
Christiane Huot	MRQ

## 1. CONTEXTE

La réunion du 27 mars 2009, soit la troisième rencontre avec les représentants des fournisseurs de service téléphonique, avait pour but de consulter ces derniers à propos du projet de règlement gouvernemental encadrant la taxe municipale pour le 9-1-1, plus spécifiquement sur les éléments suivants :

- le montant de la taxe;
- la partie pouvant être conservée par les fournisseurs de service téléphonique pour leurs frais d'administration;
- la définition des mots « client » et « service téléphonique »;
- la date à compter de laquelle la taxe sera imposée.

À cette occasion, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) a déposé un document précisant les éléments faisant l'objet de la consultation (document du 26 mars 2009, annexé au présent compte rendu).

Il était également prévu que d'autres questions particulières soient abordées lors de la rencontre :

- la nécessité de prévoir sur la facture du client (abonné) une ligne distincte pour la nouvelle taxe municipale;
- l'information à fournir au public en général avant l'entrée en vigueur de la taxe.

## 2. ÉLÉMENTS DE CONSULTATION SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT GOUVERNEMENTAL : PRÉSENTATION DU MINISTÈRE

### 2.1 Aspects financiers

Monsieur Bernard Guay, du MAMROT, procède à un survol des éléments considérés dans l'établissement du montant de la taxe, en s'appuyant sur la section 2.1 du document de consultation du 26 mars 2009 annexé au présent compte rendu. En résumé, le montant de la taxe proposé est de 0,40 \$ par mois, dont une part de 0,04 \$ serait conservée par les fournisseurs de service téléphonique pour leurs frais de perception. Ce montant a été calculé en postulant une période d'application de cinq ans.

## 2.2 Aspects juridiques et administratifs

En s'appuyant sur la section 2.2 du document de consultation du 26 mars 2009 annexé au présent compte rendu, M<sup>e</sup> Andrée Drouin, de la Direction des affaires juridiques du MAMROT, passe en revue les aspects concernant la définition des termes « client » et « service téléphonique » et la détermination de la base d'imposition de la taxe. Par la suite, Monsieur Marc Croteau apporte des précisions quant à la date à compter de laquelle la taxe sera imposée.

### Définition des termes « client » et « service téléphonique »

M<sup>e</sup> Andrée Drouin mentionne comment il est actuellement envisagé de définir les termes « client » et « service téléphonique » dans le projet de règlement gouvernemental en préparation et résume la portée qu'auraient ces définitions.

### Base d'imposition

M<sup>e</sup> Drouin mentionne que la modalité d'imposition actuellement envisagée est que la taxe sera imposée par numéro de téléphone, sauf dans le cas d'un service multiligne, pour lequel la taxe sera imposée par ligne d'accès de départ. Rappelant que la modalité retenue devra faire en sorte que le nombre de clients ayant à payer la taxe soit l'équivalent de celui (8,4 millions, en 2008) ayant servi à calculer le montant mensuel proposé de 0,40 \$, elle attire l'attention des représentants des fournisseurs sur les interrogations qui subsistent encore quant à la façon de définir la base d'imposition et qui sont indiquées dans le document de consultation.

### Date à compter de laquelle la taxe sera imposée

Monsieur Marc Croteau rappelle que la fixation de la date à compter de laquelle la taxe sera imposée est liée à la réalisation de différentes étapes préalables :

- rédaction du projet de règlement gouvernemental encadrant la taxe municipale pour le 9-1-1;
- consultation, préalablement à l'adoption du règlement gouvernemental, des intéressés, notamment, les représentants des fournisseurs de service téléphonique;
- réalisation de la démarche d'adoption du règlement par le gouvernement;
- réalisation de la démarche d'adoption des règlements municipaux imposant une taxe pour le 9-1-1.

Monsieur Croteau indique que l'étape la plus critique est celle de l'adoption par les municipalités des règlements imposant la taxe pour le 9-1-1. Il existe un risque que certaines municipalités, en particulier les plus petites, ne procèdent pas à l'adoption et à la mise en vigueur de leurs règlements dans le délai imparti. Afin d'éviter qu'une telle situation se produise, ce qui obligerait la ministre à agir à la place de plusieurs municipalités, le MAMROT envisage de simplifier la procédure d'adoption et de mise en vigueur des règlements municipaux imposant la taxe 9-1-1.

## 3. COMMENTAIRES DES PARTICIPANTS À PROPOS DES ÉLÉMENTS DE CONSULTATION

En ce qui a trait aux aspects concernant les coûts du service 9-1-1 et le montant de la taxe qui en découle, les représentants des entreprises s'interrogent sur les éléments suivants :

- Dans le cas où les municipalités allégueraient que les coûts des centres 9-1-1 sont supérieurs à ce qui avait été estimé au départ, est-ce que le gouvernement se montrera favorable à une hausse du montant de la taxe pour le 9-1-1 au cours de la période de 5 ans prévue pour son application? Selon le MAMROT, le montant de la taxe reflète une estimation réaliste des coûts liés au service 9-1-1, incluant un ajustement pour l'effet des nouvelles normes de services et une indexation moyenne en fonction de l'IPC qui assure sa stabilité sur une période de cinq ans. Le ministère de la Sécurité publique (MSP) indique pour sa part que le gouvernement est à développer des outils géomatiques qui permettront aux centres de respecter les normes de services. Enfin, certains estiment que l'entrée en vigueur des nouvelles normes de services favorisera

une organisation plus efficace du réseau des centres 9-1-1, notamment par la prise en charge de territoires actuellement desservis par des petits centres par des centres de plus grande taille. Dans ce contexte, il faudra que les municipalités soumettent des démonstrations rigoureuses et concluantes à propos de la croissance du coût des centres 9-1-1, avant que le gouvernement n'envisage de réexaminer le montant de la taxe. Ceci dit, le gouvernement conserve toujours la prérogative d'enclencher une réouverture du règlement advenant une évolution inattendue des coûts ou du nombre de clients du service téléphonique. Une telle réouverture s'accompagnera nécessairement, le cas échéant, d'une consultation des intéressés.

- Est-ce que des mécanismes de reddition de compte seront prévus quant à l'utilisation des sommes provenant de la taxe 9-1-1? Le MAMROT souligne que la reddition de comptes devra d'abord porter sur la qualité des services assurés par les centres 9-1-1. Le MSP indique que les dispositions introduites en juin 2008 dans la *Loi sur la sécurité civile* prévoient que le gouvernement déterminera, par règlement, les normes, les spécifications et les critères de qualité que doit respecter un centre d'urgence 9-1-1 afin d'obtenir un certificat de conformité, lequel devra être renouvelé périodiquement. La Loi prévoit également que chaque centre 9-1-1 certifié doit produire annuellement au ministre de la Sécurité publique un rapport de ses activités, lequel doit contenir tous les renseignements exigés par ministre. Pour ce qui est du suivi de l'utilisation des sommes, cela pose diverses difficultés : les états financiers des municipalités ne comportent pas un degré de détail suffisant, les centres 9-1-1 relèvent souvent d'organismes distincts des municipalités et le vérificateur général du Québec n'a pas le mandat de vérifier les résultats des municipalités ou des centres 9-1-1. Toutefois, l'OBNL chargé de répartir les sommes provenant de la taxe 9-1-1 entre les municipalités doit, selon la Loi, produire à la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, selon les modalités qu'elle détermine, un rapport annuel d'activité indiquant notamment la manière dont les sommes reçues ont été réparties entre les municipalités. La possibilité de rendre public ce rapport ou certaines informations qu'il contient pourrait être envisagées, à la lumière des dispositions de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

En ce qui a trait aux modalités d'imposition de la taxe, les représentants de l'industrie ont formulé les commentaires suivants :

- Selon les libellés actuellement envisagés par le MAMROT, seuls les fournisseurs de service téléphonique enregistrés, ou tenus de l'être, au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) auraient l'obligation de percevoir la taxe. Or, il semble que ce n'est que quelques fournisseurs qui sont soumis à l'exigence d'inscription auprès de CRTC et que tous les autres ne seraient enregistrés que sur une base volontaire. Dans cette perspective, l'enregistrement auprès du CRTC ne pourrait constituer un critère permettant de déterminer les fournisseurs qui auraient ou non l'obligation de percevoir la taxe 9-1-1. Le MAMROT indique qu'il examinera cette question et que, le cas échéant, il apportera les ajustements nécessaires au projet de règlement gouvernemental.
- En ce qui concerne la notion de « revendeur », les représentants de l'industrie semblent faire consensus sur le fait qu'un revendeur serait un fournisseur qui loue ou vend au détail des services de télécommunication qui lui sont fournis par une grande entreprise de service téléphonique. Ils comprennent que le revendeur, lorsqu'il loue ou vend au détail des services de télécommunication, sera alors considéré comme un fournisseur de service téléphonique au sens du règlement gouvernemental et qu'il aura l'obligation de percevoir la taxe municipale pour le 9-1-1 auprès de ses clients. Tous semblent comprendre également que ledit revendeur ne serait pas considéré par la compagnie de téléphone qui lui fournit en gros des services de télécommunication comme un client au sens du règlement, puisque lesdits services ne permettent pas de composer le 9-1-1. L'industrie souhaite que cette notion de « revendeur » soit reflétée dans le règlement gouvernemental. Le MAMROT indique qu'il examinera les ajustements que cela suppose au libellé actuel du projet de règlement.
- En ce qui a trait aux fournisseurs de services VoIP (téléphonie Internet), les représentants de l'industrie indiquent que ces fournisseurs (Vonage, Primus, etc.) peuvent acheminer leurs appels d'urgence 9-1-1 à un intermédiaire qui, à son tour, les transfère, au moyen du service public d'appel d'urgence 9-1-1 (SPAU 9-1-1), à un

centre d'urgence 9-1-1. Dans ce contexte, il pourrait s'avérer opportun de prévoir explicitement dans la définition de l'expression « service téléphonique » que les appels 9-1-1 peuvent être acheminés *directement ou indirectement* à un centre d'urgence 9-1-1. Le MAMROT indique qu'il examinera s'il y a lieu de réviser le règlement en conséquence.

#### **4. AUTRES ÉLÉMENTS VISÉS PAR LA DISCUSSION**

- Les représentants de l'industrie réitèrent qu'il faut prévoir un délai minimum, qu'ils évaluent à cinq mois avant l'entrée en vigueur de la taxe municipale, pour que les entreprises soient en mesure d'adapter leurs procédures administratives et leurs systèmes de facturation et de perception.
- En ce qui a trait à la question de prévoir sur la facture une ligne distincte pour la nouvelle taxe, le MAMROT indique que le libellé actuellement envisagé du projet de règlement gouvernemental prévoit tout simplement que le fournisseur devra, au moins une fois durant l'année civile, informer le client du fait qu'une taxe municipale pour le 9-1-1 est perçue et que le montant de celle-ci est établi à 0,XX \$ par mois par numéro de téléphone ou par ligne d'accès de départ, selon le cas. L'industrie s'interroge sur les moyens que le fournisseur devra mettre en œuvre pour s'acquitter de cette obligation. Le règlement pourrait-il proposer, à titre indicatif, des façons de remplir ladite obligation ?
- En ce qui concerne la campagne de sensibilisation du public à propos des origines et de la raison d'être de la taxe, les représentants de l'industrie réitèrent leur souhait que le MAMROT développe un site Web et rende disponible un numéro de téléphone sans frais afin de traiter les plaintes et demandes d'information des consommateurs. Le MAMROT évoque la possibilité que l'OBNL désigné par la ministre pour répartir le produit de la taxe entre les municipalités participe à l'élaboration d'un plan de communication.

#### **5. CONCLUSION**

Monsieur Marc Croteau demande aux représentants de l'industrie de fournir leurs commentaires à l'égard du document de consultation du 26 mars 2009 d'ici le 8 avril 2009.

**OBJET : NOUVEAU RÉGIME DE FINANCEMENT DES CENTRES D'URGENCE 9-1-1 : ÉLÉMENTS DE CONSULTATION SUR LE RÈGLEMENT GOUVERNEMENTAL ENCADRANT LA TAXE MUNICIPALE POUR LE 9-1-1**

**DATE :** Le 26 mars 2009

## **1. CONTEXTE**

L'Entente 2007-2013 sur un partenariat fiscal et financier avec les municipalités a prévu une mesure visant à faire en sorte que tous les clients d'un service téléphonique soient tenus de contribuer au financement des centres 9-1-1 et il a été décidé que cette mesure prendrait la forme d'une taxe municipale. Les dispositions législatives requises pour sa mise en œuvre ont été adoptées par l'Assemblée nationale à la session du printemps 2008 (projet de loi 82/2008, c. 18).

Ces dispositions prévoient que le gouvernement adoptera un règlement pour encadrer la taxe municipale pour le 9-1-1 et que les organismes intéressés, en l'occurrence l'Union des municipalités du Québec (UMQ), la Fédération québécoise des municipalités (FQM) la Ville de Montréal, ainsi que des représentants des fournisseurs de service téléphonique et des centres d'urgence 9-1-1, seront consultés au préalable sur les aspects qui les concernent :

- le montant de la taxe;
- la partie pouvant être conservée par les fournisseurs de service téléphonique;
- la définition des mots « client » et « service téléphonique »;
- la date à compter de laquelle la taxe sera imposée.

Le présent document vise à préciser les éléments faisant l'objet de la consultation.

## **2. ÉLÉMENTS DE CONSULTATION SUR LE RÈGLEMENT GOUVERNEMENTAL**

### **2.1 Montant de la taxe municipale**

La présente section décrit les modalités selon lesquelles le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) a établi le montant de la taxe dont il propose, dans le cadre de la démarche de consultation des organismes intéressés, l'inclusion dans le futur règlement gouvernemental.

#### **- Coûts de fonctionnement des centres 9-1-1**

Le coût total estimé des centres (avant prise en considération des nouvelles normes) a été établi à 27,7 M\$. Il est à noter que ce montant se rapproche de celui qu'on obtiendrait en appliquant au montant de 21,1 M\$ actuellement reçu par les municipalités une indexation correspondant à l'évolution cumulative de l'indice des prix à la consommation (IPC) depuis 1995 (27,8 %).

Ce coût estimé des centres doit cependant être ajusté de manière à tenir compte de l'entrée en vigueur des nouvelles normes de services. Pour procéder à cet ajustement, un facteur d'augmentation de 18,5 % a été retenu. De même, comme il est généralement souhaité que le montant mensuel de la taxe qui entrera en vigueur en 2009 s'applique pour un certain nombre d'années, en l'occurrence 5 ans selon le scénario actuellement envisagé, il est nécessaire de prévoir une indexation moyenne. Le taux d'inflation cumulatif prévu de 2009 à 2013 étant de 10,4 %, on a donc pris en considération 50 % de ce taux, soit 5,2 %. En conséquence, le coût estimé des centres de 27,7 M\$ a été majoré, pour la période 2009-2013, de 18,5 %, pour les nouvelles normes et de 5,2 % pour l'indexation, de sorte qu'il s'établisse à 34,5 M\$ annuellement.

- **Montant conservé par les fournisseurs de service téléphonique**

Dans le régime actuel, les fournisseurs de service téléphonique ayant conclu une entente de perception conservent pour leurs frais de perception et d'administration un montant mensuel de 0,06 \$. Dans le nouveau régime, les fournisseurs n'auront plus à fournir d'informations sur les clients ayant refusé d'acquitter le tarif, ni sur la provenance géographique des sommes. Dans cette perspective, il est proposé que le montant pouvant désormais être conservé par les fournisseurs soit établi au deux tiers de celui qu'ils conservent dans le régime actuel (0,06 \$), soit 0,04 \$.

- **Frais d'administration du ministère du Revenu**

Le ministère du Revenu (MRQ) devra recevoir les sommes perçues par les fournisseurs de service téléphonique auprès de leurs clients, appliquer les contrôles visant à éviter l'évasion fiscale et procéder à la remise de ces sommes à l'organisme chargé d'en assurer la redistribution aux municipalités. À la suite d'une évaluation de ses coûts de développement et de fonctionnement, le MRQ conservera pour ses frais d'administration un montant annuel n'excédant pas 800 k\$.

- **Frais de l'organisme désigné par la ministre**

Dans le régime actuel, le montant mensuel de 0,01 \$ conservé par les associations municipales pour assurer la répartition des sommes entre les municipalités et soutenir le régime correspond à environ 525 k\$ par année. Les coûts d'opération de l'organisme qui sera désigné par la ministre pour assurer désormais cette répartition devraient être d'un ordre comparable. De plus, cet organisme devra assumer, à même les sommes reçues du ministère du Revenu, les coûts reliés à la vérification des centres 9-1-1 requise pour l'obtention et le renouvellement de leur certificat de conformité, que le ministère de la Sécurité publique (MSP) évalue à 200 k\$. Avec l'indexation, le montant total à prévoir représente 760 k\$.

- **Nombre de clients assujettis à la taxe municipale pour 9-1-1**

Selon des données provenant du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), le nombre de clients (lignes ou numéros de téléphone) d'un service téléphonique s'élèverait à 8 040 000 en 2006 et à 8 325 000 en 2007. Cependant, les données du CRTC comprennent 200 000 lignes de service multiligne ne donnant pas accès au service 9-1-1 (lignes ne permettant pas de placer des appels sortants). Le nombre de clients estimé pour 2008, soit 8 410 000, a été établi en corrigeant les données du CRTC pour 2006 et 2007 pour en retirer ces 200 000 lignes et en ajoutant aux données 2007 ainsi corrigées la différence entre les données 2006 et 2007 corrigées.

- **Établissement du montant total et du montant mensuel**

La prise en considération des montants et du nombre de clients établis dans les sections précédentes permet d'obtenir les résultats suivants :

	Situation actuelle		Situation projetée		
	Somme annuelle	Montant mensuel	Somme annuelle avant nouvelles normes et indexation	Somme annuelle après nouvelles normes et indexation	Montant mensuel
	(M\$)	(\$)	(M\$)	(M\$)	(\$)
Coût de fonctionnement des centres	21,1 M\$	0,40 \$	27,7	34,5	0,34
Frais des fournisseurs de téléphonie	3,2 M\$	0,06 \$	4,0	4,0	0,04
Frais du MRQ	N/A	N/A	0,8	0,8	0,01
Frais de l'OBNL désigné*	0,5 M\$	0,01 \$	0,5	0,8	0,01
<b>Total</b>	<b>24,8 M\$</b>	<b>0,47 \$</b>	<b>33,0</b>	<b>40,1</b>	<b>0,40</b>

\* ou des associations municipales, dans la situation actuelle

Compte tenu des hypothèses d'indexation utilisées pour le calculer, le montant mensuel de 0,40 \$ suppose une période d'application de 5 ans, soit de 2009 à 2013 inclusivement. Par ailleurs, il est à noter que la somme annuelle de 40,1 M\$ indiquée dans le tableau qui précède n'est pas un montant fixe dans le temps et que son évolution suivra celle du nombre de clients. Il est difficile d'évaluer ce nombre de façon précise pour les années ultérieures à 2008, mais le scénario le plus probable est celui d'une poursuite de l'augmentation du nombre total de clients à des services de téléphonie pendant encore un certain nombre d'années. Toutefois, advenant une évolution inattendue de ce nombre, à la hausse ou à la baisse, qui déstabiliserait le financement des centres, le gouvernement verra à proposer les ajustements jugés nécessaires.

## **2.2 Définitions et bases d'imposition**

### Les définitions

Le projet de règlement gouvernemental prévoit actuellement que le mot « client » et l'expression « service téléphonique » sont définis de la façon suivante :

*1° Client : toute personne qui souscrit à un service téléphonique;*

*2° Service téléphonique : tout service de télécommunication qui remplit les deux conditions suivantes :*

*a) il permet de composer le 9-1-1 pour joindre un centre d'urgence 9-1-1 offrant des services au Québec;*

*b) il est fourni, sur le territoire de la municipalité locale, par un fournisseur enregistré, ou tenu de l'être, auprès du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.*

*Pour l'application du sous-paragraphe b, le service de télécommunication est réputé fourni sur le territoire de la municipalité locale lorsque le numéro de téléphone attribué au client pour l'utilisation du service comporte un indicatif régional du Québec.*

La combinaison des deux définitions permet, de l'avis du Ministère, de régler la question des revendeurs reconnus comme tels par le CRTC. En effet, les revendeurs ne seraient pas considérés par la compagnie qui leur « loue ou vend des lignes » comme des clients au sens du règlement, puisque les services que la compagnie leur fournit ne correspondent pas à des services de télécommunication au sens du règlement (services permettant de composer le 9-1-1, etc.). Les revendeurs seraient, par contre, considérés comme des fournisseurs de services téléphoniques au sens du règlement gouvernemental.

Chaque fournisseur visé par le règlement devrait, lorsqu'il souscrit pour ses propres besoins à un service téléphonique au sens du règlement, s'autocotiser en tant que client.

Par ailleurs, la présomption selon laquelle le service est réputé fourni sur le territoire de la municipalité lorsque le numéro de téléphone attribué au client comporte un indicatif régional du Québec fera en sorte que chaque ligne ou numéro de téléphone sera réputé être taxé par chacune des 1 146 municipalités locales. Pour éviter qu'une même personne n'ait à payer la taxe autant de fois qu'il y a de municipalités, il sera prévu dans le règlement gouvernemental que le fournisseur doit, une seule fois par mois, percevoir la taxe par numéro de téléphone ou par ligne d'accès de départ, selon le cas. Il sera également prévu que, lorsque le fournisseur agit ainsi, il satisfait à son obligation de percevoir la taxe municipale prévue à l'article 244.71 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

### Les bases d'imposition

Le projet de règlement gouvernemental prévoit actuellement que la taxe sera, pour tous les services téléphoniques, imposée par numéro de téléphone, sauf dans le cas où le service téléphonique est un service multiligne. Dans ce cas, la taxe sera imposée par ligne d'accès de départ.

Ces bases d'imposition ont été définies en s'appuyant sur les informations obtenues lors des dernières rencontres. Or, certaines interrogations se posent encore sur les bases d'imposition qui devraient être retenues. Ces bases d'imposition doivent équivaloir, selon les données de l'année de référence 2008, à 8,4 millions « d'abonnés » environ, puisque le montant de la taxe est établi en s'appuyant sur ce chiffre. Ce chiffre de « 8,4 millions » pour la base de départ 2008 a été établi à partir des statistiques fournies par le CRTC pour 2006 et 2007 et il correspondrait au résultat de l'addition de toutes les lignes en service pour le filaire et de tous les numéros de téléphone en service pour le sans fil. Nos interrogations sont les suivantes :

- Le fait de taxer tous les services, sauf le service multiligne, par numéro de téléphone permettra-t-il d'atteindre un nombre de « clients » de l'ordre de 8,4 millions ? Autrement dit, un numéro de téléphone est-il équivalent à une seule ligne dans tous les services autres que le service multiligne ?
- Dans le cas d'un système Centrex ou des autres systèmes analogues, il est question, notamment dans le tarif général de Bell Canada, de poste, branchement, liaison ou canal équipé. Peut-on affirmer qu'en taxant par numéro de téléphone, on taxera chaque poste, branchement, liaison ou canal équipé ?

Si les réponses à ces interrogations s'avéraient négatives, les bases d'imposition retenues actuellement seront modifiées afin de faire en sorte que le nombre de clients (lignes ou numéros de téléphone) visés par la taxe soit l'équivalent de celui considéré pour établir le montant mensuel de la taxe.

### **2.3 Date à compter de laquelle la taxe est imposée**

La fixation de la date à compter de laquelle la taxe sera imposée est liée à la réalisation de différentes étapes préalables :

- rédaction du projet de règlement gouvernemental encadrant la taxe municipale pour le 9-1-1;
- consultation, préalablement à l'adoption du règlement gouvernemental, de l'UMQ, de la FQM et de la Ville de Montréal, ainsi que des représentants des centres d'urgence 9-1-1 et des fournisseurs de service téléphonique;
- réalisation de la démarche d'adoption du règlement par le gouvernement;
- réalisation de la démarche d'adoption des règlements municipaux imposant une taxe pour le 9-1-1.

Dans cette perspective, il est à prévoir que l'imposition de la taxe municipale pour le 9-1-1 pourrait débuter environ 5 mois après l'adoption du règlement gouvernemental, soit après qu'un délai raisonnable ait été accordé aux municipalités pour leur permettre de mettre en vigueur leur règlement imposant ladite taxe.



**Première rencontre  
Chantier sur la diversification des sources de revenus**

Fédération Québécoise des Municipalités  
Salle de conférences  
2954, boul. Laurier, bureau 560

**25 août 2009**

**Projet d'ordre du jour**

1. Présentation des participants
2. Rappel du contexte du Chantier sur la diversification des sources de revenus des municipalités
3. Engagement gouvernemental : mandat et ressources
4. Mandat et objectifs du Chantier
5. Plan de travail et échéancier
6. Date de la prochaine rencontre

## **Compte rendu**

### **Rencontre du Chantier sur la diversification des sources de revenus**

**Le 25 août 2009**

**Bureaux de la FQM**

**13 h 30 à 16 h 30**

#### **Présences :**

M. François Bernier, Ville de Montréal  
Mme Geneviève Camiré, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire  
Mme Erika Desjardins-Dufresne, Fédération Québécoise des Municipalités  
M. Nicolas Fleury, Fédération Québécoise des Municipalités  
M. Marc Grandisson, ministère des Finances du Québec  
M. Bernard Guay, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire  
M. Jasmin Savard, Union des municipalités du Québec

#### **1. Présentation des participants**

#### **2. Rappel du contexte du Chantier sur la diversification des sources de revenus des municipalités**

Les intervenants du milieu municipal soulignent l'importance de doter les municipalités d'une fiscalité du 21<sup>e</sup> siècle et de réfléchir à des solutions porteuses adaptées aux différentes réalités du milieu municipal. Ils rappellent la nécessité d'une participation active du gouvernement à un tel exercice de réflexion particulièrement dans le contexte actuel de précarité des finances publiques et où l'État souhaite également diversifier ses propres revenus. Les intervenants du milieu municipal rappellent que les coûts des nouvelles normes imposées aux municipalités par le gouvernement du Québec ont accru les dépenses municipales de façon importante.

Par ailleurs, au moment où le gouvernement entreprendra une démarche de retour à l'équilibre budgétaire, le milieu municipal soutient qu'un tel équilibre ne doit pas être atteint au détriment de la santé financière à long terme des municipalités.

#### **3. Engagement gouvernemental : mandat et ressources**

Le MAMROT considère qu'une telle démarche fait partie du plan stratégique du ministère. Bien qu'il ne fasse pas d'emblée le même portrait des finances municipales que celui évoqué par les représentants municipaux, le MAMROT considère qu'une mise à jour de l'état des revenus et de l'endettement des municipalités s'avère judicieuse. Dans la mesure où les données sont accessibles, le ministère se montre

ouvert à partager l'information dont il dispose en particulier concernant l'évolution des dépenses et des revenus municipaux et suggère d'analyser également le portrait de l'endettement des municipalités.

Le MAMROT considère qu'il existe une différence entre les alternatives de diversification qui peuvent être envisagées pour les municipalités ayant des revenus plus importants et qui auraient davantage de possibilités d'accroître leurs revenus autonomes et celles ayant des revenus limités pour qui, par exemple, une bonification de la péréquation ou des redevances sur les ressources naturelles pourraient être plus avantageuses.

Le MFQ exprime son intérêt à participer à une telle démarche et fait état du plan de retour à l'équilibre budgétaire du Québec qui se décline en deux volets : le contrôle des dépenses du gouvernement et la recherche de nouveaux revenus (augmentation de la T.V.Q. et indexation de la tarification). Le ministère souligne que les champs de taxation et l'ensemble les nouvelles sources de revenus envisagées dans le cadre du Chantier doivent être compatibles avec les besoins financiers du gouvernement du Québec.

La Ville de Montréal souligne pour sa part qu'elle a des attentes quant au partage des revenus additionnels générés par la croissance et souhaitent également analyser la possibilité d'éventuels partages des sources de revenus présentement monopolisées par le gouvernement.

#### **4. Mandat et objectifs**

Les représentants du MAMROT et du MFQ proposent de s'intéresser particulièrement aux possibilités de nouvelles sources de revenus autonomes pour les municipalités plutôt que d'envisager d'accroître les transferts gouvernementaux.

À ce titre, la FQM insiste sur l'importance de ne pas rejeter systématiquement toute proposition de diversification des sources de revenus autres que celles visant à bonifier les revenus autonomes.

#### **5. Plan de travail et échéancier**

Les représentants municipaux soumettront une proposition de mandat et de plan de travail avec échéancier pour discussion à la prochaine rencontre du Chantier.

Le MAMROT et le MFQ s'engagent à mettre à jour les données parues dans le document *Repenser les relations avec les municipalités* fait en 2004 et de faire un portrait des redevances sur les ressources naturelles. Il est également suggéré de faire un inventaire qualitatif des sources de revenus des municipalités canadiennes.

Les participants ont convenu que, dans un premier temps, l'automne 2009 serait consacré à l'élaboration du portrait des finances municipales. Dans un deuxième temps, chaque intervenant pourra déposer des propositions pour analyse afin de s'entendre, dans un troisième temps, sur les solutions à adopter.

#### **6. Date de la prochaine rencontre**

Le MAMROT doit évaluer le temps nécessaire à la compilation des données et proposer une date de rencontre, possiblement au mois d'octobre.

**CHANTIER SUR LA DIVERSIFICATION DES SOURCES DE REVENUS**

*Rencontre du 9 février 2010*

**PROPOSITION D'ORDRE DU JOUR**

**1. Proposition d'échéancier**

- Présentation de l'échéancier
- Échanges
- Modifications à apporter
- Adoption de l'échéancier

**2. Proposition d'un plan de travail**

- Présentation du plan de travail
- Échanges
- Modifications à apporter
- Adoption du plan de travail

**3. Portrait des finances municipales**

- Mise à jour effectuée par le MAMROT
- Analyse des revenus municipaux
- Analyse des responsabilités et des dépenses municipales
- Fardeau de la dette municipale
- Tour de table

**4. Outils fiscaux et financiers potentiels**

- Identifier les nouvelles mesures potentielles
- Analyse préliminaire des solutions proposées
- Identification des avantages et inconvénients pour chaque mesure
- Identification des mesures priorisées à analyser davantage

**5. Retour sur le plan de travail et l'échéancier**

- Travaux à réaliser d'ici la prochaine rencontre
- 

**6. Date de la prochaine rencontre**

18 janvier 2010

# COMPTE RENDU DE RÉUNION

**OBJET : PROBLÉMATIQUE DES AUGMENTATIONS IMPORTANTES  
DE TAXES AFFECTANT CERTAINES RÉSIDENCES**

**RENCONTRE PRÉPARATOIRE À LA TABLE RONDE  
(12 JUIN 2009)**

---

Étaient présents :

- Groupes et particuliers s'exprimant au nom des contribuables

M. Paul Laurent (particulier / Saint-Donat)  
M. André Blais (particulier / Saint-Donat)  
M. François Doyon (particulier / Sainte-Adèle)  
Mme Diane Lachaine (Association pour une évaluation équitable (AEE) / Saint-Faustin-Lac-Carré)  
M. Yvon Robert (Association pour une évaluation équitable (AEE) / Nominiguc)  
M. Gilles Viel (Association des propriétaires fonciers du Québec (APFQ) / l'Islet)  
M. Paul Maguire (APFQ / L'Islet)  
M. Louis Giasson (APFQ)  
M. Martin Beaulieu (APFQ)  
M. René Hétu (Regroupement des propriétaires des MRC Appalaches-Granit (RPMAG) / Lac Mégatic)  
M. Benoit Rancourt (RPMAG / Lambton)

- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

M. Bernard Guay (Directeur général de la Fiscalité)  
M. Robin Hémond (DGF)  
Mme Lucie Gauthier (DGF)

## 1. Points de vue et propositions exprimés par les groupes et les particuliers

- concernant la problématique et ses causes

Les participants soulignent les augmentations importantes de taxes qui frappent les résidences riveraines de lacs ou de cours d'eau et citent plusieurs exemples. Ils mentionnent que cela a diverses conséquences :

- les retraités dont les revenus sont fixes peuvent être obligés de vendre leur propriété. On va ainsi à l'encontre de l'objectif de favoriser le maintien à domicile des personnes âgées;
- le fardeau fiscal se déplace du secteur « village » vers le secteur « lacs ». Ce secteur supporte une part croissante du fardeau, sans bénéficier de meilleurs services, alors que le secteur « village » bénéficie même parfois de diminutions de taxes;
- ces phénomènes nuisent au tissu social des municipalités concernées.

Certains participants évoquent également les situations où un secteur ne bénéficie pas de certains services tout en étant taxé pour les financer.

Les causes de ces problèmes seraient, selon les participants :

- la mauvaise qualité de certaines évaluations, qui contiennent un élément d'arbitraire (en particulier pour les terrains) et comportent souvent des erreurs. On observe ainsi des disparités inexplicables entre des propriétés voisines. Il s'ensuit que plusieurs évaluations ne résistent pas à la contestation;
- le manque de transparence des évaluateurs, ce qui rend difficile pour le contribuable de comprendre l'évaluation de sa propriété et, le cas échéant, de la contester;
- le caractère peu accessible, pour le citoyen ordinaire, du processus de révision par la MRC et par le Tribunal administratif du Québec (TAQ);
- le caractère inapproprié des principes qui sous-tendent la méthode d'évaluation actuelle. Certains critiquent l'approche actuellement utilisée pour déterminer la

valeur marchande d'une résidence, qui fait en sorte que la valeur des propriétés non transigées augmente à cause de la spéculation, alors que la valeur marchande ne se matérialise en réalité que lorsqu'une propriété est vendue. D'autres sont d'avis que la valeur marchande ne devrait pas s'appliquer sectoriellement, mais pour l'ensemble du territoire d'une municipalité;

- la mauvaise application par les municipalités des outils à leur disposition, comme une sous-utilisation de la tarification, ou une abolition de la taxe d'affaires sans augmenter en contrepartie la taxe foncière non résidentielle;
- le manqué de contrôle des municipalités sur l'augmentation de leurs dépenses;
- le poids politique insuffisant des résidents de chalets, à cause des règles électorales actuelles (les non résidents n'ont droit qu'à un vote par immeuble).

- concernant les solutions

Les participants sont d'avis que l'objectif visé devrait être qu'une personne ne soit pas obligée de se départir de sa résidence à cause d'une augmentation trop élevée des taxes municipales. Toutefois, certains participants estiment qu'il ne faudrait pas aborder la question sous l'angle de la richesse ou de la pauvreté. Quant aux solutions plus spécifiques, les participants mentionnent ce qui suit :

M. François Doyon

La méthode d'évaluation devrait être complètement revue, comme suit :

- dès qu'une propriété est vendue, le prix de vente deviendrait sa nouvelle valeur imposable;
- le pourcentage d'augmentation des valeurs calculé à partir des résidences transigées devrait être appliqué à la valeur de l'ensemble des résidences de la municipalité dans le nouveau rôle triennal.

Mme Diane Lachaine et M. Yvon Robert

La solution est celle mise de l'avant par la Canadian Taxpayers Federation (CTF), soit celle d'un « CAP », selon une formule apparentée à ce qu'on retrouve en Californie ou en Nouvelle-Écosse :

- établissement d'une base de départ pour les valeurs, soit l'année 2000;
- ajustement annuel de ces valeurs selon l'indice des prix à la consommation (IPC);
- lorsqu'une propriété est vendue, réévaluation selon le prix de vente, sauf lorsqu'il s'agit d'un transfert aux enfants du propriétaire.

Ils s'opposent à la solution d'un programme de report de l'impôt foncier (PRIF), car cela ne ferait que reporter le problème et accroître l'endettement.

MM. Paul Laurent et André Blais

La solution proposée consisterait à neutraliser le déplacement fiscal entre le secteur « lacs » et le secteur « village » d'une municipalité de villégiature en appliquant aux terrains riverains d'un lac un facteur de pondération ayant pour effet de neutraliser l'augmentation plus rapide de leur valeur.

MM. Gilles Viel, Paul McGuire, Louis Giasson, Martin Beaulieu

Concernant les avenues de solution, les représentants de l'Association des propriétaires fonciers du Québec (APFQ) ont mentionné ce qui suit :

- quoique des modifications soient souhaitables pour améliorer le contrôle des dépenses et les méthodes d'évaluation, il faut prioriser les solutions visant l'aspect fiscal du problème;
- une solution comme le PRIF est trop complexe et ne résout pas vraiment le problème;
- l'approche du « CAP » appliquée en Nouvelle-Écosse apparaît intéressante;

- on pourrait toutefois envisager, à court terme, une méthode plus facile d'application, soit celle d'un « disjoncteur ». Cette méthode consisterait à fixer, pour un secteur affecté par une hausse rapide des valeurs se traduisant par des augmentations de taxes excédant un certain seuil (par exemple, le pourcentage d'augmentation des dépenses de la municipalité, ou un pourcentage prédéterminé de X %), un taux de taxe foncière générale plus bas, de manière à neutraliser le déplacement fiscal au détriment de ce secteur;
- le recours accru à la tarification par les municipalités serait de nature à atténuer le problème, puisque la tarification est fonction du service rendu et non de la valeur foncière. Ce recours à la tarification devrait être rendu obligatoire pour certains services.

MM. René Héту et Benoit Rancourt

Les solutions proposées sont celles du « CAP » mis de l'avant par le Canadian Taxpayers Federation et d'un recours accru à la tarification. La possibilité de pouvoir fixer des taux différents pour diverses catégories d'immeubles (secteurs des chalets, boisés, etc.) devrait aussi être envisagée. Il faudrait faire en sorte que certains services non offerts aux secteurs riverains de lacs ou de cours d'eau leur soient assurés et, inversement, qu'ils n'aient pas à payer pour des services dont ils ne bénéficient pas.

## **2. Commentaires du MAMROT**

Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) souscrit à l'objectif selon lequel les propriétaires de résidences riveraines de lacs ou de cours d'eau ne devraient pas être obligés de s'en départir à cause de la hausse importante de leur valeur et de l'augmentation des taxes foncières qui en découle.

Cependant, certaines des solutions mises de l'avant par les participants soulèvent des difficultés, non pas tant quant à leur faisabilité à moyen terme (des formules semblables s'appliquent en effet dans d'autres provinces ou états) que quant à leur opportunité, ce qui amène le MAMROT à faire les commentaires suivants :

Le problème des augmentations importantes de taxes affectant les résidences riveraines de lacs ou de cours d'eau touche un nombre relativement restreint de municipalités. On peut donc se demander s'il y a lieu, pour régler ce problème, de remettre en cause l'ensemble des règles déterminant l'évaluation et la taxation foncière de toutes les municipalités, comme c'est le cas de plusieurs des solutions proposées par les participants. Un changement radical de ces règles supposerait des coûts et des délais importants, sans nécessairement améliorer l'équité du système.

Le régime d'impôt foncier actuel repose sur le principe selon lequel le propriétaire d'un immeuble doit contribuer selon la valeur marchande de sa propriété, c'est-à-dire le meilleur prix qu'il pourrait en obtenir s'il la mettait en vente à la date visée par l'évaluation. Dans cette perspective, toute méthode qui substitue à la valeur marchande ainsi définie une base d'imposition alternative peut poser un problème d'équité. Ce problème d'équité risquerait de perdurer dans le temps, puisqu'il est fort possible que la valeur marchande et la valeur alternative ne se rejoignent jamais dans l'avenir. Ce commentaire vaut aussi bien pour le « CAP » (valeur marchande « historique »), pour la pondération de la valeur des terrains (formule P. Laurent), pour l'application d'un pourcentage d'augmentation uniforme à toutes les résidences (formule F. Doyon), ou pour la fixation de taux de taxe générale différents selon les secteurs (formule du disjoncteur, évoquée par G. Viel). De plus, toute formule qui s'appliquerait par secteur géographique créerait nécessairement des disparités entre les résidences de ce secteur : par exemple, une pondération des valeurs ou un taux de secteur s'appliqueraient à toutes les résidences de ce secteur, que la hausse de leur valeur soit faible ou élevée.

Certaines solutions aux problèmes évoqués existent déjà : rien n'empêche une municipalité de recourir davantage à la tarification ou d'étaler sur trois ans une hausse importante des valeurs foncières. Il y aurait lieu que le gouvernement encourage les municipalités à utiliser ces outils. On peut cependant se demander s'il est opportun d'en rendre l'utilisation obligatoire, compte tenu de la grande diversité des situations d'une municipalité à l'autre.

Il importe de distinguer, à l'intérieur des problèmes mentionnés par les participants, ceux qui peuvent trouver une solution à court terme et ceux dont la solution exigerait une démarche plus longue :

- il y a toujours place à amélioration sur le chapitre de la méthodologie utilisée par les évaluateurs (par exemple pour les terrains) ou de la transparence des résultats pour les contribuables. Toutefois, cela requiert une démarche à moyen terme;
- pour qu'il soit possible de prévoir des outils fiscaux pouvant être utilisés par les municipalités dès 2010 pour solutionner la problématique des résidences riveraines de lacs ou de cours d'eau, il faut envisager des instruments simples, pouvant être mis en place rapidement et ne remettant pas fondamentalement en cause le régime actuel d'évaluation et de taxation : habilitation des municipalités d'accorder des crédits de taxes ciblés (dont l'effet serait le même, quoiqu'en plus restreint, que celui d'un « disjoncteur »), à se doter d'un PRIF ou d'en confier la gestion à un tiers, etc.

### **3. Rencontre de la table ronde du 30 juin 2009**

Il est convenu que les participants à la présente réunion se concerteront en vue de la rencontre du 30 juin, afin de déterminer qui les représentera (entre 3 et 5 personnes) et quelles positions seront mises de l'avant.

Par : Bernard Guay, DGF  
2009-06-22

Réf : LOUI2009-00029





# COMPTE RENDU DE RÉUNION

**OBJET :** PROBLÉMATIQUE DES AUGMENTATIONS IMPORTANTES  
DE TAXES AFFECTANT CERTAINES RÉSIDENCES  
(Table ronde du 30 juin 2009)

**DATE :** Le 15 juillet 2009

Étaient présents :

- Groupes et particuliers s'exprimant au nom des contribuables

M. Gilles Viel (Association des propriétaires fonciers du Québec (APFQ))  
M. Michel Chamard (APFQ)  
M. René Hétu (Regroupement des propriétaires des MRC Appalaches-Granit (RPMAG) / Lac Mégantic)  
Mme Diane Lachaine (Association pour une évaluation équitable (AEE) / Saint-Faustin-Lac-Carré)  
M. Paul Laurent (Regroupement des résidents riverains de Saint-Donat \ RRRSD)  
M. François Doyon (particulier / Sainte-Adèle)

- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

M. Bernard Guay (Directeur général de la Fiscalité)  
M. Luc Sauvageau É.A. (Directeur de l'Évaluation foncière)  
M. Robin Hémond, É.A. (Direction générale de la fiscalité)  
Mme Lucie Gauthier (Direction générale de la fiscalité)

- Représentants des municipalités

Jasmin Savard (Union des municipalités du Québec)  
Nicolas Fleury (Fédération québécoise des municipalités)  
Érika Desjardins-Dufresne (Fédération québécoise des municipalités)  
Sylvain Gouin (Ville de Montréal)  
Stéphanie Rault (Ville de Montréal)

- Ordre des Évaluateurs agréés du Québec (OEAQ)

Francine Fortin (Présidente)  
Céline Viau (Directrice générale)  
Richard Côté, É.A.  
Stéphane Roy, É.A.

- Association des Évaluateurs municipaux du Québec

Pierre Huot, É.A.

## 1. Points de vue exprimés par les personnes s'exprimant au nom des contribuables

### • concernant la problématique et ses causes

Les participants soulignent les augmentations importantes de taxes qui frappent les résidences riveraines de lacs ou de cours d'eau. Ils mentionnent que cela a diverses conséquences :

- les retraités dont les revenus sont fixes peuvent être obligés de vendre leur propriété;
- le fardeau fiscal se déplace du secteur « village » vers le secteur « lacs ». Ce secteur supporte une part croissante du fardeau, sans bénéficier de meilleurs services, alors que le secteur « village » bénéficie même parfois de diminutions de taxes.

Les causes de ces problèmes seraient notamment, selon les participants :

- la mauvaise qualité de certaines évaluations, qui se traduit par des disparités inexplicables entre des propriétés voisines. Il s'ensuit que plusieurs évaluations ne résistent pas à la contestation;

- le manque de transparence des évaluateurs, ce qui rend difficile pour le citoyen de comprendre l'évaluation de sa propriété et, le cas échéant, de la contester;
- le caractère discutable des principes qui sous-tendent la méthode d'évaluation actuelle. Certains critiquent l'approche utilisée pour déterminer la valeur marchande d'une résidence, qui fait en sorte que la valeur des propriétés non transigées augmente à cause de la spéculation, alors que la valeur marchande ne se matérialise en réalité que lorsqu'une propriété est vendue. D'autres sont d'avis que la valeur marchande ne devrait pas s'appliquer sectoriellement, mais pour l'ensemble du territoire d'une municipalité;
- la mauvaise application par les municipalités des outils à leur disposition, comme une sous-utilisation de la tarification, ou une abolition de la taxe d'affaires sans augmenter en contrepartie la taxe foncière non résidentielle;
- le manque de contrôle des municipalités sur l'augmentation de leurs dépenses.
- concernant les solutions

Les participants sont d'avis que l'objectif visé devrait être qu'une personne ne soit pas obligée de se départir de sa résidence à cause d'une augmentation trop élevée des taxes municipales. Toutefois, certains participants estiment qu'il ne faudrait pas aborder la question sous l'angle de la richesse ou de la pauvreté.

Après s'être concertés, l'APFQ et le RRRSD présentent une proposition conjointe décrite à l'annexe 1 du présent compte-rendu. Cette proposition combine notamment un recours obligatoire à la tarification pour le financement de certains services, l'établissement des valeurs foncières à partir de l'année de référence 2004, l'utilisation de taux plus bas pour les secteurs affectés par des hausses de valeurs excédant certains seuils et l'application de facteurs de pondération pour neutraliser les hausses excessives de la valeur de certains terrains. Par la suite, un représentant de l'APFQ présente un exemple illustrant ce que donnerait l'application simultanée d'un recours accru à la tarification, d'une prise en considération immédiate du prix de vente des résidences transigées et de l'application d'une règle de « disjoncteur ». Cette méthode consisterait à fixer, pour un secteur affecté par une hausse rapide des valeurs se traduisant par des augmentations de taxes excédant un certain seuil (par exemple, le pourcentage d'augmentation des dépenses de la municipalité, ou un pourcentage prédéterminé de X %), un taux de taxe foncière générale plus bas, de manière à neutraliser le déplacement fiscal au détriment de ce secteur. D'autres participants rappellent les solutions qu'eux-mêmes ou une association privilégient, en l'occurrence l'application d'un mécanisme semblable au « CAP » de la Nouvelle-Écosse (madame Lachaine) ou l'application d'un facteur de croissance uniforme pour la valeur de toutes les propriétés non transigées d'une municipalité (monsieur Doyon).

## **2. Points de vue exprimés par les représentants municipaux**

### • Fédération québécoise des municipalités (FQM)

Les représentants de la FQM s'interrogent sur la disparité entre les situations évoquées par les participants s'exprimant au nom des contribuables (le cas des personnes âgées dont les revenus modestes ne permettent pas d'absorber des hausses importantes) et les solutions proposées, qui viseraient l'ensemble des contribuables d'une municipalité ou d'un secteur géographique, sans égard à leur situation.

Quoique la solution privilégiée par les instances élues de la FQM soit celle d'une bonification du programme gouvernemental de remboursement de l'impôt foncier (qui vise principalement les personnes démunies, qu'elles soient propriétaires ou locataires), les représentants de la FQM indiquent que leur association serait moins réfractaire à discuter de solutions alternatives, si celles qui étaient proposées se limitaient à aider les personnes dont la capacité de conserver leur résidence est réellement menacée par une augmentation élevée des taxes.

- Union des municipalités du Québec (UMQ)

Le représentant de l'UMQ mentionne que son association s'oppose aux solutions qui auraient pour effet de détacher la taxation foncière municipale de l'actuel système de valeur marchande.

L'UMQ préfère des solutions qui n'entravent pas la capacité des municipalités à se financer et qui ne remettent pas en question les règles de base du système de taxation foncière actuel. C'est pourquoi l'UMQ soutient le programme de report de l'impôt foncier (PRIF).

Enfin, l'UMQ n'endosse pas des solutions qui remettraient en cause l'autonomie des municipalités en matière de financement des services municipaux, comme une obligation de tarifier tout ou partie des services municipaux.

- Ville de Montréal

Le représentant de la Ville de Montréal souligne que la situation des résidences riveraines est une problématique pointue, qui ne touche que certains secteurs de quelques municipalités du Québec. Cela nécessiterait donc une solution tout aussi ciblée. Il croit qu'il ne serait pas opportun de remettre en question le régime fiscal de l'ensemble des municipalités du Québec pour ce seul problème. À son avis, celui-ci n'est pas significatif sur le territoire de Montréal.

### **3. Points de vue exprimés par l'Ordre des Évaluateurs agréés du Québec (OEAQ) et l'Association des Évaluateurs municipaux du Québec (AEMQ)**

- OEAQ

L'OEAQ ne juge pas souhaitable de remettre en cause le système d'évaluation selon la valeur marchande, tel qu'il s'applique actuellement au Québec, considérant que le comportement du marché est cyclique et tend à s'équilibrer en longue période. Actuellement, ce sont les résidences riveraines dont la valeur augmente le plus, mais avec le vieillissement de la population, cette valeur pourrait décroître et celle d'autres types de résidences augmenter, par exemple les résidences pour personnes âgées. S'il y a un problème de répartition du fardeau fiscal, c'est à une solution fiscale qu'il faut recourir et non à une remise en cause du système d'évaluation foncière, qui fait en sorte que la valeur marchande de tous les immeubles d'une municipalité est évaluée à la même date, le plus objectivement possible.

L'OEAQ s'interroge sur l'opportunité de prendre en considération la capacité de payer des personnes dans le régime de taxation foncière, qui repose sur la richesse foncière, et sur la cohérence de la position de certaines personnes s'exprimant au nom des contribuables, qui invoquent la situation financière fragile de certaines résidants, mais n'acceptant pas qu'on en tienne compte dans les solutions à prévoir.

L'OEAQ ne disconvient pas qu'il se produise des erreurs dans le système d'évaluation. Toutefois, ses représentants font valoir que les contribuables sont protégés par les mécanismes de demande de révision, de requête au Tribunal administratif du Québec et par l'encadrement professionnel des membres de l'Ordre. L'OEAQ protège le public grâce à son syndic, à l'inspection de ses membres et au processus de formation continue auquel sont soumis tous les évaluateurs agréés. L'Ordre a comme objectifs de favoriser la transparence et d'améliorer les pratiques de la profession.

- AEMQ

Le représentant de l'AEMQ souligne que le rôle de l'évaluateur municipal consiste à observer le marché immobilier et à établir les valeurs marchandes à une date unique pour tous les contribuables d'une municipalité, et que le rôle foncier est un document public qui peut être consulté sur place ou par Internet. Il endosse la position de l'OEAQ et souligne les conséquences indésirables de systèmes comme celui instauré en Californie à la suite de la proposition 13, qui entraînent une opacité du marché immobilier, les acheteurs ayant intérêt à cacher une partie du prix d'achat. De surcroît, le système

prévalant en Californie fait en sorte que deux propriétés voisines et identiques ne sont pas taxées sur la même base, puisque la valeur imposable est fonction de la date d'achat. Ceci n'apparaît pas équitable. Une plus large utilisation des outils fiscaux actuels (tarification, étalement sur trois ans de la hausse des valeurs) permettrait déjà une amélioration sensible de la situation.

#### 4. Commentaires du MAMROT

- Luc Sauvageau (DEF)

Monsieur Sauvageau souligne que l'actuel système d'évaluation foncière québécois est en place depuis 35 ans et qu'il comporte certains problèmes, notamment l'impossibilité pour le contribuable d'obtenir une copie de son dossier de propriété. C'est pourquoi, le Ministère, en collaboration avec l'OEAQ et l'AEMQ, a entrepris un chantier de modernisation du système actuel, dont les résultats prendront effet en 2011. Ainsi, le contribuable pourra avoir accès à son dossier en tout temps et il pourra obtenir un « extrait » compréhensible par tout propriétaire.

Néanmoins, monsieur Sauvageau croit que l'évaluateur municipal ne pourra jamais rendre accessibles au contribuable des informations qu'il a obtenues sous le sceau de la confidentialité. Il note que toutes les transactions immobilières sont répertoriées au Bureau de la publicité des droits (BPD) et sont déjà disponibles, de sorte qu'il est délicat pour l'évaluateur de se substituer au BPD en les diffusant gratuitement de son côté.

- Bernard Guay (DGF)

Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) souscrit à l'objectif selon lequel les propriétaires de résidences riveraines de lacs ou de cours d'eau ne devraient pas être obligés de s'en départir à cause de la hausse importante de leur valeur et de l'augmentation des taxes foncières qui en découle. Il note que la notion d'équité peut avoir plusieurs significations (contribution selon la richesse foncière ou selon le bénéfice reçu, limitation de l'instabilité de la répartition des charges) et que l'on peut retrouver, dans la Loi sur la fiscalité municipale, des dispositions qui se rattachent à l'une ou l'autre de ces significations. Cependant, certaines des solutions mises de l'avant soulèvent des difficultés, non pas tant quant à leur faisabilité à moyen terme (des formules semblables s'appliquent ailleurs), que quant à leur opportunité.

Le problème des augmentations importantes de taxes affectant les résidences riveraines de lacs ou de cours d'eau touche un nombre relativement restreint de municipalités. Il n'y a donc pas lieu, pour régler ce problème, de remettre en cause l'ensemble des règles déterminant l'évaluation et la taxation foncière de toutes les municipalités. Un changement radical de ces règles supposerait de plus des coûts et des délais importants.

Le régime d'impôt foncier actuel repose sur le principe selon lequel le propriétaire d'un immeuble doit contribuer selon la valeur marchande de sa propriété, c'est-à-dire le meilleur prix qu'il pourrait en obtenir s'il la mettait en vente à la date visée par l'évaluation, ce qui est censé assurer l'équité des charges fiscales. Dans cette perspective, toute méthode qui substituerait à la valeur marchande ainsi définie une base d'imposition alternative remet en cause le principe sur lequel repose actuellement l'impôt foncier, d'autant plus que la valeur marchande et la valeur alternative ne se rejoindront peut-être jamais dans l'avenir. Ce commentaire vaut aussi bien pour un système comme le « CAP » (valeur marchande historique), pour une formule prévoyant l'application d'un pourcentage d'augmentation uniforme pour toutes les résidences d'une municipalité, pour la fixation de taux de taxe générale différents selon les secteurs, ou pour une règle de pondération des valeurs visant à neutraliser les déplacements fiscaux.

Dans cette perspective, si des dérogations à la taxation selon la valeur marchande devaient être envisagées, il faudrait que ce soit de façon circonscrite et ciblée, à l'égard des personnes dont la situation est particulière, et non pour tous les contribuables d'un secteur géographique ou d'une municipalité.

Sur le chapitre des solutions, les commentaires formulés par monsieur Guay sont les suivants :

- certaines solutions aux problèmes soulevés existent déjà : rien n'empêche une municipalité de recourir davantage à la tarification ou d'étaler sur trois ans la hausse des valeurs foncières. On peut cependant se demander s'il est opportun de rendre ces outils obligatoires, compte tenu de la grande diversité des situations d'une municipalité à l'autre. À tout le moins, le Ministère compte en encourager l'utilisation;
- il y a toujours place à amélioration sur le chapitre de la méthodologie utilisée par les évaluateurs ou de la transparence des résultats pour les contribuables. Toutefois, cela requiert une démarche à moyen terme, comme celle évoquée par monsieur Sauvageau;
- pour qu'il soit possible de prévoir des outils fiscaux pouvant être utilisés par les municipalités dès 2010 à l'égard de la problématique des résidences riveraines de lacs ou de cours d'eau, il faut envisager des instruments simples, pouvant être mis en place rapidement et ne remettant pas fondamentalement en cause le régime actuel d'évaluation et de taxation foncière : habilitation des municipalités d'accorder des crédits de taxes ciblés (dont l'effet serait le même, quoiqu'en plus restreint, que celui d'un « disjoncteur »), à offrir la possibilité de reporter l'impôt foncier ou d'en confier la gestion à un tiers, etc.

Au terme de l'été 2009, le Ministère se penchera sur les modalités de ces instruments. Il entend consulter les intéressés à ce sujet et espère pouvoir compter sur leur collaboration.

**ANNEXE 1 : PROPOSITION CONJOINTE DE L'APFQ ET DU RRRSD  
(29 juin 2009)**

Que la Loi sur la fiscalité municipale soit modifiée, afin de :

1. Établir l'évaluation foncière tel que prévu par la loi selon les évaluations municipales secteur résidentiel inscrites aux rôles en vigueur applicables pour les augmentations de changement de rôle depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2004 comme point de départ ou avant si cela était possible.
2. Favoriser l'appariement ou l'arrimage des taxes foncières des municipalités selon leurs besoins réels en terme budgétaire annuel exprimés démocratiquement par les élus municipaux et supervisés par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).
3. Établir un recours accru à la tarification par service, voire une tarification obligatoire dans toutes les municipalités du Québec pour des services particuliers aux contribuables et de façon non limitative à des services tels que :
  - sécurité publique : police, sécurité incendie, sécurité civile ;
  - transport : réseau routier (voirie, neige, éclairage des rues) et collectif ;
  - hygiène du milieu : eau et égout (approvisionnement et traitement de l'eau potable, réseau de distribution, traitement des eaux usées, réseaux d'égout), matières résiduelles (déchets domestiques, cueillette et transport) ;
  - loisirs et culture : centres communautaires, patinoires, piscines, plages, ports de plaisance, parcs et terrains de jeux, patrimoine, bibliothèques ;
  - autres services établis par le Ministère et pouvant être tarifés comme tels.
4. Répartir la tarification obligatoire annuelle des services énumérés selon l'ensemble des propriétés foncières de chaque municipalité concernée.
5. Établir les autres charges municipales telles que administration générale, santé et bien-être, aménagement, urbanisme et développement et frais de financement selon le mode actuel d'une taxe foncière générale établie en fonction de l'évaluation municipale révisée selon la formule actuelle prévue.
6. Établir une tarification spécifique par secteurs municipaux de référence ciblés et l'ajuster automatiquement dès que les évaluations foncières des dits secteurs dépassent de 10 % la moyenne des hausses des évaluations foncières de la municipalité.
7. Nonobstant ce qui précède, ajuster automatiquement tout nouvel acquéreur et/ou constructions neuves avec des valeurs d'évaluation municipale équivalentes au prix d'achat indiqué lors de transactions notariées ou de construction :
  - permettre d'assujettir ces nouvelles valeurs à une révision en bonne et due forme par des évaluateurs agréés dans l'année suivant la transaction ou la construction;
  - cette nouvelle valeur deviendrait alors la valeur inscrite au rôle municipal pour les fins de taxation foncière et rien n'empêcherait d'indiquer au compte de taxes cette nouvelle valeur foncière dite la valeur taxable et la valeur marchande de la dite propriété pour le secteur d'établissement.
8. Permettre l'utilisation des outils prévus par la loi et suggérés à maintes reprises par les dirigeants du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.
9. Permettre de mettre en place un programme simple afin d'aider et protéger les propriétaires fonciers du Québec contre les effets fiscaux des augmentations d'évaluations soudaines et dramatiques de la valeur marchande de leurs résidences.

Par ailleurs, au devoir des conseils municipaux, devraient être ajoutés les pouvoirs suivants :

- a. d'appliquer une pondération à la méthode de calcul de la valeur des terrains riverains et non riverains (cette méthode de calcul nous a été fournie par la direction de la MRC de Matawinie). La pondération appliquée sur la valeur des terrains riverains calculée par la MRC de Matawinie varierait de 0,85 \$ à 0,4 \$. Cette pondération serait appliquée de manière à rétablir l'équilibre entre les deux catégories de taxation, riverains et non riverains;
- b. de définir les facteurs impondérables de calcul pour les terrains riverains tels que fournis par la MRC de Matawinie;
- c. de limiter l'augmentation à celle du coût de la vie.

## **RENCONTRE DU GROUPE DE TRAVAIL POUR RÉEXAMINER LA PRÉSENTATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE RELATIVE AUX MATIÈRES RÉSIDUELLES**

**Le 8 février 2010 – 14h00**

1. Mise en situation et contexte général
2. Nouvelles orientations énoncées par le projet de Politique québécoise de gestion des matières résiduelles
3. Structure actuelle de l'information financière municipale
4. Informations requises
5. Mode de vérification et de déclaration de l'information
6. Varia



Compte rendu de la réunion du 11 mai organisée par le MAMROT entre des représentants de la RRQ et du milieu municipal concernant les modifications réglementaires demandées le 30 janvier 2009 en matière de financement des régimes de retraite à prestations déterminées des municipalités

Il est prévu que le projet de modification du Règlement d'exclusion applicable notamment aux municipalités et aux universités soit soumis au Conseil exécutif le 25 mai, puis au Conseil des ministres le 17 juin pour être prépublié en juin (45 jours) et publié avant la fin août. Les actuaires seront en mesure, dès la prépublication en juin, de compléter les travaux requis pour leurs clients municipaux eu égard aux évaluations actuarielles du 31 décembre 2008. Il n'est pas question pour la RRQ d'allouer par règlement une extension du 30 septembre au 31 décembre 2009 pour le dépôt par l'actuaire de son rapport d'évaluation actuarielle. La RRQ sera cependant tolérante compte tenu des circonstances.

**Mesures proposées par la RRQ**

*1) Lissage de l'actif selon l'approche de capitalisation*

Plutôt que d'accorder ce lissage de façon permanente, la RRQ propose une mesure temporaire qui s'y apparente, applicable de façon rétroactive au 31 décembre 2008. Seul un tiers d'un déficit actuariel technique attribuable à la crise financière, constaté lors de toute<sup>1</sup> évaluation actuarielle postérieure au 30 décembre 2008 mais antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2011, aurait à faire l'objet d'une cédule de cotisations d'équilibre de capitalisation sur 15 ans.

Le rapport d'évaluation actuarielle aurait à être accompagné d'un certificat dans lequel l'employeur atteste que l'évaluation a été faite selon ses instructions, notamment à l'effet d'amortir et financer un tiers du déficit actuariel technique.

*2) Constitution d'une provision pour écarts défavorables (PED)*

Le niveau de la PED serait établi selon les mêmes paramètres basés sur la solvabilité que ceux proposés pour la PED des autres régimes de retraite en vertu du PL 30. Les sommes seraient affectées dans une réserve qui ferait l'objet d'une comptabilité distincte du compte général de la caisse de retraite. Les gains actuariels techniques résultant de l'expérience (comme la crise financière) seraient affectés à la réserve jusqu'à hauteur de la PED. Les gains actuariels techniques résultant de changement d'hypothèse (comme un changement du taux d'intérêt servant à actualiser les obligations) seraient affectés en totalité à la réserve, même en excédent de la PED. Les gains actuariels ainsi affectés à la réserve ne pourraient pas servir à des bonifications ou à des congés de cotisation.

Lors d'un déficit technique, un montant correspondant aux nouvelles cotisations d'équilibre qui en résulteraient serait transféré du compte de réserve au compte général. De plus, l'excédent de la réserve par rapport à la PED serait amorti au compte général au rythme de 10% par année.

Les représentants du milieu municipal veulent s'assurer que l'affectation des gains actuariels à la réserve aurait toujours préséance sur toute autre disposition ou entente de partage négociée antérieurement avec les syndicats. Selon la RRQ, c'est implicite. Les représentants du milieu municipal demandent à la RRQ de le mentionner quand même expressément dans le règlement d'exclusion, possiblement par une clause nonobstant si nécessaire, afin d'éviter des débats juridiques. La RRQ se penchera davantage sur cette question.

<sup>1</sup> Plus d'une évaluation actuarielle pourraient faire l'objet de cette mesure. Par exemple, même si une évaluation actuarielle était établie le 31 décembre 2008 et que le comité de retraite convenait d'en déclencher une autre le 31 décembre 2009, celle-ci pourrait aussi faire l'objet de la mesure.

### *3) Asymétrie entre le financement d'une modification et le congé de cotisation*

Actuellement, pour une modification de régime qui abaisse le niveau de solvabilité en bas de 90%, l'employeur doit verser une somme forfaitaire immédiate pour ramener le taux à 90%. Pour prendre un congé de cotisation, l'employeur doit par contre attendre que la capitalisation et la solvabilité soient à 100%.

La RRQ propose la symétrie à 100%. Une cédule de cotisations d'équilibre de modification sur 5 ans serait établie pour compenser tout effet d'une bonification sur la solvabilité se situant entre 90% et 100%. Par exemple, si un régime était à 94% de solvabilité avant une bonification et que celle-ci abaissait la solvabilité à 87% :

- l'employeur aurait à verser une somme immédiate pour ramener la solvabilité à 90%,
- une cédule de cotisations sur 5 ans serait en plus établie pour ramener progressivement la solvabilité de 90% à 94%, soit au niveau existant avant la modification.

Le milieu municipal serait d'accord avec la symétrie mais à la condition que des cotisations d'équilibre de modification n'aient pas à être versées s'il y a des surplus actuariels pour couvrir la bonification. Sinon, les représentants du milieu municipal préfèrent le statu quo.

### *4) Fréquence des évaluations actuarielles*

La fréquence est maintenue au trois ans, comme dans le règlement d'exclusion actuel.

### *5) Application au 31 décembre de la nouvelle norme de l'ICA.*

Comme proposée au PL 1, ce qui permettra de réduire les obligations d'environ 3% à 5%.

### *6) Consolidation des déficits de capitalisation*

La RRQ propose la consolidation mais seulement pour les déficits techniques<sup>2</sup>. Les déficits de modification continueraient à être traités distinctement et individuellement.

Des règles transitoires seraient définies pour ne pas consolider certains déficits actuariels visés par la loi n° 1 adoptée en 2003 ou par des décrets concernant les villes qui ont fait l'objet de fusion au début des années 2000. À cette fin, deux alternatives seront regardées pour consolider les déficits techniques :

- tenir compte des déficits déjà existants mais en excluant ceux énoncés précédemment, ce qui serait complexe à suivre et à reconstituer à chaque évaluation;
- application prospective en tenant compte uniquement des nouveaux déficits.

### *7) Obligations rachetables PL 54*

La RRQ propose de rendre cette mesure permanente pour tous types de cotisation, avec maintien du plafond à 17,5% de l'actif du régime. Lors de gains actuariels, 50% serviraient obligatoirement au rachat d'obligations déjà émises et 50% seraient affectés ou partagés selon les autres dispositions applicables. Le milieu municipal est d'accord mais à la condition d'exclure les cotisations régulières d'exercice et les cotisations d'équilibre de modification.

DGFM, 12 mai 2009

---

<sup>2</sup> À noter que pour les régimes non soumis au règlement d'exclusion, la consolidation se fait pour tous les déficits.

**COMITÉ DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUR  
L'ÉTHIQUE DANS LE MILIEU MUNICIPAL  
(RAPPORT GAGNÉ)**

**16 SEPTEMBRE 2009**

**9 H À 17 H**

Hôtel Château Laurier, Salle Grande Allée A  
1220, Place George-V Ouest, Québec

**PROJET D'ORDRE DU JOUR**

1. Ouverture de la réunion, présentation des participants et adoption de l'ordre du jour
2. Mise en contexte et objectifs de la rencontre
3. Présentation et échanges sur les recommandations du rapport Gagné
4. Suites
5. Autres sujets

**COMITÉ DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUR  
L'ÉTHIQUE DANS LE MILIEU MUNICIPAL  
(RAPPORT GAGNÉ)**

**19 FÉVRIER 2010 (2<sup>E</sup> RÉUNION)  
14 H 30 À 17 H**

**800, RUE DU SQUARE-VICTORIA,  
BUREAU 2.00, AU 2E ÉTAGE (SALLE 2.16), MONTRÉAL**

**PROJET D'ORDRE DU JOUR**

1. Ouverture de la réunion, présentation des participants et adoption de l'ordre du jour
2. Présentation et échanges sur le canevas général et les documents d'appui (*documents remis sur place*)
3. Plan d'accompagnement et de communication
4. Suites

## **RÉVISION DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME**

---

Comité d'orientation  
Rencontre du 15 avril 2009, 13h30 à 16h30

Ministère des Affaires municipales et des Régions  
10, rue Pierre-Olivier-Chauveau, Québec  
Salle RC-09 Tour Thaïs-Lacoste Frémont

---

### **ORDRE DU JOUR PROPOSÉ**

1. Mot de bienvenue
2. Présentation générale et discussions entourant le Bloc II portant sur la consultation et le référendum en matière de règlements d'urbanisme;
3. Présentation générale et discussions entourant le Bloc III portant sur les divers mécanismes d'intervention de l'État.
4. Information sur le mode de rédaction envisagé relativement au contenu des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme.
5. Varia.

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 37

Dates, lieux et nombre de rencontres du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux. Indiquer la liste des membres et leur rémunération. Joindre copie des ordres du jour, des procès-verbaux ainsi que tout autre document produit par le groupe-conseil depuis le début de son mandat.

Date	Lieu	Rencontres
04-12-09	Québec	Fédération Québécoise des Municipalités
15-12-09	Québec	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
15-12-09	Québec	Secrétariat du Conseil du trésor
16-12-09	Québec	Groupe-conseil
16-12-09	Québec	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
08-01-10	Montréal	Union des municipalités du Québec
13-01-10	Québec	Ville de Québec
13-01-10	Québec	Association des directeurs généraux des municipalités du Québec
14-01-10	Montréal-Québec	Fédération Québécoise des Municipalités
26-01-10	Montréal	Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec
26-01-10	Montréal	Association des ingénieurs-conseils du Québec
26-01-10	Montréal	Association des ingénieurs municipaux du Québec
26-01-10	Montréal	Association de la construction du Québec
26-01-10	Montréal	Corporation des entrepreneurs généraux du Québec
27-01-10	Montréal	Groupe-conseil
02-02-10	Québec	Commissaire au lobbyisme du Québec
02-02-10	Québec	Fédération Québécoise des Municipalités
08-02-10	Montréal	Vérificateur général du Québec
09-02-10	Montréal	Association québécoise des entrepreneurs en infrastructure
09-02-10	Montréal	Association de la construction du Québec
09-02-10	Montréal	Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec
10-02-10	Montréal	Bureau de la concurrence du Canada
10-02-10	Montréal	Ordre des ingénieurs du Québec
10-02-10	Montréal	Président d'Infrastructure Québec
10-02-10	Montréal	Groupe-conseil

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 37

Dates, lieux et nombre de rencontres du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux. Indiquer la liste des membres et leur rémunération. Joindre copie des ordres du jour, des procès-verbaux ainsi que tout autre document produit par le groupe-conseil depuis le début de son mandat.

Date	Lieu	Rencontres
11-02-10	Montréal	Président de la Commission municipale du Québec
17-02-10	Québec	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
17-02-10	Québec	M. Stéphane Bergeron, ingénieur, MRC Lotbinière
23-02-10	Téléphone	M. Dominique Robichaud, ingénieur, MRC Matapédia
24-02-10	Montréal	Groupe-conseil
25-02-10	Montréal	Groupe-conseil
26-02-10	Montréal	Union des municipalités du Québec
04-03-10	Montréal-Québec	Groupe-conseil
16-03-10	Montréal	Union des municipalités du Québec
19-03-10	Montréal	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
23-03-10	Montréal -Québec	Fédération Québécoise des Municipalités
23-03-10	Montréal-Québec	Groupe-conseil
01-04-10	Québec	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

**Liste des membres et leur rémunération**

M. Guy Coulombe	Président du Groupe-conseil	Contrat : somme maximale de 75 000 \$ comprenant honoraires, frais de déplacement et de séjour, et frais de représentation.
M <sup>e</sup> Pierre Giroux	Membre du Groupe-conseil	Contrat : somme maximale de 75 000 \$ comprenant honoraires, frais de recherche, frais de déplacement et de séjour.
M. Jacques Lafrance	Membre du Groupe-conseil	Contrat : somme maximale de 45 000 \$ comprenant honoraires, frais de déplacement et de séjour.
M <sup>e</sup> Michel Giroux	Membre du Groupe-conseil	Aucune rémunération
Mme Johanne Goulet	Membre du Groupe-conseil	Aucune rémunération
M <sup>e</sup> Jérôme Unterberg	Membre du Groupe-conseil	Aucune rémunération

**Rapport du Groupe-conseil  
sur l'octroi des contrats municipaux**

# **Marchés publics dans le milieu municipal**

**Présenté à M. Laurent Lessard,  
ministre des Affaires municipales,  
des Régions et de l'Occupation du territoire**

**Mars 2010**



Le présent document a été réalisé par le Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux.

Le Groupe-conseil tient à remercier tout particulièrement Mme Katherine Bigeard pour son soutien et son professionnalisme dans l'organisation de nos multiples rencontres, dans la rédaction et la réalisation de notre rapport, ainsi que pour sa disponibilité et sa patience indéfectibles tout au long de nos travaux.

Ce document a été édité par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : [www.mamrot.gouv.qc.ca](http://www.mamrot.gouv.qc.ca).

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales,  
des Régions et de l'Occupation du territoire, 2010

ISBN 978-2-550-58602-9 (imprimé)

ISBN 978-2-550-58603-6 (PDF)

Dépôt légal – 2010

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Montréal, le 31 mars 2010

Monsieur Laurent Lessard  
Ministre des Affaires municipales, des Régions  
et de l'Occupation du territoire

800, Square Victoria  
Tour de la Bourse, C.P. 83, bureau 3.16  
Montréal (Québec) H4Z 1B7

Monsieur le Ministre,

Nous avons le plaisir de vous présenter le rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux.

Ce rapport fait suite au mandat que vous nous avez confié en décembre 2009 et qui s'inscrit dans le Plan d'intervention relatif à l'attribution des contrats municipaux. Il fait état des règles et des pratiques actuelles en matière de gestion contractuelle, et présente des recommandations relatives aux améliorations à apporter aux diverses facettes du processus d'attribution des contrats.

Nous espérons que les recommandations que nous avons formulées vous permettront de poursuivre la révision des lois et des règlements qui régissent l'attribution des contrats municipaux.

Nous sommes honorés d'avoir été invités à réaliser ce mandat et nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

M. Guy Coulombe  
Président

Me Michel Giroux  
Membre

Me Pierre Giroux, Ad. E.  
Membre

Mme Johanne Goulet, M.B.A.  
Membre

M. Jacques Lafrance, ing.  
Membre

Me Jérôme Unterberg, C.A.  
Membre

Mme Carel Vachon, LL.B. M.Sc.  
Secrétaire du Groupe-conseil



## Mandat du Groupe-conseil

Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, monsieur Laurent Lessard, a dévoilé la composition<sup>1</sup>, le mandat et l'échéancier du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux lors de la clôture des consultations particulières de la Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi n° 76, loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux. Cette initiative s'inscrit dans le Plan d'intervention ministériel relatif à l'attribution des contrats municipaux<sup>2</sup>.

Le mandat du Groupe-conseil consiste à :

- examiner les règles et les pratiques actuelles d'adjudication des contrats municipaux;
- recenser les expériences étrangères;
- formuler des recommandations au ministre relatives aux améliorations à apporter au régime actuel, y compris sur les modèles de gouvernance et les meilleures pratiques en matière de processus contractuel.

Le Groupe-conseil doit déposer son rapport au ministre à la fin du mois de mars 2010.

---

<sup>1</sup> On trouve à l'annexe 1 la présentation des membres du Groupe-conseil.

<sup>2</sup> Le plan d'intervention ministériel est présenté à l'annexe 2.



## Avant-propos

Le Groupe-conseil tient d'abord à remercier les nombreuses personnes et organismes qui ont apporté leur collaboration et leur éclairage tout au long des travaux. Le contenu du présent rapport repose en grande partie sur la qualité de leurs contributions.<sup>3</sup>

Dans un premier temps, une équipe d'analystes du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire a préparé, aux fins de notre rapport, des compilations originales et inédites de données statistiques sur les dépenses contractuelles des municipalités. Ces données ont servi de base à de nombreuses pistes de réflexion et recommandations.

En second lieu, la collaboration très étroite des deux grandes associations municipales, soit l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM), ainsi que celle de la Ville de Montréal a été constante et importante. Ces trois organismes ont affecté des représentants au Groupe-conseil qui ont contribué de façon majeure au contenu de ce rapport. De plus, chacun de ces organismes a mis à la disposition du Groupe-conseil des données originales issues d'enquêtes et de questionnaires soumis à leurs membres et à leurs composantes dans le cas de la Ville de Montréal.

Une troisième source d'analyse et de pistes de réflexion nous a été fournie à la suite d'une série de rencontres individuelles avec des représentants du Ministère<sup>4</sup> et du Secrétariat du Conseil du trésor, ainsi qu'avec des spécialistes du secteur municipal et des représentants de divers secteurs économiques ou institutionnels concernés par les marchés publics.

Par ailleurs, la présentation du projet de loi n° 76, loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux, a donné lieu à des discussions et à des présentations de mémoires lors des consultations en commission parlementaire. Plusieurs groupes nous ont également remis des mémoires spécifiques lors de rencontres avec le Groupe-conseil<sup>5</sup>.

En dernier lieu, la documentation internationale, essentiellement basée sur les travaux de recherche de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), a fourni un éclairage fort utile à nos travaux. À ces études s'est ajoutée une recherche spécifique du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) réalisée auprès de chacune des provinces canadiennes sur l'encadrement des organismes municipaux en matière contractuelle.

---

<sup>3</sup> On trouve à l'annexe 3 la liste des organismes rencontrés entre décembre 2009 et mars 2010.

<sup>4</sup> Tout au long de ce rapport, le terme « Ministère » signifie, à moins d'une indication contraire, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

<sup>5</sup> On trouve, à l'annexe 4, la liste des mémoires et des documents soumis au Groupe-conseil, ainsi que la documentation supplémentaire consultée.

Malgré l'ensemble des sources d'information à sa disposition, le Groupe-conseil n'a pu, dans le délai de quatre mois qui lui a été imparti, rendre entièrement justice au foisonnement d'idées intéressantes portées à son attention sur les diverses facettes du processus d'attribution des contrats municipaux. Ajoutons à cela que le dossier des marchés publics en général et l'attribution des contrats municipaux en particulier se caractérisent par une multitude de facteurs qui en complexifient passablement l'analyse, notamment :

- la complexité du cadre juridique actuel : la multiplicité des lois municipales et le caractère très technique des dispositions qui s'appliquent en la matière;
- la très grande variété d'interlocuteurs concernés : organismes municipaux allant de moins de 500 habitants à plus de un million d'habitants, fournisseurs de biens et de services extrêmement diversifiés, multiplicité des organismes se préoccupant des marchés publics (Bureau de la concurrence, organismes de développement économique, organismes préoccupés par l'éthique, le lobbyisme ou le respect des lois, etc.);
- les différentes dimensions sous lesquelles les marchés publics peuvent être abordés : dimensions économique, budgétaire, financière, juridique, administrative;
- la complexité des enjeux soulevés par certaines questions;
- l'application de plusieurs accords de libéralisation des marchés publics;
- la très grande quantité de documents de référence sur la question.

Dans ce contexte et face à ces contraintes, le Groupe-conseil s'est efforcé de présenter à l'égard du cadre de référence s'appliquant aux contrats municipaux des recommandations et/ou des pistes de solution aux problèmes concrets les plus importants, et ce, en allant autant que possible à l'essentiel.

Les conclusions et les recommandations exprimées dans le présent rapport ne se veulent donc en aucune manière exhaustives ou définitives. Elles relèvent exclusivement de la responsabilité du Groupe-conseil et n'engagent pas les collaborateurs, que nous tenons encore à remercier.

Enfin, conformément à son mandat, le Groupe-conseil a concentré son attention sur le processus contractuel et le cadre de référence qui s'y applique. Rappelons à cet égard la volonté du Ministère d'assurer une saine gestion des contrats municipaux, exprimée dans un plan d'intervention multifacette dont la production du présent rapport n'est qu'un élément<sup>6</sup>. Par ailleurs, d'autres démarches ont été entreprises pour améliorer de façon plus générale l'environnement dans lequel les entreprises et les administrations publiques interagissent, notamment la mise en place d'un comité pour donner suite aux recommandations du Groupe de travail sur l'éthique dans le

---

<sup>6</sup> Voir le Plan d'intervention ministériel relatif à l'attribution de contrats municipaux à l'annexe 2.

milieu municipal, l'adoption de la Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction, ainsi que la présentation du projet de loi n° 78, Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale et les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives. Dans cette perspective, certains aspects très importants de toute politique contractuelle, notamment les questions liées à l'éthique ou au lobbying, n'ont pas été traités puisqu'ils ont été étudiés par d'autres groupes et que les solutions retenues seront mieux adaptées au cadre de référence plus large des administrations municipales.





## Table des matières

Lettre au ministre .....	I
Mandat du Groupe-conseil .....	III
Avant-propos .....	V
Liste des annexes .....	X
Liste des graphiques .....	XI
Liste des tableaux .....	XI
 <b>Introduction .....</b>	 <b>1</b>
 <b>Chapitre 1 Les marchés publics .....</b>	 <b>7</b>
1.1 L'encadrement des marchés publics .....	7
1.2 L'encadrement des marchés publics au Québec .....	8
1.3 Les objectifs visés et les principes directeurs .....	10
 <b>Chapitre 2 Le monde municipal et les marchés publics .....</b>	 <b>13</b>
2.1 L'activité contractuelle des organismes municipaux .....	13
2.2 Le cadre normatif régissant les organismes municipaux en matière contractuelle .....	19
2.2.1 Les principales lois et règles applicables .....	19
2.2.2 Les nouvelles règles : la Loi 76 .....	22
2.3 Les similitudes et les différences entre le régime des organismes publics et celui des organismes municipaux .....	23
2.4 L'encadrement des marchés publics dans les autres provinces canadiennes .....	24
 <b>Chapitre 3 Pour une meilleure gestion du processus contractuel dans le milieu municipal... 27</b>	
3.1 Les pratiques administratives des municipalités .....	28
3.1.1 Le personnel dédié à la gestion de contrats et les politiques en la matière .....	29
3.1.2 La gestion du processus contractuel .....	29
3.2 Certaines étapes du processus contractuel .....	31
3.2.1 La vente et la distribution des documents d'appel d'offres .....	31
3.2.2 La divulgation de l'identité des soumissionnaires potentiels .....	33
3.2.3 Le mode de sélection dans le cas des services professionnels .....	40
3.2.4 Les comités de sélection .....	42
3.2.5 La négociation avec les soumissionnaires et l'annulation de l'appel d'offres .....	44
3.2.6 Les modifications aux contrats .....	46
3.2.7 L'évaluation des fournisseurs .....	47

3.3	Les contrats entre 25 000 \$ et 100 000 \$ .....	49
3.4	Les cas particuliers .....	50
3.5	La publication des renseignements relatifs aux contrats .....	53
3.5.1	Les renseignements publiés .....	53
3.5.2	Les mesures transitoires .....	58
3.5.3	La publication sur un site Internet .....	60

<b>Chapitre 4</b>	<b>Pour une amélioration de l'encadrement des marchés publics dans le milieu municipal .....</b>	<b>63</b>
4.1	La contribution essentielle des organismes municipaux et du secteur privé .....	63
4.2	Les grands objectifs d'une amélioration de l'encadrement des marchés publics .....	65
4.2.1	La refonte du cadre législatif et réglementaire .....	65
4.2.2	La modernisation du cadre législatif et réglementaire .....	66
4.2.3	Les politiques de gestion contractuelle .....	66
4.2.4	La mise en place d'un véritable système d'information sur les marchés publics municipaux .....	68
4.2.5	Les mesures d'accompagnement .....	69
4.3	Les aspects opérationnels de la réforme proposée .....	71
<b>Conclusion .....</b>	<b>73</b>	

#### Liste des annexes

Annexe 1	Présentation des membres du Groupe-conseil .....	81
Annexe 2	Plan d'intervention relatif à l'octroi des contrats d'organismes municipaux .....	83
Annexe 3	Liste des organismes et des personnes rencontrés entre décembre 2009 et mars 2010 .....	85
Annexe 4	Liste des documents soumis au Groupe-conseil ainsi que de la documentation supplémentaire consultée .....	87
Annexe 5	Réforme ayant mené à l'adoption de la Loi sur les contrats des organismes publics et les trois réseaux auxquels elle s'applique .....	95
Annexe 6	Points saillants de la Loi sur les contrats des organismes publics .....	99
Annexe 7	Les accords de libéralisation des marchés publics .....	101
Annexe 8	Dépenses consolidées des organismes municipaux pour l'année 2008 .....	103
Annexe 9	Cadre législatif et réglementaire du secteur municipal visé par la Loi 76 .....	109
Annexe 10	Synthèse des accords de libéralisation des marchés publics – Municipalités et organismes municipaux .....	111
Annexe 11	Le processus contractuel : grille des étapes .....	113

Annexe 12	Documents typiques d'appels d'offres en approvisionnement .....	115
Annexe 13	Système électronique d'appel d'offres (SEAO) .....	117
Annexe 14	Liste des lois et des règlements applicables aux organismes municipaux en matière d'attribution de contrats .....	119

#### Liste des graphiques

Graphique 2.1	Part des dépenses de nature contractuelle dans les dépenses consolidées des organismes municipaux en 2008, par catégories de contrats .....	15
Graphique 2.2	Part des dépenses de nature contractuelle des municipalités dans l'ensemble de leurs dépenses en 2008, en fonction de leur population .....	16
Graphique 2.3	Nombre d'avis d'appel d'offres public publiés sur le site du SEAO, organismes publics, et organismes municipaux et paramunicipaux .....	18

#### Liste des tableaux

Tableau 1	Estimation pour l'année 2008 de la valeur des marchés publics des organismes gouvernementaux et paragouvernementaux, et des organismes municipaux et paramunicipaux (en milliards de dollars) .....	1
Tableau 2	Principaux documents qui composent le cadre auquel se réfèrent les organismes municipaux des provinces ayant répondu à l'enquête ainsi que le cadre auquel se réfèrent les autres organismes publics au Québec et au Canada .....	25



## Introduction

Les services publics dispensés par les organismes municipaux sont offerts aux citoyens grâce à un apport substantiel du secteur privé. Les municipalités sont en effet des acquéreurs très importants de biens et de services de toutes sortes (papier, chaises, camions, services de communication, de génie, etc.), tout comme l'ensemble des organismes publics, d'ailleurs. De la même manière, les infrastructures publiques sont rarement érigées par les employés des administrations publiques. Ce sont généralement des entrepreneurs privés qui réalisent les travaux de voirie et d'infrastructures, et qui construisent la plupart des bâtiments et autres grands ouvrages publics, en ayant eux-mêmes recours à des sous-traitants spécialisés.

Le nombre de contrats conclus par l'administration publique avec les entreprises privées, que l'on nomme « marchés publics », se compte en fait par milliers et les montants en jeu, par milliards. Dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), les marchés publics représenteraient à eux seuls environ 20 % du produit intérieur brut (PIB)<sup>7</sup>. Au Québec, les contrats conclus par l'ensemble des organismes publics de l'administration gouvernementale, y compris ceux du milieu municipal et des réseaux de la santé et de l'éducation, ont atteint, en 2008, une valeur globale de l'ordre de 23 milliards de dollars. Les marchés publics des organismes municipaux, qu'on estime à 8 milliards de dollars, représentent ainsi plus du tiers de ce montant.

Tableau 1  
Estimation pour l'année 2008 de la valeur des marchés publics des organismes gouvernementaux et paragouvernementaux, et des organismes municipaux et paramunicipaux (en milliards de dollars)

	Ministères et organismes gouvernementaux	Organismes du réseau de l'éducation	Organismes du réseau de la santé	Organismes municipaux et paramunicipaux	TOTAL
Biens	0,4	1,6	2,5	2,2	6,7
Services	1,4	1,9	2,8	2,9	9,0
Construction	2,5	1,0	0,6	2,9	7,0
TOTAL	4,3	4,5	5,9	8,0	22,7

Source : Compilations spéciales du Secrétariat du Conseil du trésor et du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

<sup>7</sup> OCDE, « Policy Roundtable - Public Procurement », 2007.

Ce tableau doit être interprété avec précaution. D'une part, les données qui y apparaissent ne sont pas toutes directement comparables les unes avec les autres, en raison des diverses définitions données aux grandes catégories de contrats ainsi que des méthodes d'estimation utilisées ou des périodes couvertes qui ne sont pas les mêmes dans tous les réseaux<sup>8</sup>. D'autre part, certaines informations sont partielles, notamment dans le cas des données des ministères et organismes gouvernementaux qui ne visent que les contrats de 25 000 \$ et plus. Cela dit, les spécialistes du Secrétariat du Conseil du trésor ainsi que ceux du Ministère<sup>9</sup> nous confirment que, compte tenu des systèmes d'information en place, ces données représentent les meilleures approximations possibles des sommes impliquées dans les marchés publics au Québec<sup>10</sup>. Pour faire bonne mesure, il faudrait leur ajouter les marchés publics des sociétés d'État qui sont évalués à 4,4 G\$, dont 3,3 G\$ pour Hydro-Québec uniquement.

Malgré toutes les réserves qui s'imposent, ce tableau illustre bien l'envergure des marchés publics au Québec. Il montre en outre à quel point les marchés publics dans le milieu municipal sont significatifs. Ils feront d'ailleurs l'objet d'un examen détaillé dans le chapitre 2 du présent rapport.

Pourtant, sauf dans les cas de déviance grave (fraude, collusion, corruption, etc.), les activités liées à la passation de marchés publics ne constituent pas une réalité très claire ni très présente pour la population. Il est d'ailleurs assez paradoxal de constater que, malgré les montants en jeu et la pléthore de documents, de statistiques, de rapports et d'études sur les activités de l'administration publique, il n'existe à notre connaissance aucun document qui présente une vue d'ensemble des marchés publics au Québec.

---

<sup>8</sup> Pour les ministères et les organismes gouvernementaux, il s'agit de données sur la valeur des contrats tirées du Système électronique d'appel d'offres (SEAO) le 13 janvier 2010. La période visée est du 1<sup>er</sup> octobre 2008 au 30 septembre 2009. Pour les réseaux de la santé et de l'éducation, ainsi que pour les organismes municipaux et paramunicipaux, il s'agit de données tirées des rapports financiers pour l'année 2008.

Le réseau de la santé et des services sociaux comprend les agences et les centres de la santé et des services sociaux, les centres de réadaptation, les centres de jeunesse, les hôpitaux et les centres hospitaliers, la Corporation d'hébergement du Québec et quelques organismes et instituts, ainsi que les entités de regroupement d'achats. Héma-Québec n'est pas incluse dans ces données. La période visée va du 1<sup>er</sup> avril 2007 au 31 mars 2008. Pour les dépenses de construction, 15 % d'entre elles ont été imputées à la catégorie de services.

Le réseau de l'éducation comprend les commissions scolaires, les cégeps, les universités ainsi que les entités de regroupement d'achats. La période visée est du 1<sup>er</sup> juillet 2007 au 30 juin 2008. Pour les dépenses de construction, 12 % d'entre elles ont été imputées à la catégorie de services.

<sup>9</sup> Tout au long de ce rapport, le terme « Ministère » signifie, à moins d'une indication contraire, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

<sup>10</sup> Les problèmes liés aux systèmes d'information actuels seront approfondis dans les chapitres 2, 3 et 4.

## Les dimensions économique, budgétaire, financière et administrative des marchés publics

De par leur importance même, les marchés publics recèlent une multitude d'enjeux tous aussi stratégiques les uns que les autres. Ceux-ci sont généralement abordés selon trois dimensions distinctes et complémentaires : les dimensions économique, budgétaire et financière, et administrative.

**Sous l'angle économique**, les marchés publics sont avant tout examinés en fonction de leur efficience. L'analyse de ces marchés dirige alors notre attention sur les conditions qui permettent aux administrations publiques d'obtenir des biens et des services au meilleur prix possible pour une qualité donnée. Ainsi, les politiques en matière de marchés publics s'intéressent tant à l'état de la concurrence entre les entreprises potentielles et aux moyens de la stimuler, qu'aux questions sur la demande de biens et de services, particulièrement les décisions des administrations publiques en matière d'acquisition et d'impartition : « faire » ou « faire faire ».

Dans cette perspective, les marchés publics sont aussi considérés comme des leviers d'intervention importants en matière de développement économique. Pensons ici aux conditions que l'on retrouve dans les contrats pour soutenir les petites et moyennes entreprises ou pour stimuler l'innovation technologique, ainsi qu'aux mesures visant à favoriser le développement durable (achats écoresponsables) et le développement économique local et régional (achats locaux)<sup>11</sup>. L'ensemble de ces questions peut d'ailleurs donner lieu à des arbitrages délicats dans la poursuite d'objectifs parfois divergents.

Les accords de libéralisation des marchés publics liant les États prennent ainsi une place fondamentale dans les politiques économiques. En ouvrant les appels d'offres à toutes les entreprises provenant des territoires couverts, ces accords ont un effet majeur sur la concurrence recherchée et sur le développement des entreprises. Ils encadrent par la même occasion la capacité d'action des administrations publiques à recourir aux marchés publics comme levier d'intervention économique.

Toujours sous l'angle économique, les dépenses publiques consenties aux investissements, qui prennent généralement la forme de marchés publics, sont considérées comme une variable stratégique en soi, en raison de l'effet direct et déterminant qu'elles peuvent avoir sur l'activité économique et l'emploi en général. Comme nous le verrons plus loin dans le rapport, au Québec, la part des marchés publics dans les dépenses globales consolidées des municipalités atteint près de 50 %. Le levier est donc considérable, comme en témoigne d'ailleurs le recours aux programmes d'investissement pour soutenir l'emploi en période de récession.

---

<sup>11</sup> Ces questions ont fait l'objet d'un récent rapport du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO). M. Joanis, Y. Chassin et L. Yakonowsky, *Marchés publics et développement économique au Québec*, CIRANO, 2009.



**Sous les angles strictement budgétaire et financier**, la gestion des contrats commande une attention très particulière. L'importance des marchés publics dans les grands équilibres budgétaires est telle que même les améliorations les plus marginales dans la gestion du processus contractuel peuvent se traduire en économies substantielles, menant soit à un allègement du fardeau fiscal, soit à de nouvelles ressources ainsi dégagées. D'un point de vue budgétaire, il est donc essentiel de mettre en œuvre toutes les mesures possibles pour assurer le maximum d'efficacité et d'efficacités dans la passation des marchés. Par ailleurs, dans la mesure où une très grande partie des dépenses publiques en immobilisations (travaux de construction, achats de biens durables) est réalisée à contrat, il est clair que le financement de ces dépenses constitue un enjeu clé dans la conclusion des marchés publics. Cette question est d'ailleurs au cœur des stratégies de partenariats publics-privés qui visent notamment à faire assumer le financement des dépenses par le secteur privé.

Enfin, **sous l'angle administratif**, la passation des marchés publics représente une activité opérationnelle considérable. Le processus par lequel cheminent les contrats publics se caractérise en effet par une multitude d'étapes et de procédures clés, partant de la définition des besoins jusqu'à l'appel des soumissions, puis de l'attribution des contrats à la livraison des biens et des services, en passant par le contrôle et le suivi de l'exécution du contrat, jusqu'au paiement final. Ces étapes sont toutes aussi stratégiques les unes que les autres et doivent faire l'objet d'une gestion des plus rigoureuse et intégrée. Surtout, les organismes et les personnes responsables de la passation de tels marchés doivent pouvoir se référer à un cadre normatif clair et de la plus grande qualité afin d'assurer l'atteinte de tous les objectifs fixés.

## **Le propos du rapport**

Le présent rapport explore principalement la dimension administrative de la passation des marchés publics dans le milieu municipal. Plus spécifiquement, il examine le cadre normatif auquel se réfèrent les organismes municipaux tout au long du processus contractuel, en tenant compte des pratiques administratives actuelles et des principes généralement reconnus en matière de marchés publics. Les pistes de solution et les recommandations formulées tout au long du rapport sont destinées à améliorer le régime en place et à bonifier le cadre auquel les organismes municipaux se rapportent dans la gestion de ce processus, y compris le soutien qui leur est offert. L'objectif poursuivi demeure celui de rendre les marchés publics dans le milieu municipal les plus efficaces possibles, dans l'intérêt de la collectivité et dans le respect des accords commerciaux liant les organismes municipaux.

**Le premier chapitre** du rapport présente d'abord une perspective générale sur l'encadrement des marchés publics en portant une attention particulière au cadre de référence des organismes publics au

Québec. Il fait ressortir la convergence qui se dégage quant aux principes directeurs et aux objectifs poursuivis dans les grandes politiques en matière contractuelle.

**Le deuxième chapitre** porte spécifiquement sur les marchés publics dans le milieu municipal. Il présente le régime actuellement en place en matière contractuelle, ainsi que des données concrètes sur l'activité contractuelle des organismes municipaux au Québec.

**Le troisième chapitre** présente les pratiques administratives observées à partir d'enquêtes menées récemment à cet égard. Il traite ensuite des différentes étapes du processus contractuel et formule relativement aux principaux problèmes soulevés diverses pistes de solution et recommandations relatives aux aspects clés liés à ce processus.

**Le quatrième chapitre** porte, quant à lui, sur des éléments de nature plus générale qui soutiennent et encadrent le processus opérationnel traité au chapitre précédent.

Enfin, une synthèse des orientations et les recommandations formulées tout au long du rapport sont présentées en conclusion.



## Chapitre 1

### Les marchés publics

#### 1.1 L'encadrement des marchés publics

Les règles et les documents administratifs auxquels se réfèrent les organismes publics lorsqu'il s'agit de mettre en place et d'appliquer un processus contractuel sont extrêmement complexes et variés. Ils se composent notamment des accords de libéralisation des marchés publics conclus entre les États, des lois et des règlements applicables, ainsi que des directives que doivent respecter les organismes publics lors de la passation de marchés publics. Ces règles traitent généralement, mais non exclusivement, des modes de sollicitation des soumissions, notamment des appels d'offres publics, ainsi que des différentes conditions devant être respectées lors de l'attribution d'un contrat. À ce cadre juridique s'ajoutent généralement des politiques, des guides et d'autres documents administratifs qui fournissent résumés, précisions, modèles ou conseils à l'intention des responsables de l'attribution des contrats quant à la mise en œuvre du processus contractuel à chacune de ses étapes.

Compte tenu de la forme et de la teneur très variables des politiques et des régimes en place dans les différentes juridictions, le Groupe-conseil n'a pu examiner ni présenter une synthèse de ceux-ci dans le présent rapport. Toutefois, en ce qui concerne les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), nous référons les intéressés à la vaste documentation produite par cet organisme sur les politiques contractuelles, une documentation qui traite plus précisément, ces dernières années, du renforcement de l'intégrité dans les marchés publics<sup>12</sup>. La Commission des nations unies pour le droit commercial international, quant à elle, a proposé une loi type sur la passation de marchés de biens de travaux et de services, ainsi qu'un guide pour l'incorporation dans le droit interne<sup>13</sup>. Ce document, même s'il date de 1995, constitue en quelque sorte une synthèse des éléments essentiels que l'on peut retrouver dans la plupart des régimes en place.

---

<sup>12</sup> OCDE. Policy Roundtables: Public Procurement, 2007; OCDE. Recommandation du conseil sur le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics, octobre 2008; OCDE. Liste de vérification pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics; 2008, OCDE. L'intégrité dans les marchés publics : les bonnes pratiques de A à Z, 2007; OCDE. Lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics : pour une dépense optimisée des fonds publics par les gouvernements, approuvé en février 2009.

<sup>13</sup> COMMISSION DES NATIONS UNIES POUR LE DROIT COMMERCIAL INTERNATIONAL (CNUDCI). *Loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés de biens, de travaux et de services et guide pour l'incorporation dans le droit interne*, 1995.

## L'encadrement des marchés publics au niveau fédéral

L'encadrement des marchés publics de l'administration fédérale se déploie pour sa part en une multitude de lois, règlements et directives, dont les principales composantes sont les suivantes :

- la Loi sur la gestion des finances publiques<sup>14</sup>, qui établit certains principes directeurs et habilite le gouvernement à adopter des règlements;
- le Règlement sur les marchés de l'État, pièce juridique centrale du cadre fédéral, qui prévoit notamment les règles et les conditions relatives à la sollicitation des offres;
- la Loi sur le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, qui confie à un organisme central le mandat de fournir des services communs aux divers ministères et organismes du gouvernement du Canada, y compris l'approvisionnement de biens et de services. Cette loi institue également l'ombudsman de l'approvisionnement, qui est chargé d'examiner les pratiques d'acquisition de biens et de services des ministères, ainsi que toute plainte relative à la conformité de ces pratiques aux règles en place.

La *Politique sur les marchés*<sup>15</sup> adoptée par le Conseil du Trésor du Canada reprend, pour sa part, l'ensemble des règles prévues dans les diverses lois, règlements et directives. Elle en précise la portée et donne des orientations générales quant à la manière de mettre en œuvre les diverses étapes du processus contractuel, et ce, tant en ce qui concerne les procédures d'ordre général qu'en ce qui se rapporte à des marchés précis de fourniture de biens, de services ou de travaux de construction. Il s'agit d'un document très volumineux résumé dans le *Guide des approvisionnements*<sup>16</sup>.

### 1.2 L'encadrement des marchés publics au Québec

Au Québec, le régime qui s'applique aux différents organismes publics en matière de marchés publics a récemment fait l'objet d'une vaste réforme, décrite plus en détail à l'annexe 5. L'ensemble des lois, règlements, directives et politiques s'appliquant aux ministères et aux organismes de l'administration gouvernementale, ainsi qu'aux organismes publics du réseau de la santé et des services sociaux, et du réseau de l'éducation a entièrement été révisé selon deux objectifs précis : harmoniser l'encadrement des contrats publics dans ces trois grands réseaux et simplifier les relations contractuelles entre l'État et les entreprises. Cette vaste réforme a donné lieu à l'adoption de la Loi sur les contrats des organismes

---

<sup>14</sup> Loi sur la gestion des finances publiques (Partie III.1).

<sup>15</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur les marchés*.

<sup>16</sup> Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Guide des approvisionnements*.

publics (ci-après, la Loi sur les contrats) à laquelle tous ces organismes sont assujettis, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008, à l'exception des organismes municipaux<sup>17</sup>.

La Loi sur les contrats établit les grands principes d'une saine gestion des marchés publics et prévoit les règles générales relatives à l'adjudication et à l'attribution des contrats, en conformité avec les accords de libéralisation des marchés applicables. Même si elle prévoit des cas dans lesquels un contrat peut exceptionnellement être conclu de gré à gré, cette loi consacre en fait le processus d'appel d'offres public comme mode privilégié d'adjudication de tout contrat. Ainsi, les organismes publics assujettis à cette loi doivent obligatoirement considérer le recours à l'appel d'offres public pour conclure leurs contrats, même lorsque ces derniers ne sont pas assujettis aux accords de libéralisation des marchés publics (lorsque leur valeur est en deçà des seuils prévus, généralement 100 000 \$).

En ce qui a trait aux contrats en deçà des seuils d'appel d'offres public, la Loi sur les contrats privilégie en outre l'instauration de mesures favorisant l'acquisition régionale de biens et de services, et préconise à cette fin l'appel d'offres public « régionalisé ». Elle privilégie par ailleurs la rotation parmi les concurrents et le recours à de nouveaux contractants, tout en permettant le regroupement d'organismes publics lors d'un appel d'offres. Cette loi préconise aussi la mise en place de dispositifs de contrôle relatifs au montant des contrats et aux dépenses supplémentaires qui peuvent s'y rattacher, ainsi que l'adoption de mécanismes de suivi permettant d'assurer l'efficacité et l'efficience des procédures utilisées à l'égard de ce type de contrats.

La Loi sur les contrats encadre par ailleurs les possibilités de modifier un contrat lorsqu'il en découle des dépenses supplémentaires, afin d'assurer un contrôle sur les dépassements de coûts. Elle habilite le gouvernement à adopter, par règlement, des règles plus spécifiques quant aux modes de sollicitation des soumissions, aux modes d'adjudication des contrats, aux diverses autorisations requises, entre autres éléments, ou encore quant aux renseignements devant être publiés relativement aux contrats de plus de 25 000 \$. Enfin, il faut aussi mentionner que la Loi sur les contrats prévoit les normes et les conditions encadrant les contrats de partenariat public-privé. L'annexe 6 expose plus en détail les points saillants de cette loi.

Trois règlements visant respectivement les contrats d'approvisionnement en biens, les contrats de services et les contrats de travaux de construction ont ainsi été adoptés<sup>18</sup>. Chacun de ceux-ci reproduit des modalités d'application de la loi communes aux trois types de contrat, tout en prévoyant des

---

<sup>17</sup> D'autres organismes publics ne sont pas spécifiquement assujettis aux dispositions de la Loi sur les contrats, à savoir les sociétés d'État à vocation commerciale (Hydro-Québec, Loto-Québec, Société des alcools du Québec). Ces dernières doivent néanmoins adopter une politique portant sur les conditions de leurs contrats, qui doit respecter tout accord de libéralisation des marchés publics applicable et tenir compte des principes énoncés dans la Loi sur les contrats.

<sup>18</sup> *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*, R.R.Q. c. C-65.1, r.1, le *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, R.R.Q. c. C-65.1, r.2 et le *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, R.R.Q. c. C-65.1, r.3.

particularités spécifiques aux contrats visés. Ces règlements constituent ainsi des outils de référence complets et spécifiques aux types de contrats visés, et peuvent être ajustés en fonction de l'évolution des marchés.

La Loi sur les contrats et ses trois règlements d'application sont complétés par des politiques de gestion contractuelle établies par chacun des ministres responsables des trois grands réseaux<sup>19</sup>. Ces politiques précisent les règles de conduite applicables aux organismes concernés relativement à la gestion des contrats. Elles donnent des directives d'application sur des éléments spécifiques tels que le fonctionnement d'un comité de sélection ou la nécessité de s'assurer que les entreprises avec lesquelles l'organisme contracte font montre d'honnêteté et d'intégrité. Elles expliquent également certaines modalités d'application de la Loi et de ses règlements. À ce jour, le Conseil du trésor a adopté quatre politiques de gestion relatives, notamment, à la conclusion des contrats, à la reddition de comptes et au resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres<sup>20</sup>.

Enfin, le Secrétariat du Conseil du trésor publie divers documents informatifs sur les marchés publics, dont un guide pratique à l'intention des secrétaires de comités de sélection.

### 1.3 Les objectifs visés et les principes directeurs

Malgré la diversité des régimes et des approches en matière de marchés publics dans les différentes juridictions, dont chacune a ses spécificités politique, culturelle, économique, il existe une remarquable convergence des valeurs de base et des principes directeurs en la matière qui concourent aux mêmes objectifs, soit :

- accroître la concurrence;
- agir dans l'intérêt de la collectivité.

Ainsi, trois principes complémentaires sous-tendent systématiquement les politiques contractuelles des administrations publiques, y compris celles du gouvernement du Québec :

---

<sup>19</sup> Le Conseil du trésor agit dans ce cas comme « ministre responsable » du réseau des ministères et des organismes de l'administration gouvernementale.

<sup>20</sup> Politique de gestion contractuelle concernant la conclusion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics - Politique de gestion contractuelle concernant la reddition de comptes des organismes - Politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes - Politique de gestion contractuelle concernant les frais de déplacement des personnes engagées à honorer par certains organismes publics.

- **l'accessibilité** : l'information relative aux appels d'offres doit être accessible à tous les soumissionnaires potentiels; toute entreprise qualifiée doit pouvoir contracter avec l'administration publique; les procédures et exigences ne peuvent être discriminatoires;
- **la transparence** : les règles relatives au processus d'attribution des contrats doivent être claires et précises, et les critères et les modalités d'évaluation connus de tous, notamment des soumissionnaires;
- **l'équité et l'intégrité** : les règles doivent être appliquées de façon uniforme et impartiale, et assurer le traitement équitable des soumissionnaires ainsi que l'intégrité du processus.

Tous ces principes se rapportent à l'importance de promouvoir la concurrence au sein des fournisseurs potentiels de biens et de services, un principe largement partagé par le gouvernement du Québec, comme en témoigne la conclusion de plusieurs accords de libéralisation des marchés publics. L'annexe 7 donne un aperçu des accords conclus. Ces accords visent précisément à accroître la concurrence afin de permettre aux administrations publiques d'obtenir les meilleurs prix pour la qualité des biens et des services demandés.

Par ailleurs, si la concurrence demeure un principe central en matière de marchés publics, d'autres principes directeurs se dégagent aussi des politiques contractuelles des administrations publiques, avec, comme dénominateur commun, l'objectif ultime d'assurer le maximum d'efficacité et d'intégrité dans la passation des contrats afin de servir le mieux possible l'intérêt de la collectivité :

- **la bonne gestion** du processus : des procédures efficaces et efficaces, en commençant par une définition adéquate et rigoureuse des besoins de l'organisme;
- **la vigilance** : les risques qui pèsent sur l'intégrité du processus et les façons de contrer les comportements répréhensibles doivent être connus;
- **la transparence et la reddition de comptes** : les citoyens doivent être en mesure de comprendre comment les contrats sont attribués; les dirigeants sont imputables et doivent rendre compte de l'utilisation des fonds publics.

La transparence participe donc tant à accroître la concurrence qu'à assurer une saine gestion des deniers publics. En ce sens, elle transcende les autres principes et nous considérons qu'il faut lui accorder une grande importance.







## Chapitre 2

### Le monde municipal et les marchés publics

À l'instar des organismes publics en général, les organismes du monde municipal concluent un très grand nombre de contrats, petits et grands, et ils sont assujettis à cet égard à un cadre normatif qui leur est propre. Le présent chapitre présente une perspective générale à la situation actuelle, tant en ce qui a trait à l'envergure des contrats conclus par ces organismes qu'en ce qui se rapporte à l'encadrement qui régit ces activités contractuelles au Québec et dans les autres provinces canadiennes.

#### 2.1 L'activité contractuelle des organismes municipaux

L'importance des dépenses de nature contractuelle des organismes municipaux au Québec est certainement l'un des constats les plus importants de ce rapport. Chacun des membres du Groupe-conseil a effectivement été surpris de constater l'ampleur de ces dépenses qui se comptent annuellement par milliards de dollars. Cette méconnaissance générale des données est en soi préoccupante. En effet, comment peut-on assurer une bonne gestion et un bon soutien au processus contractuel lorsque l'on n'en connaît pas les données de base? Le portrait quantitatif présenté ci-après, inédit à notre connaissance, se veut donc le point de départ de l'analyse du processus contractuel dans le milieu municipal. Les données qui ont servi à dresser ce portrait ont fait l'objet d'une compilation spéciale préparée par le Ministère aux fins du présent rapport. Elles sont présentées en détail à l'annexe 8. Aussi est-il utile de s'y attarder pour bien prendre la mesure de l'activité contractuelle dans le milieu municipal.

Les dépenses globales des organismes municipaux<sup>21</sup> et paramunicipaux<sup>22</sup> ont atteint, en 2008, une somme de plus de 16 milliards de dollars. Or la moitié de ces dépenses, soit 8 milliards de dollars, se rapportait à des contrats. Cette donnée ne représente pas la valeur des contrats conclus ou scellés en 2008, valeur que l'on ignore, mais plutôt les dépenses de fonctionnement et d'immobilisation de nature

---

<sup>21</sup> Aux fins du présent rapport, sont définis comme **organismes municipaux** les municipalités locales et régionales, les communautés métropolitaines, l'Administration régionale Kativik, les régies intermunicipales, y compris les conseils intermunicipaux de transport, et les sociétés de transport en commun.

<sup>22</sup> Sont assimilés à des **organismes paramunicipaux** aux fins du présent rapport les organismes que la loi déclare mandataires ou agents d'une municipalité et tout organisme dont le conseil d'administration est formé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité, ainsi que tout organisme dont le conseil d'administration est formé d'au moins un élu municipal siégeant à ce titre et dont une municipalité ou une communauté métropolitaine approuve le budget ou contribue à plus de la moitié du financement. On retrouve ces définitions dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q. chapitre A-2.1, art 5 par. 2° et 2.1°).

contractuelle effectivement encourues au cours de l'année par l'ensemble des organismes municipaux et paramunicipaux, telles qu'elles apparaissent dans les rapports financiers des municipalités<sup>23</sup>.

En 2008, les municipalités du Québec (c'est-à-dire les quelque 1139 villes, municipalités, villages, cantons et paroisses) ont dépensé plus de 6,6 milliards de dollars sur une base contractuelle. Près de la moitié de ce montant (46,4 %) est attribuable aux neuf grandes villes du Québec comptant plus de 100 000 habitants<sup>24</sup>. Pour leur part, les municipalités régionales de comté (MRC) et les communautés métropolitaines ont dépensé 289 millions de dollars sous forme de contrats de toutes sortes, tandis que les dépenses contractuelles des organismes municipaux et paramunicipaux sous le contrôle des municipalités (notamment les organismes de transport et les autres organismes à but non lucratif constitués à diverses fins) ont atteint 1,1 milliard de dollars en 2008, pour un total de 8 milliards de dollars<sup>25</sup>.

Ces dépenses se rapportent à des milliers de contrats que l'on peut répartir en trois grandes catégories.

- Les contrats d'acquisition de biens durables et non durables, souvent désignés sous l'appellation de contrats d'approvisionnement<sup>26</sup>. Dépenses en 2008 : 2,243 G\$.
- Les contrats de services, comprenant notamment les services de transport et de communication, les services techniques et les services professionnels, ainsi que la location de biens. Dépenses en 2008 : 2,905 G\$.
- Les contrats d'exécution de travaux, comprenant les travaux de construction, de réparation et d'entretien, que ce soit de voirie, d'aqueduc et d'égout, d'équipement ou de bâtiment. Dépenses en 2008 : 2,850 G\$.

<sup>23</sup> Les dépenses de nature contractuelle sont définies comme telles du fait qu'elles ne comprennent ni la rémunération des employés et des élus des organismes, ni les cotisations à leur égard, ni les frais de financement (intérêts et autres) assumés par les organismes municipaux et paramunicipaux. Ces dépenses ne comprennent pas non plus les contributions versées par les municipalités à d'autres organismes (par exemple les quotes-parts versées aux MRC ou les contributions accordées aux organismes paramunicipaux). Les dépenses qui restent représentent donc nécessairement des dépenses ayant fait l'objet de contrats avec des tierces parties. Les dépenses d'immobilisation représentent les dépenses effectivement réalisées par les organismes, sans égard à la méthode de financement de ces dépenses, que ce soit par emprunt ou au comptant.

<sup>24</sup> Les tableaux de l'annexe 8 font état des 1126 municipalités dont les rapports financiers étaient disponibles. Voir l'annexe 8, tableau 3.

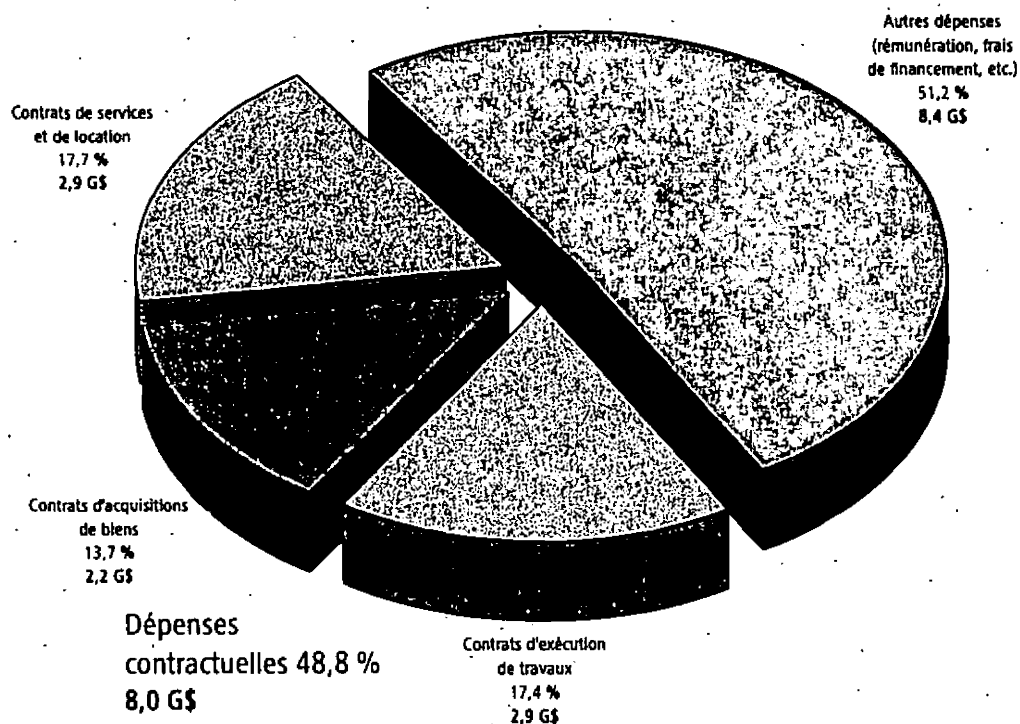
<sup>25</sup> Voir l'annexe 8, tableau 1.

<sup>26</sup> Les contrats d'approvisionnement peuvent aussi comprendre les contrats de location de biens, selon la définition qu'on leur donne. Dans certains cas, on regroupe même l'ensemble des contrats d'acquisition de biens et de services généraux sous le vocable de contrats d'approvisionnement. Aussi faut-il être très prudent lorsque l'on compare des données par catégories de contrats.

Le graphique suivant illustre l'importance relative des dépenses associées aux trois grandes catégories de contrats dans les dépenses globales consolidées des organismes municipaux.

Graphique 2.1

Part des dépenses de nature contractuelle dans les dépenses consolidées des organismes municipaux en 2008, par catégories de contrats



SOURCE : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Voir l'annexe 8, tableau 1.

Dans l'ensemble, les dépenses contractuelles représentent donc 48,8 % des dépenses globales consolidées des organismes municipaux. Lorsque l'on prend en considération les dépenses d'électricité des organismes municipaux et paramunicipaux et les dépenses relatives à d'autres services publics, qui s'élèvent à elles seules à 631 millions de dollars, cette proportion atteint 52,6 %<sup>27</sup>.

On remarque, par ailleurs, que l'importance relative des dépenses contractuelles varie significativement avec la taille des municipalités et qu'elles sont particulièrement importantes dans les plus petites

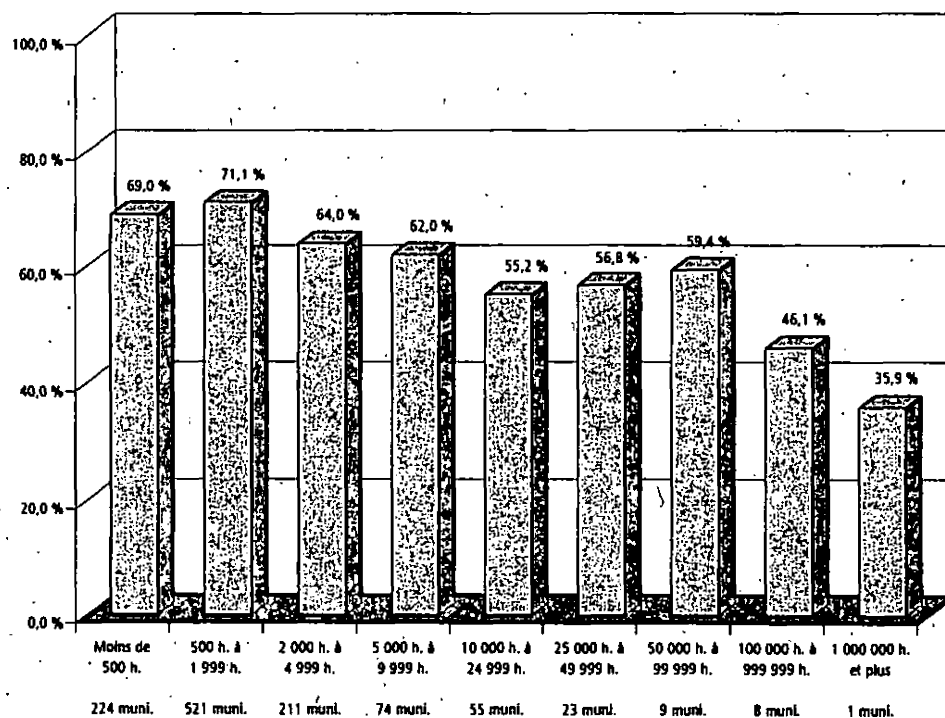
<sup>27</sup>Compte tenu du monopole d'Hydro-Québec en matière de distribution d'électricité, ces dépenses contractuelles n'ont pas été considérées dans la présente analyse, car elles ne font pas l'objet d'appels d'offres publics. Mais elles ne peuvent pour autant être ignorées.

municipalités. Ainsi, dans les quelque 745 municipalités du Québec qui comptent moins de 2 000 habitants, ces dépenses représentent environ 70 % de leurs dépenses globales. Ce phénomène s'explique aisément lorsque l'on sait que plus de 400 municipalités ne comptent que cinq employés ou moins<sup>28</sup>. Ces municipalités doivent nécessairement « faire faire », alors que les plus grandes villes peuvent réaliser beaucoup plus de leurs activités en régie. Dans les villes de plus de 100 000 habitants, cette proportion s'élève néanmoins en moyenne à 40,1 %.

Les données colligées nous indiquent également que près de 98 % des dépenses globales d'immobilisation des organismes municipaux et paramunicipaux sont de nature contractuelle. Ces organismes ne réalisent donc que très peu de travaux capitalisables en régie interne, même dans le cas des plus grandes villes.

#### Graphique 2.2

Part des dépenses de nature contractuelle des municipalités dans l'ensemble de leurs dépenses en 2008, en fonction de leur population



Source : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Voir l'annexe 8, tableau 2.

<sup>28</sup> Donnée fournie par l'Association des directeurs généraux des municipalités. Par ailleurs, 86 % des municipalités de 2000 habitants et moins ont moins de 10 employés (cols blancs et bleus compris).

## Le nombre de contrats municipaux

Ces dépenses contractuelles sont associées à un nombre de contrats que l'on sait très élevé, mais qui demeure inconnu. C'est pourtant une donnée clé, puisqu'elle permet, entre autres choses, de prendre la mesure de la charge de travail que peut représenter la passation des contrats et leur suivi, de même que l'importance à accorder à diverses catégories de contrats. À elle seule, cette variable donne toutefois peu d'information. Pour prendre toute sa signification, le nombre de contrats doit être croisé avec la valeur de ceux-ci, sans quoi il est impossible de saisir l'importance de l'activité contractuelle. Or, comme nous le verrons, le système d'information actuel ne nous informe pas simultanément quant à ces deux dimensions. La Loi 76, récemment adoptée, contribuera certainement à améliorer la situation, mais pour le moment, il nous faut assembler les statistiques en la matière à partir de sources diverses et approximatives.

Ainsi, en 2008, 6080 avis d'appels d'offres publics ont été publiés sur le site du Système électronique d'appel d'offres (SEAO). Il s'agit là d'une bonne approximation du nombre de contrats de plus de 100 000 \$ conclus, ceux-ci devant obligatoirement faire l'objet d'un avis sur le site du SEAO<sup>29</sup>. Or, selon un sondage récemment mené par l'Union des municipalités du Québec (UMQ), seuls 2 % des contrats conclus par les municipalités membres de cet organisme (en termes de nombre de contrats et non de valeur) viseraient des transactions supérieures à 100 000 \$. De plus, ce sondage révèle que seulement 3 % de l'ensemble des contrats conclus aurait une valeur se situant entre 25 000 \$ et 100 000 \$. La vaste majorité des contrats, soit 95 % d'entre eux, aurait donc une valeur inférieure à 25 000 \$<sup>30</sup>.

Dans le cas de la Ville de Montréal, ces pourcentages ne diffèrent pas selon les résultats de l'examen des activités contractuelles dans les services centraux et les arrondissements de la Ville<sup>31</sup>. En nombre de contrats, 2 % des contrats seraient soumis aux appels d'offres publics (et auraient normalement une valeur de plus de 100 000 \$), près de 3 % des contrats seraient attribués à la suite d'un processus d'invitation (et auraient normalement une valeur comprise entre 25 000 \$ et 100 000 \$), tandis que 95 % des contrats seraient attribués de gré à gré (et auraient normalement une valeur inférieure à 25 000 \$).

Il est délicat d'extrapoler ces pourcentages à l'ensemble des organismes municipaux et paramunicipaux du Québec, exercice que nous nous sommes retenus de faire. Quoi qu'il en soit, lorsque l'on ne considère que les avis d'appels d'offres publiés dans le SEAO, il apparaît clairement que de tous les organismes

<sup>29</sup> Les appels d'offres publics doivent être publiés dans un système électronique d'appel d'offres déterminé par le gouvernement (en l'occurrence, le Système électronique d'appel d'offres ou SEAO) et dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité ou, à défaut d'y être diffusé, qui est une publication spécialisée dans le domaine et vendue principalement au Québec.

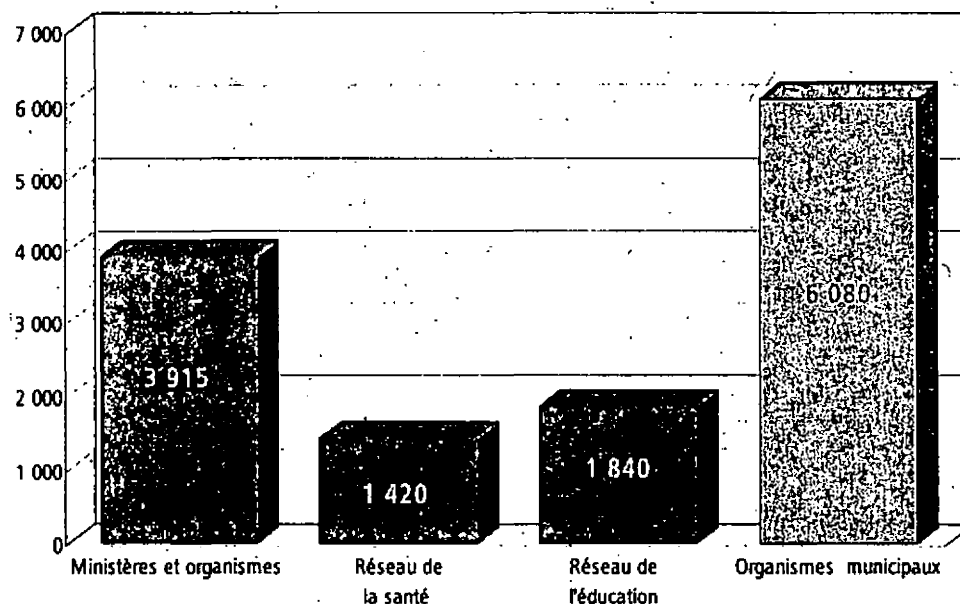
<sup>30</sup> Union des municipalités du Québec, *Résultats de l'enquête sur les pratiques de gestion contractuelle dans les municipalités*, février 2010.

<sup>31</sup> Ville de Montréal, *Les pratiques d'approvisionnement à la Ville de Montréal, Portrait de l'activité approvisionnement 2009*, mars 2010.

publics les organismes municipaux sont de loin ceux qui concluent le plus de contrats d'importance, comme l'illustre le graphique suivant.

### Graphique 2.3

Nombre d'avis d'appel d'offres public publiés sur le site du SEAO, organismes publics, et organismes municipaux et paramunicipaux



SOURCE : Secrétariat du Conseil du trésor

L'analyse des marchés publics en termes de nombre de contrats conclus (plutôt qu'en termes de valeur des contrats ou de dépenses contractuelles) doit toutefois être faite avec une grande prudence, comme nous l'avons mentionné précédemment. Le nombre de contrats conclus au-dessus ou en deçà d'un seuil ne donne aucune indication sur l'importance réelle de ces contrats.

Ainsi, selon les sondages récemment réalisés par l'UMQ, la FQM et la Ville de Montréal, il ressort que les contrats de services professionnels, un sous-ensemble des contrats de services, représenteraient environ 15 % de l'ensemble des contrats conclus (en nombre). En valeur, ces contrats ne représentent toutefois que 8 % de l'ensemble des dépenses de nature contractuelle<sup>32</sup>. De même, le nombre de contrats de construction conclus en 2008 représenterait environ 5 % de l'ensemble des contrats conclus (en nombre),

<sup>32</sup> En 2008, les dépenses des organismes municipaux et paramunicipaux en honoraires professionnels se sont élevées à 622 millions de dollars.



alors que, comme nous l'avons vu précédemment, les contrats pour l'exécution de travaux représentent plus du tiers des dépenses contractuelles.

Les données obtenues de la Ville de Montréal sont les seules à établir un lien direct entre le nombre de contrats et leur valeur. Elles indiquent que les contrats et les transactions<sup>33</sup> de moins de 25 000 \$ ne comptent que pour 12 % du total des contrats en valeur, alors qu'ils représentent 95 % du nombre de contrats et de transactions. Les contrats ayant fait l'objet d'une demande de soumissions sur invitation compteraient pour 9 % des contrats en valeur, contre 3 % en nombre. Enfin, les contrats soumis à la procédure d'appel d'offres public compteraient pour 79 % des contrats en valeur, contre 2 % en nombre!

L'analyse des contrats en fonction de leur nombre, de leur valeur respective et de leur catégorie permet d'apporter un éclairage non seulement sur la charge de travail que représente l'activité contractuelle, mais sur l'importance à accorder aux différentes étapes du processus contractuel ainsi que sur le potentiel de regroupement d'acquisition de bien et de services, entre autres aspects. Il apparaît donc essentiel d'avoir un système d'information complet pour soutenir toute politique générale en matière contractuelle. Nous y reviendrons d'ailleurs au chapitre 4.

Comme on peut le constater, la valeur et le volume des contrats municipaux sont importants et requièrent que l'on procède avec rigueur et en conformité avec les objectifs et les principes qui balisent ces activités, et qui ont été énoncés au premier chapitre. Dans les prochaines sections, nous aborderons la question du cadre normatif qui régit les marchés publics dans le domaine municipal, et nous verrons comment ces objectifs et ces principes y sont intégrés.

## **2.2 Le cadre normatif régissant les organismes municipaux en matière contractuelle**

En matière contractuelle, les organismes municipaux ne sont pas assujettis aux mêmes règles que celles qui régissent les organismes publics gouvernementaux et les deux grands réseaux de la santé et de l'éducation. Ils sont régis par un *corpus* de lois et de règles qui leur sont propres.

### **2.2.1 Les principales lois et règles applicables**

Depuis 2001, les organismes municipaux sont, à toutes fins pratiques, tous assujettis aux mêmes règles lorsqu'il s'agit d'attribuer des contrats en matière d'approvisionnement, de services ou d'exécution de

<sup>33</sup> Chaque bon de commande (ou transaction) effectué à l'intérieur d'une entente-cadre est assimilé à un contrat, bien qu'il n'y ait qu'un seul véritable contrat.

travaux<sup>34</sup>. Ces règles sont reproduites dans chacune des lois qui régit les différents organismes municipaux, notamment le Code municipal du Québec, la Loi sur les cités et villes, la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal, la Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec, et la Loi sur les Sociétés de transports en commun<sup>35</sup> (voir l'annexe 9).

Ces lois traduisent en substance les règles convenues dans les accords de libéralisation des marchés publics conclus par le Québec et qui lient les organismes municipaux<sup>36</sup>. Elles prévoient ainsi que les contrats entraînant une dépense de 100 000 \$ ou plus doivent faire l'objet d'un appel d'offres public et précisent les modalités d'application des principes prévus dans les accords. Toutes les entreprises ayant un établissement au Québec ou dans une province ou un territoire visé par un accord intergouvernemental de libéralisation des marchés peuvent dès lors répondre à ces appels d'offres.

L'obligation de procéder par appel d'offres public pour les contrats de plus de 100 000 \$ s'applique en fait à l'ensemble des organismes publics. Elle est même plus exigeante pour les ministères et les organismes du gouvernement qui sont tenus de soumettre aux appels d'offres publics tous leurs contrats d'approvisionnement entraînant une dépense de 25 000 \$ ou plus.

Les lois municipales encadrent également la conclusion de contrats qui ne sont pas assujettis aux accords. Elles prévoient entre autres des règles particulières relatives aux **demandes de soumissions** pour les contrats entraînant des dépenses de moins de 100 000 \$. Ainsi, pour les contrats qui entraînent une dépense entre 25 000 \$ et 100 000 \$, les demandes de soumissions doivent être faites par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entreprises. Cette obligation est spécifique au milieu municipal. Dans le cas des organismes publics régis par la Loi sur les contrats, aucun processus de demande de soumissions n'est imposé relativement à de tels contrats (sous réserve des contrats d'approvisionnement de plus de 25 000 \$ du réseau gouvernemental devant faire l'objet d'un appel d'offres public). Les organismes publics sont néanmoins tenus de considérer le recours à l'appel d'offres public « régionalisé » et ils doivent privilégier la rotation des fournisseurs.

Outre les modes de sollicitation des offres, les lois municipales encadrent les **modes d'attribution** des contrats. Les contrats doivent être accordés à l'entreprise dont la soumission est la plus basse. Notons qu'il est possible d'accorder le contrat à une personne autre que celle qui a présenté la soumission la plus basse à la condition d'obtenir l'autorisation préalable du ministre des Affaires municipales, et ce, qu'il

---

<sup>34</sup> Avant 2001, les règles applicables en matière contractuelle variaient en fonction de la taille des municipalités : le seuil pour les appels d'offres publics était moins élevé pour les municipalités de moins de 50 000 habitants.

<sup>35</sup> Articles 934 à 953 du Code municipal, articles 573 à 573.4 de la *Loi sur les cités et villes*, articles 106 à 118.2 et articles 101 à 111.2 des lois sur les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec et articles 95 à 108.2 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*.

<sup>36</sup> Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et de l'Ontario (AQO), Accord sur le commerce intérieur concernant l'ensemble des provinces et territoires du Canada (ACI), Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick (AQNB). Une synthèse des accords applicables est présentée à l'annexe 10.

s'agisse d'un appel d'offres public ou sur invitation. De la même manière, un organisme public régi par la Loi sur les contrats ne peut déroger à cette règle qu'en s'adressant au gouvernement.

Un organisme municipal peut également choisir d'utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres lui permettant d'attribuer un contrat sur la base du meilleur rapport qualité-prix<sup>37</sup>.

Par ailleurs, pour les contrats de **services professionnels**, les lois municipales prévoient un régime d'attribution des contrats très particulier. Depuis 2002, tous les contrats de services professionnels de plus 25 000 \$ (y compris ceux rendus par les ingénieurs, architectes, arpenteurs, avocats ou comptables agréés, des services dits à « exercice exclusif ») doivent obligatoirement être attribués selon un système particulier. Ce système prévoit une pondération et une évaluation des offres, et il s'applique en deux étapes : le prix n'est considéré que si l'offre obtient la note de passage à la première étape<sup>38</sup>.

De plus, le seuil de l'appel d'offres public *obligatoire* est fixé à 500 000 \$, plutôt qu'à 100 000 \$, pour les services professionnels à « exercice exclusif »<sup>39</sup>. Il est en effet possible d'avoir recours à un fichier de fournisseurs pour des contrats de 100 000 \$ à 500 000 \$ si toutes les conditions prévues sont respectées. Il est également possible de procéder par appel d'offres limité sur une base territoriale.

Ainsi, contrairement aux règles qui régissent les contrats de services professionnels conclus par les organismes publics (et qui prévoient l'application d'une grille tarifaire, une fois le professionnel sélectionné sur la base de la compétence), la règle d'attribution des contrats de services professionnels dans le milieu municipal continue de prendre en compte le prix soumis.

Mentionnons finalement que lorsqu'un organisme municipal choisit d'utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres lui permettant d'attribuer un contrat sur la base du meilleur rapport qualité-prix, ou encore lorsqu'il a l'obligation de le faire parce qu'il s'agit d'un contrat de services professionnels, il ne peut s'adresser au ministre des Affaires municipales pour obtenir l'autorisation d'accorder le contrat à une personne autre que celle qui a présenté la soumission ayant obtenu le meilleur pointage.

---

<sup>37</sup> Le contrat doit alors être attribué à la personne ayant obtenu le meilleur pointage qui, outre le prix, peut être basé sur la qualité ou la quantité des biens, services ou travaux requis ainsi que sur d'autres critères comme les modalités de livraison, les services d'entretien, l'expérience, la capacité financière requise de l'entreprise ou de l'assureur, ou sur tout autre critère lié au marché. Évidemment, les critères retenus et les méthodes de pondération doivent avoir été préalablement communiqués aux soumissionnaires.

<sup>38</sup> La soumission doit être remise dans deux enveloppes, le contenu de la première devant servir à l'évaluation de l'aspect qualitatif par un comité de sélection obligatoirement créé à cette fin. Si la note de passage est atteinte (70 %), la seconde enveloppe, qui comporte le prix, sera alors ouverte et prise en compte dans une formule établie dans le règlement. Le contrat est octroyé au soumissionnaire qui obtient le meilleur pointage final. Ces modalités sont prévues dans la loi ainsi que dans le Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels.

<sup>39</sup> Dans le cas des avocats et des notaires, l'appel d'offres se fait sur invitation. André LANGLOIS, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, p. 221.

### 2.2.2 Les nouvelles règles : la Loi 76

Dans la foulée des divers rapports et événements récemment mis en lumière en ce qui a trait aux pratiques et aux procédures liées à l'attribution de contrats dans le domaine municipal, le gouvernement du Québec a mis en œuvre une série de mesures visant notamment à accroître l'intégrité et la transparence dans le processus d'attribution des contrats municipaux. Ainsi, l'Assemblée nationale vient tout juste d'adopter la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux (projet de loi n° 76), ci-après la « Loi 76 »<sup>40</sup>. Ces nouvelles dispositions visent à améliorer les processus contractuels dans le domaine municipal en prévoyant notamment l'adoption obligatoire d'une politique de gestion contractuelle ainsi que l'estimation obligatoire du prix de tout contrat comportant une dépense de 100 000 \$ ou plus avant l'ouverture des soumissions.

Les nouvelles dispositions visent également à resserrer les règles d'attribution des contrats municipaux en prévoyant, entre autres, l'interdiction de divulguer, avant l'ouverture des soumissions, l'identité des personnes qui ont demandé une copie du cahier des charges. Elles obligent par ailleurs les municipalités à être plus transparentes en matière d'attribution de contrats. Ainsi, tout organisme municipal devra publier et tenir à jour, sur Internet, une liste des contrats qu'il conclut et qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$. Divers renseignements devront y être publiés, dont l'objet et le prix du contrat, l'entreprise à qui il a été attribué, les soumissions obtenues et le montant total de la dépense effectivement faite. Ces renseignements devront en outre demeurer en ligne pour une durée minimale de trois ans après la fin du contrat. Ces nouvelles dispositions seront examinées plus en détail dans le chapitre 3.

Ces nouvelles dispositions accordent par ailleurs au gouvernement le pouvoir de déterminer, par règlement, toute autre autorisation, condition ou règle d'attribution, en sus de celles déjà prévues dans les lois pertinentes. Enfin, les pouvoirs de vérification du ministre des Affaires municipales se voient désormais renforcés : toute personne désignée par le ministre des Affaires municipales pourra en effet effectuer des enquêtes ou des vérifications auprès des organismes municipaux et paramunicipaux.

L'application de ces nouvelles règles requerra, dans plusieurs cas, des ajustements importants aux pratiques et aux processus actuels dans le milieu municipal. Ces règles ont d'ailleurs fait l'objet de discussions avec les divers intervenants rencontrés au cours de ce mandat et nous en ferons état dans notre analyse du processus contractuel présentée au chapitre 3.

---

<sup>40</sup> Le projet de loi n° 76, Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010, modifie plusieurs autres lois. Dans le but d'alléger le texte, nous utiliserons le terme « Loi 76 ».

## 2.3 Les similitudes et les différences entre le régime des organismes publics et celui des organismes municipaux

Nous avons déjà souligné dans les sections précédentes certaines différences entre les règles qui régissent les organismes publics et les organismes municipaux. Bien d'autres éléments auraient pu être traités à la suite d'un examen comparatif plus détaillé des deux régimes, ce que le temps ne nous a pas permis d'effectuer. Aussi, nous contenterons-nous ici de souligner certaines différences ayant trait non pas aux règles en tant que telles, mais plutôt à l'approche normative qui s'applique dans chacun des deux régimes.

Dans le cas des organismes municipaux, on notera ainsi que c'est la loi qui prévoit les différentes règles et exceptions ainsi que les modes d'attribution des contrats, sauf dans le cas des services professionnels où certaines modalités sont aussi établies par règlement. Dans le cas des organismes publics des trois réseaux, la Loi sur les contrats des organismes publics comporte une sorte de tronc commun qui renferme l'exposé des principes et les grandes règles relatives aux appels d'offres. Les trois règlements adoptés par le gouvernement viennent, pour leur part, préciser les modalités du processus d'attribution des contrats, y compris les modes d'attribution et les règles relatives à la publication de renseignements pour les contrats d'approvisionnement, de services et d'exécution de travaux de construction. Ces règlements contiennent néanmoins de nombreuses règles communes.

Par ailleurs, la Loi sur les contrats des organismes publics prévoit que le ministre responsable de chacun des trois réseaux peut établir une politique de gestion contractuelle et édicter des formules types de contrat ou autres documents standards. Il appartient à chacun des organismes d'adopter des directives internes pour mettre en œuvre les éléments prévus dans les politiques qui leur sont applicables. Dans le cas des organismes municipaux, l'approche est différente. Désormais, ce sont plutôt les organismes municipaux qui devront se doter d'une politique de gestion contractuelle qui traitera divers aspects imposés par la loi.

Pour plusieurs observateurs, la tentation est forte de suggérer que le monde municipal soit tout simplement considéré comme un quatrième « réseau » pour ainsi compléter la réforme globale de l'administration publique en matière contractuelle. Le Groupe-conseil ne souscrit pas à cette suggestion. Le fait que ces deux régimes diffèrent à maints égards nous apparaît tout à fait justifié dans la mesure où les municipalités se distinguent des autres organismes publics de l'État sur un aspect fondamental : l'autonomie municipale. Étant largement maîtres de leurs revenus par la taxation ainsi que de la répartition de leurs dépenses dans une foule de domaines de compétence, les municipalités sont en effet des organismes beaucoup plus autonomes sur le plan budgétaire que ne le sont les autres organismes publics régis par la Loi sur les contrats.

Cela dit, si cette autonomie milite en faveur d'une plus grande liberté contractuelle, il apparaît tout aussi justifié que cette liberté soit encadrée en raison des dimensions éminemment stratégiques des marchés publics telles qu'exposées dans l'introduction du présent rapport. Ainsi, les différentes considérations économiques, budgétaires et financières dont il a été fait état, et la nécessité de gérer ce processus contractuel de façon intégrée et rigoureuse, justifient amplement à nos yeux la mise en place de règles spécifiques visant à encadrer le processus contractuel dans le milieu municipal. En outre, l'autonomie dont jouissent les municipalités en matière budgétaire et contractuelle doit nécessairement avoir pour corollaire l'imputabilité des élus, ce qui justifie également la mise en place de règles particulières pour assurer la transparence et une reddition de comptes accrue à l'égard de ce processus.

Comme nous le verrons ci-après, le traitement particulier réservé aux organismes municipaux se traduit de bien des façons dans les autres provinces canadiennes.

## **2.4 L'encadrement des marchés publics dans les autres provinces canadiennes**

L'encadrement du processus contractuel des municipalités dans les autres provinces canadiennes diffère considérablement de celui qui prévaut pour les organismes municipaux au Québec. C'est du moins ce qui ressort d'une enquête sommaire réalisée aux fins des travaux du Groupe-conseil par le Centre intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) auprès des ministères chargés des affaires municipales dans les provinces canadiennes.

Ainsi, contrairement à la situation au Québec, les municipalités de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador ne seraient pas régies, en matière contractuelle, par des lois et règlements s'adressant spécifiquement aux organismes municipaux. En Colombie-Britannique et à Terre-neuve, les municipalités seraient régies par la loi s'appliquant à l'ensemble des organismes publics du gouvernement, y compris les organismes du réseau de la santé et de celui de l'éducation. Dans les autres provinces, y compris en Ontario, les municipalités seraient directement régies par les accords de libéralisation des marchés publics, sans que les lois municipales ne traduisent l'ensemble de ces règles dans un *corpus* législatif et réglementaire, comme c'est le cas au Québec.

La façon d'appliquer les règles prévues dans les accords ainsi que toute autre considération serait, dans bien des cas, précisée dans des guides publiés par le gouvernement de la province concernée, lesquels seraient soit généraux, soit spécifiques à certaines questions, par exemple les contrats de construction ou les contrats de partenariats public-privé. En Nouvelle-Écosse, une politique gouvernementale applicable à l'ensemble des organismes publics s'appliquerait par ailleurs aux organismes municipaux. Notons enfin

qu'en Ontario, la seule disposition relative aux contrats prévue dans les lois municipales porte sur l'adoption obligatoire d'une politique en matière d'approvisionnement en biens et services. Auparavant, une série d'éléments devaient obligatoirement être traités dans le cadre de telles politiques. Aujourd'hui, cette disposition a été abrogée pour être remplacée par l'obligation générale d'adopter une politique d'approvisionnement, sans contenu obligatoire.

**Tableau 2**  
**Principaux documents qui composent le cadre auquel se réfèrent les organismes municipaux (OM) des provinces ayant répondu à l'enquête ainsi que le cadre auquel se réfèrent les autres organismes publics (OP) au Québec et au Canada**

Organismes visés	Accords de libéralisation des marchés publics	Lois et règlements		Politiques		Directives		Guides gouvernementaux
		Application générale	Spécifiques aux organismes municipaux	Gouvernementales	Adoptées par les org.	Gouvernementales	Adoptées par les org.	
OM Québec	✓		✓		✓			
OM Ontario	✓				✓			✓
OM N.-Écosse	✓			✓				✓
OM T.-Neuve	✓	✓						✓
OM Manitoba	✓							✓
OM Saskat.	✓							✓
OM Alberta	✓							
OM C.-Brit.	✓	✓						✓
OP Québec	✓	✓		✓			✓	✓
OP Canada	✓	✓		✓		✓		✓

En ce qui concerne les règles qui régissent les organismes municipaux des autres provinces, on notera de façon générale qu'elles sont peu contraignantes, se résumant souvent aux grandes orientations prévues dans les accords de libéralisation des marchés publics. Ainsi, les municipalités des provinces ayant répondu au questionnaire seraient libres de divulguer l'identité des preneurs de cahiers des charges. Elles ne seraient pas tenues de publier divers renseignements relatifs aux contrats (sauf à Terre-Neuve et en Alberta), mais demeureraient néanmoins assujetties aux lois régissant l'accès à l'information. Elles seraient par ailleurs libres d'adopter divers modes d'attribution des contrats, sous réserve des autorisations ou des conditions éventuellement imposées à cet égard par les programmes d'aide financière gouvernementaux (par exemple, l'obligation d'utiliser un contrat type ou des clauses types). Un système de pondération obligatoire en deux étapes ne serait pas imposé pour les contrats de services professionnels. Enfin, les seuils en deçà desquels les municipalités peuvent conclure des contrats de gré à gré varieraient considérablement d'une province à l'autre. Si en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve ce

seuil serait établi à 10 000 \$ (et 20 000 \$ pour les travaux publics), en Ontario il s'établirait plutôt à 100 000 \$. Et dans les provinces de l'Ouest canadien, il s'établirait à 75 000 \$ ou 100 000 \$ pour les contrats de services et d'approvisionnement, et à 200 000 \$ ou 250 000 \$ pour les contrats de construction.

En dernier lieu, il faut mentionner un élément particulièrement frappant issu des réponses données par divers ministères chargés des affaires municipales dans les autres provinces canadiennes : la majorité d'entre elles ne comptent aucune ressource humaine entièrement dédiée aux politiques contractuelles ou au soutien technique aux municipalités en matière contractuelle! Le Québec ne fait d'ailleurs pas exception. Seule la Nouvelle-Écosse a indiqué que quatre personnes fournissaient spécifiquement ces services aux organismes municipaux. Lorsque l'on considère l'ampleur et l'importance stratégique de ce dossier, cela semble presque inconcevable. Aussi, faudrait-il procéder à un examen approfondi des cadres normatifs en vigueur dans les autres provinces avant de tirer des conclusions définitives de cette enquête sommaire.



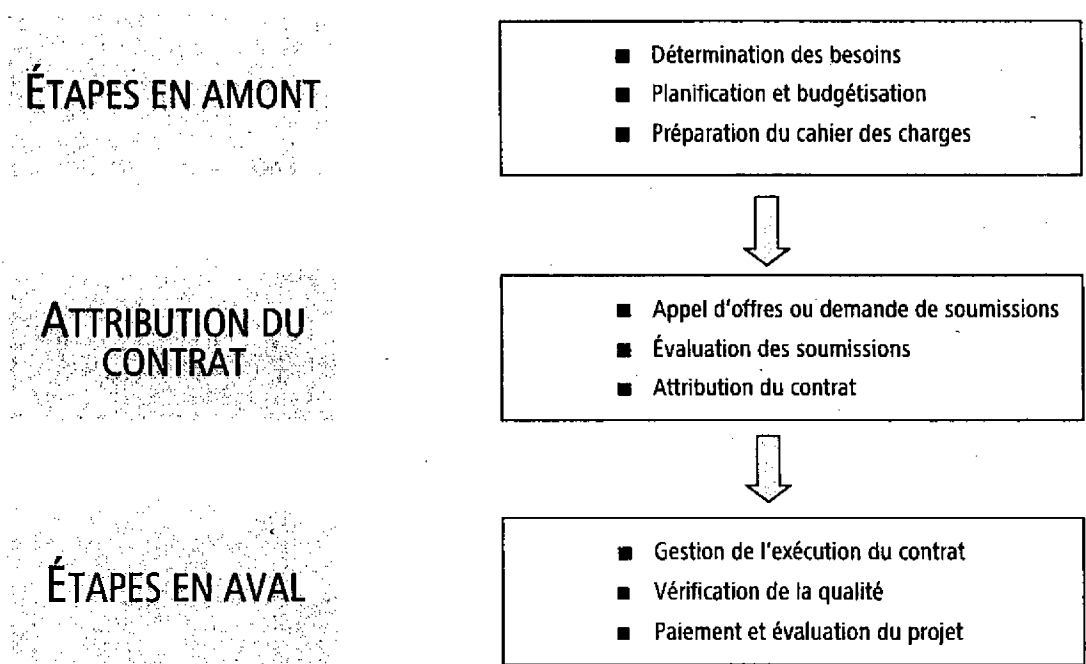
### Chapitre 3

## Pour une meilleure gestion du processus contractuel dans le milieu municipal

Le chapitre précédent, « Le monde municipal et les marchés publics », a illustré, entre autres choses, la complexité juridique de l’encadrement des organismes municipaux en matière contractuelle. Cette complexité revêt une dimension plus grande encore lorsque l’on se penche sur la dimension opérationnelle du processus d’acquisition des biens et des services.

Ce processus opérationnel couvre l’ensemble des étapes à suivre pour se procurer un bien ou un service, ou pour faire exécuter divers travaux. Il est constitué de toutes les décisions prises à partir de la détermination des besoins jusqu’au paiement final.

Ce cheminement a fait l’objet de nombreuses grilles décrivant de façon précise les différentes étapes et sous-étapes du parcours<sup>41</sup> que l’on peut regrouper en trois grandes phases :



<sup>41</sup> À cet effet, on trouve à l’annexe 11 une grille typique détaillée des étapes du processus contractuel.

Les principes et des valeurs sous-jacentes au processus contractuel, que nous avons présentés au chapitre 1, permettent d'examiner les différentes étapes du processus en mettant l'accent sur la concurrence, sur la transparence, sur l'intégrité du processus ou sur l'intérêt de la collectivité, etc.

Il était impensable que le Groupe-conseil puisse étudier chacune de ces étapes en fonction de tous ces principes. Nous avons donc abordé les principaux problèmes soulevés selon les grandes phases décrites précédemment, tout en tenant compte du contexte suivant : notre mandat, les limites de ce mandat (voir l'avant-propos et l'introduction du présent rapport), les remarques et les recommandations formulées dans les différents mémoires reçus, les discussions et les rencontres du Groupe-conseil, ainsi que l'éclairage de la réforme gouvernementale 2005-2009 sur l'attribution de contrats par les organismes publics.

Le présent chapitre traite ainsi de certains aspects liés aux différentes étapes du processus contractuel, sans égard au mode d'attribution des contrats, bien que plusieurs sujets concernent spécifiquement les contrats soumis à la procédure d'appel d'offres public. Par la suite, d'autres questions particulières sont abordées, à savoir les modes de sollicitation des soumissions dans le cas des contrats de moins de 100 000 \$, les règles qui s'appliquent aux organismes à but non lucratif et à certains types de contrats de location, et la publication des renseignements relatifs aux contrats. Avant d'aborder ces différents sujets, il convient cependant de tracer un portrait sommaire des pratiques administratives adoptées par les municipalités pour gérer les différentes étapes du processus contractuel.

### 3.1 Les pratiques administratives des municipalités

L'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) ont récemment mené des sondages auprès de leurs membres respectifs dans le but de mieux connaître la réalité contractuelle et les pratiques de gestion de leurs membres<sup>42</sup>.

La Ville de Montréal a elle aussi procédé à un recensement interne des pratiques dans ses arrondissements et dans ses différents services corporatifs<sup>43</sup>. De surcroît, d'autres grandes villes du Québec ont fourni des renseignements à l'égard de leurs pratiques. Il nous a cependant été impossible de faire une synthèse de l'ensemble des informations recueillies auprès des grandes villes.

---

<sup>42</sup> UMQ, *Résultats de l'enquête sur les pratiques de gestion contractuelle dans les municipalités*, février 2010.

FQM, *Résultats du sondage effectué par la Fédération Québécoise des Municipalités auprès de ses municipalités et MRC membres sur l'attribution des contrats municipaux*, 2 mars 2010.

<sup>43</sup> Ville de Montréal, *Les pratiques d'approvisionnement à la Ville de Montréal – Portrait de l'activité d'approvisionnement 2009*, mars 2010.

### 3.1.1 Le personnel dédié à la gestion de contrats et les politiques en la matière

Les sondages de l'UMQ et de la FQM révèlent tous deux qu'une grande partie des municipalités au Québec concluraient un nombre important de contrats sans pour autant être pourvues d'un personnel dédié à cette tâche ni avoir adopté de politique établie pour guider leurs décisions. Rappelons, par ailleurs, que plus des deux tiers des municipalités du Québec comptent moins de 2000 habitants et que sur 1139 municipalités, seules 96 d'entre elles (8 %) comptent plus de 10 000 habitants<sup>44</sup>. Ainsi :

- la quasi-totalité (96 %) des répondants au sondage de la FQM n'auraient pas de service d'approvisionnement;
- seulement 4 % des répondants de la FQM disposeraient d'une personne à plein temps responsable de la gestion des contrats. En règle générale, ce serait le directeur général de la municipalité qui assumerait cette tâche;
- 80 % des répondants au sondage de l'UMQ ne disposeraient pas d'une personne dédiée à plein temps à la gestion des contrats;
- un tiers des répondants au sondage de l'UMQ disposerait d'une personne dédiée à plein temps à l'acquisition de biens et de services;
- un quart des répondants au sondage de l'UMQ aurait une politique de gestion contractuelle;
- et près de la moitié des répondants au sondage de l'UMQ aurait adopté une politique d'approvisionnement.

### 3.1.2 La gestion du processus contractuel

Les résultats des sondages réalisés révèlent également que les municipalités recourent souvent à des professionnels et à des firmes externes pour les épauler dans la gestion des différentes étapes du processus contractuel. Le processus d'acquisition de biens et de services générerait lui-même la conclusion de divers contrats pour gérer le processus contractuel « principal », ce qui peut expliquer en partie qu'il y ait un volume si important de contrats dans le domaine municipal.

---

<sup>44</sup> La répartition des municipalités en fonction de leur population est présentée au graphique 2.2 du chapitre 2.

Ainsi, tant chez les membres de la FQM que chez ceux de l'UMQ, les étapes en amont de l'appel d'offres, à savoir la détermination des besoins, l'estimation des coûts, la préparation des devis techniques ainsi que la préparation des documents d'appel d'offres, seraient réalisées tantôt en régie interne, tantôt à l'externe, dans des proportions qui varient en fonction du type de contrat<sup>45</sup>.

- Ces étapes seraient généralement réalisées en régie interne dans le cas des contrats d'acquisition de biens (environ 80 % des cas) et dans le cas des contrats de services généraux et techniques (environ 70 % des cas).
- Toutefois, les étapes en amont de l'appel d'offres seraient réalisées à l'externe et donneraient lieu à des contrats dans environ 50 % des cas pour les contrats de services professionnels, et dans environ 70 % des cas pour les contrats de travaux de construction.

Quant à la gestion des étapes entre l'appel d'offres et l'attribution des contrats, celles-ci seraient généralement réalisées en régie, sauf en ce qui a trait à l'examen des soumissions et à l'évaluation de la conformité technique, qui seraient réalisés dans environ la moitié des cas par des firmes externes possédant une expertise dans ce domaine. La coordination de l'appel d'offres et la recommandation relative à l'attribution du contrat seraient également confiées à des firmes externes dans 30 à 40 % des cas, principalement pour des contrats d'exécution de travaux.

Enfin, les étapes en aval de l'attribution des contrats seraient le plus souvent réalisées à l'interne par les municipalités, soit dans plus de 70 % des cas.

Évidemment, les plus grandes villes ont généralement moins souvent recours à des firmes externes dans la gestion du processus contractuel, bien qu'elles puissent aussi faire appel à des experts à des étapes très spécifiques du processus ou lorsqu'il y a un trop grand volume de travail au cours d'une période donnée.

Ainsi, le recours à des firmes de services professionnels pour compléter les connaissances et l'expertise interne ferait partie des pratiques usuelles de toutes les municipalités, petites et grandes, pour préparer le processus d'appel d'offres ainsi que pour évaluer les soumissions.

Dans ce contexte, et compte tenu de l'ampleur des dépenses contractuelles, il y a tout lieu de s'assurer de la plus grande transparence dans le processus d'attribution de contrats, et de la rigueur des professionnels chargés de réaliser certaines étapes du processus pour le compte des municipalités, afin que l'intérêt public soit toujours bien servi. Nous y reviendrons d'ailleurs au chapitre 4.

---

<sup>45</sup> Résultats amalgamés des sondages de la FQM et de l'UMQ.

## 3.2 Certaines étapes du processus contractuel

### 3.2.1 La vente et la distribution des documents d'appel d'offres

Les lois régissant les contrats des organismes municipaux exigent que l'appel d'offres public fasse l'objet d'un avis diffusé, entre autres, dans le site du Système électronique d'appel d'offres approuvé par le gouvernement, le SEAO.

Après bientôt 15 ans d'existence<sup>46</sup>, ce système constitue un guichet unique de publication reconnu par les autres provinces et territoires comme étant le seul endroit où sont publiés tous les avis d'appel d'offres publics des organismes publics du Québec. Il offre aux donneurs d'ouvrage de nombreux services dont celui, évidemment, de publier les avis d'appel d'offres, mais aussi celui de vendre et de distribuer les documents d'appels d'offres et de publier les renseignements liés à l'ouverture des soumissions et aux résultats d'adjudication de contrats.

Or, la majorité des organismes municipaux ne recourent pas au service de vente et de distribution des documents offert par le SEAO. Ils vendent eux-mêmes ces documents, ce qui oblige les entreprises intéressées à soumissionner à aller chercher les documents d'appel d'offres à l'hôtel de ville ou chez leurs mandataires (firmes d'architectes ou de génie-conseil), contrairement à la pratique des organismes publics.

Ainsi, pour l'année 2008, seuls 16 % (964/6080) des documents publiés relatifs à des avis pour les organismes municipaux ont été vendus et distribués par le SEAO. Précisons que de ce nombre, plus de 40 %, soit 409 sur 964, provenaient de la Ville de Québec. En comparaison, 95 % (3738/3915) des documents d'appel d'offres publics relatifs à des avis publiés pour les organismes gouvernementaux ont été vendus et distribués par le SEAO.

La pratique des municipalités de vendre et de distribuer elles-mêmes les documents d'appel d'offres peut avoir pour effet de réduire sensiblement la concurrence en dissuadant les entreprises éloignées, ou celles

---

<sup>46</sup> Le gouvernement du Québec a eu recours à un premier système électronique d'appel d'offres, connu sous le nom de SIOS (Service d'Invitations Ouvertes à Soumissionner), de septembre 1995 à octobre 1997. La firme « Information Systems Management Corporation » (I.S.M.), une filiale de la compagnie IBM, en assumait la gestion et le fonctionnement. En 1997, le système MERX a été retenu, en remplacement du SIOS, pour la publication des avis publics des donneurs d'ouvrage du Québec. Cependant, une entente de partenariat entre deux entreprises a fait alors en sorte que deux systèmes électroniques d'appel d'offres assurent la publication des marchés publics du Québec, MERX assumant les avis relatifs aux contrats d'approvisionnement et de services, et CIEC les avis relatifs aux travaux de construction. Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2004, le gouvernement du Québec a recours au SEAO de la firme CGI pour la publication de ses avis d'appel d'offres. Un projet d'appel d'offres est actuellement en préparation en vue de l'adjudication d'un nouveau contrat devant débiter le 30 novembre 2011.

qui ne disposent pas de moyens suffisants, de se déplacer pour se les procurer. On peut même s'interroger sur la conformité d'une telle pratique à l'esprit des accords de libéralisation des marchés publics. Ceux-ci préconisent en effet une accessibilité aux contrats pour toutes les parties signataires, ce qui sous-entend évidemment un accès beaucoup plus facile aux documents d'appel d'offres. Quoi qu'il en soit, en réduisant l'accessibilité aux documents, et donc aux contrats, on réduit non seulement la concurrence et la possibilité d'obtenir de meilleurs prix, mais la possibilité pour l'ensemble des entreprises du Québec de se développer en leur facilitant l'accès aux marchés publics.

### **L'orientation proposée**

Dans la mesure où la vente et la distribution des documents d'appel d'offres par le SEAO facilite considérablement l'accessibilité aux marchés et contribuent, par le fait même, à accroître la concurrence, nous croyons que le recours au SEAO pour ce service devrait être obligatoire.

Une augmentation importante du nombre de documents vendus par le SEAO pourrait, en outre, avoir un effet à la baisse sur le prix d'achat des documents, puisque l'entreprise qui gère le SEAO et qui publie les avis d'appel d'offres se finance par la vente et la distribution des documents d'appel d'offres, selon le contrat conclu avec le gouvernement. Or, un tel effet à la baisse ne pourrait que contribuer à inciter un plus grand nombre d'entreprises à se procurer les documents et à soumissionner, favorisant ainsi une plus grande concurrence.

L'utilisation du SEAO pour la vente et la distribution des documents d'appel d'offres présente par ailleurs de nombreux avantages, tant pour les donneurs d'ouvrage que pour les entreprises intéressées à faire affaire avec eux.

#### **Pour le donneur d'ordres**

- Aucune gestion de reproduction et de distribution de documents.
- Service gratuit de publication des avis d'appel d'offres lorsque les documents sont également distribués par le SEAO, alors que des frais de 50 \$ sont exigés pour la publication des avis lorsque le SEAO n'assume pas la distribution des documents<sup>47</sup>.
- Disponibilité d'une liste indiquant, le cas échéant, le nom des entreprises ayant commandé les documents.

---

<sup>47</sup> Les addenda aux documents font toujours l'objet de frais additionnels, à la charge des donneurs d'ordres.

- Conservation et accessibilité des documents par téléchargement pendant toute la durée de l'entente entre le Secrétariat du Conseil du trésor et le propriétaire du système, et transfert prévu des données dans le futur système.
- Traçabilité de l'information relative au processus d'appel d'offres et à la distribution des documents, y compris les addenda et leur date d'envoi, ce qui présente un avantage indéniable en cas de litige.

#### **Pour les entreprises**

- Prévisualisation gratuite des documents d'appel d'offres, permettant ainsi aux entreprises intéressées, peu importe leur localisation, de faire le choix des appels d'offres avant d'acheter les documents.
- Publication rapide de toute modification apportée par addenda et acheminement gratuit des addenda aux entreprises ayant déjà acheté les documents.

Il est vrai qu'en confiant la vente et la distribution des documents au SEAO, les municipalités ou les firmes d'architectes et d'ingénieurs pourraient perdre une source de revenu. Il faut toutefois tenir compte du fait qu'en recourant au SEAO, elles n'auraient pas à assumer les frais de publication des avis d'appel d'offres (qui deviendraient alors gratuits) ni les coûts associés à la reproduction et à la distribution des documents.

#### **Recommandation**

**3.1** Que la vente et la distribution des documents d'appel d'offres public des organismes municipaux se fassent obligatoirement par le SEAO afin de favoriser une plus grande accessibilité aux contrats et une meilleure concurrence.

### **3.2.2 La divulgation de l'identité des soumissionnaires potentiels**

L'identité des entreprises intéressées à présenter une soumission à l'égard d'un contrat donné est une information sensible à laquelle les autorités gouvernementales attachent de plus en plus d'importance. On craint, en effet, qu'en rendant publique la liste des soumissionnaires potentiels (ceux qui se sont procuré les documents d'appel d'offres, par exemple), cela puisse faciliter la collusion entre ces derniers et le truquage des offres, les soumissionnaires pouvant savoir à l'avance qui est dans la course. On craint

également qu'en révélant l'identité de toutes les entreprises intéressées, cette information puisse permettre à certains individus de poser des gestes d'intimidation à l'endroit des entreprises qui cherchent à percer des marchés établis.

Ainsi, dans le milieu municipal, la Loi 76 est venue consacrer une nouvelle règle qui interdit aux élus et aux fonctionnaires municipaux de divulguer un renseignement permettant de connaître le nombre ou l'identité des personnes qui ont demandé une copie du cahier des charges ou qui ont présenté une soumission. Selon le sondage de l'UMQ, la majorité des municipalités pratiqueraient déjà une telle politique, y compris la Ville de Montréal. Du côté des organismes publics, le ministère des Transports du Québec a également adopté une telle règle, bien qu'il n'y ait pas d'obligation générale à cet effet. Dans d'autres juridictions cependant, y compris au niveau fédéral, cette règle n'est pas nécessairement suivie, bien que le Bureau de la concurrence du Canada en soit un ardent défenseur. Au moins deux raisons seraient à l'origine de la réticence exprimée par plusieurs interlocuteurs à adopter une telle règle : la sous-traitance et les visites de chantiers ou les réunions d'information.

### La sous-traitance

De nombreux organismes, associés de près ou de loin au domaine de la construction, ont fait valoir que l'interdiction de divulguer l'identité des soumissionnaires potentiels présentait plus d'inconvénients que d'avantages lorsque les entrepreneurs ont recours à des sous-traitants, norme qui prévaut dans le domaine de la construction. En effet, la majorité des contrats de construction ou d'exécution de travaux sont réalisés en sous-traitance en raison des spécialisations requises et des multiples règles encadrant les divers corps de métier. En génie civil, par exemple, plus de 50 % des contrats impliqueraient en moyenne huit à douze sous-traitants. De plus, dans les secteurs de l'approvisionnement et des services, les contrats peuvent aussi faire l'objet de sous-traitance.

Ainsi, l'entrepreneur général qui présente une soumission à l'égard d'un contrat municipal aura lui-même reçu un grand nombre de soumissions de la part de sous-traitants intéressés par le projet. Cet appel de soumissions à l'endroit des sous-traitants est réalisé préalablement au dépôt des soumissions des entrepreneurs généraux auprès des donneurs d'ordres. Il est réalisé la plupart du temps par l'intermédiaire du Bureau des soumissions déposées du Québec<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Le Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) est un organisme privé. Sa mission consiste à recevoir et à acheminer des soumissions d'entrepreneurs spécialisés de l'industrie de la construction œuvrant sur le territoire québécois aux entrepreneurs généraux, afin de permettre à ces derniers de bénéficier des bienfaits d'une saine concurrence lorsqu'ils préparent leur propre soumission. Le BSDQ applique un Code de soumission qui est considéré comme ayant un caractère d'ordre public et qui est le résultat d'une entente intervenue entre trois regroupements d'entrepreneurs d'envergure provinciale : Association de la construction du Québec (ACQ), Corporation des maîtres électriciens du Québec (CMEQ), Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (CMMTQ).



Lorsque les sous-traitants ne connaissent pas l'identité des entrepreneurs généraux intéressés à présenter une soumission au donneur d'ordres, ils sont contraints d'envoyer un très grand nombre de soumissions aux entrepreneurs généraux, dans certains cas jusqu'à 200 soumissions, ce qui devient très onéreux. Les sous-traitants peuvent également n'envoyer de soumissions qu'aux entrepreneurs généraux qu'ils considèrent être les plus susceptibles de soumissionner. Cela dit, lorsque certains entrepreneurs généraux intéressés à soumissionner ne reçoivent pas l'ensemble des offres des sous-traitants également intéressés par le projet, la concurrence s'en trouve amoindrie et les donneurs d'ordres ne sont pas en mesure d'obtenir le meilleur prix possible. Certains intervenants ont même fait valoir que la règle de non-divulgaration pouvait conduire à la multiplication des communications entre les entreprises intéressées par un projet (entrepreneurs généraux, fournisseurs et sous-traitants) qui chercheront à savoir qui est intéressé à présenter une soumission au donneur d'ordres, ce qui pourrait en soi contribuer à accroître les risques de collusion. Il importerait donc, dans les cas où il y a sous-traitance, de permettre aux entreprises de manifester leur intérêt à présenter une soumission pour un projet donné.

### **Les visites de chantier et les réunions d'information**

À la problématique liée à la sous-traitance s'ajoute une autre difficulté, celle des visites de chantier et des réunions d'information. Ces deux types de démarches constituent souvent un moyen nécessaire et légitime pour faire connaître aux soumissionnaires potentiels des renseignements essentiels à la préparation des soumissions que seul un constat de visu ou un échange formel entre les parties peut révéler. En ce sens, les visites de chantier et les réunions d'information assurent une meilleure compréhension des projets et favorisent une gestion optimale des coûts d'un projet. Du reste, elles sont très fréquentes et sont souvent imposées par le donneur d'ouvrage.

Cependant, comment un donneur d'ordres peut-il conduire une visite de chantier ou une réunion d'information avant le dépôt des soumissions, sans contrevenir à l'interdiction qui lui est faite de divulguer un renseignement permettant de connaître l'identité des personnes intéressées à présenter une soumission? L'interdiction pure et simple de toute visite de chantier ou réunion est difficilement envisageable. Il est vrai que ces démarches ne sont pas toujours requises (une visite de chantier ne devrait d'ailleurs jamais remplacer la préparation complète et adéquate des documents d'appel d'offres, et il est vrai que des plans et devis bien préparés peuvent souvent suffire à la présentation d'un projet. Mais, dans certains cas, les visites ou les réunions sont incontournables, par exemple dans le cas de la rénovation d'un bâtiment historique ou pour d'autres projets complexes comme un projet de développement en technologie de l'information. Sans visites de chantiers ou réunions d'information, certains projets risqueraient d'être mal compris, ce qui pourrait conduire les soumissionnaires à augmenter leurs prix pour tenir compte de ce risque. Clairement, l'intérêt de la collectivité ne serait pas servi.

Toutefois, exiger des municipalités qu'elles procèdent à des visites de chantier ou à des réunions d'information individuelles n'est pas une solution envisageable. En effet, tous les soumissionnaires doivent avoir reçu exactement les mêmes renseignements de la part des donneurs d'ordres, sous peine de se faire reprocher un manquement à leur obligation de traiter tous les soumissionnaires sur un pied d'égalité et de façon équitable<sup>49</sup>.

### L'orientation proposée

Ces deux situations montrent bien qu'un arbitrage semble nécessaire, dans un contexte de sous-traitance, entre la promotion de la concurrence (divulguer l'identité) et la dissuasion de la collusion (ne pas divulguer l'identité), et dans les cas où les visites de chantier ou les réunions d'information sont nécessaires, entre l'intérêt collectif et la dissuasion de la collusion.

Certains éléments et pistes de réflexion peuvent néanmoins être pris en considération dans ces décisions afin de compromettre le moins possible l'atteinte de tous les objectifs visés.

- L'interdiction de divulguer l'identité des soumissionnaires potentiels ne pose pas problème lorsqu'il n'y a pas de sous-traitance, de visite de chantier ou de réunion d'information. Elle peut donc être envisagée pour une très grande partie des marchés publics. Le problème réside dans le fait que les donneurs d'ordres ne savent pas s'il y aura ou non de la sous-traitance.
- Il est possible de mettre en place une règle permettant la divulgation de l'identité des soumissionnaires potentiels sur une base volontaire, c'est-à-dire selon la décision des entreprises intéressées par le contrat. De cette façon, celles qui désirent recevoir des soumissions des sous-traitants peuvent autoriser la publication de leur identité, et celles qui souhaitent la confidentialité (entre autres pour éviter l'intimidation) peuvent demeurer anonymes. Une telle règle permet d'accroître le nombre de soumissions provenant des sous-traitants, et donc la concurrence, puisque l'on s'attend à ce que l'identité d'une grande partie des entrepreneurs soit, dans les faits, divulguée. Cette règle permet également de faire obstacle au truquage des soumissions et de réduire le risque de collusion, compte tenu de la

---

<sup>49</sup> Il s'agit d'une obligation implicite pour l'auteur d'un appel d'offres, qui a été établie par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Martel building Ltd c. Canada* [2000] 2 R.C.S. 860; l'importance de ce principe est telle que la Cour d'appel du Québec a décidé qu'il « ne peut être mis de côté par le maître d'œuvre, quelle que soit la discrétion qu'il s'attribue, cf. *Hydro-Québec c. Entreprises Bon Conseil Itée*, R.E.J.B. 2002-32248 (CA).

possibilité toujours présente qu'un entrepreneur demeuré anonyme soumette une soumission plus basse que ceux qui chercheraient à s'entendre.

- À cet égard, nous croyons que la règle de la Loi 76, telle que modifiée et qui prévoit que seuls les élus et les fonctionnaires sont visés par l'interdiction de divulgation, permet la divulgation volontaire. Les entrepreneurs peuvent en effet indiquer au Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) leur intérêt pour un projet et leur volonté de recevoir des soumissions de sous-traitants. Cette règle ne permet toutefois pas d'assurer la confidentialité complète du soumissionnaire potentiel qui ne voudrait pas que son nom soit divulgué. En effet, l'entrepreneur voulant que son identité demeure confidentielle ne pourrait pas indiquer au BSDQ son intérêt à recevoir des soumissions et demeurer anonyme, car le BSDQ n'est pas visé par l'interdiction de divulgation; seule la municipalité et ses mandataires sont tenus au secret.
- Une autre façon d'instaurer une règle de divulgation volontaire, tout en évitant ce dernier inconvénient, consiste à interdire, de façon générale, la divulgation de l'identité d'un soumissionnaire potentiel, ainsi qu'à requérir des entreprises qu'elles autorisent la divulgation de leur identité, le cas échéant, uniquement par l'intermédiaire du SEAO, et ce, au moment où elles achètent les documents d'appel d'offres. Le SEAO serait alors le seul intervenant au fait de l'identité de tous les soumissionnaires potentiels et le seul à pouvoir indiquer l'identité d'un soumissionnaire, selon les instructions de ce dernier. L'entrepreneur voulant que son identité demeure confidentielle pourrait mentionner au BSDQ son intérêt à recevoir des soumissions et demeurer anonyme, puisque le BSDQ serait tenu au secret dans le cas où l'entreprise n'a pas autorisé la divulgation de son identité par l'intermédiaire du SEAO.
- Même lorsqu'une entreprise autorise la divulgation de son identité (en cochant une case dans le SEAO), l'interdiction ne devrait pas être levée pour toutes les parties concernées : municipalités, entrepreneurs, sous-traitants, BSDQ, etc. Il pourrait, en effet, arriver qu'un entrepreneur qui a choisi que son identité ne soit pas révélée communique avec la municipalité, demande des précisions sur certains éléments de l'appel d'offres ou encore s'adresse aux mandataires, par exemple les ingénieurs de la municipalité. La municipalité et/ou ses mandataires sont donc susceptibles de connaître l'identité d'un soumissionnaire potentiel qui a demandé au SEAO que son nom ne soit pas divulgué, et ils pourraient la révéler par inadvertance. En conservant une interdiction générale, cela limiterait tout risque à cet égard.

- Enfin, en ce qui concerne les visites de chantier et les réunions d'information, nous avons vu que celles-ci peuvent contraindre les soumissionnaires qui auraient souhaité que leur identité demeure confidentielle à sortir de l'anonymat, mais qu'elles peuvent se révéler essentielles dans certains cas. Aussi, pour qu'une règle de divulgation volontaire atteigne les objectifs recherchés, les visites ou les réunions obligatoires devraient demeurer exceptionnelles. Elles devraient être autorisées par le conseil de l'organisme, en fonction de la nature et de la complexité d'un projet.

Signalons, par ailleurs, que le Bureau de la concurrence, qui s'oppose à la divulgation de l'identité des soumissionnaires potentiels, suggère néanmoins diverses mesures lorsque celle-ci doit être divulguée.

- Faire signer une déclaration par les soumissionnaires à l'effet qu'il n'y a pas eu d'entrave à la libre concurrence.
- Présenter dans le document d'appel d'offres les éléments des pratiques anticoncurrentielles. Voir l'annexe 12.
- Aviser les soumissionnaires des sanctions applicables en cas de contraventions.
- Indiquer aux entreprises que leurs communications doivent se limiter aux sous-traitants et aux fournisseurs, à l'exclusion de leurs concurrents.

### **Recommandations**

**3.2** Que la loi soit modifiée de telle sorte que l'interdiction de divulguer le nombre et l'identité des soumissionnaires potentiels s'applique à toute personne, à l'exception du SEAO, et uniquement à son égard, lorsqu'un soumissionnaire potentiel l'autorise lors de la demande des documents d'appel d'offres au SEAO.

**3.3** Que les organismes municipaux puissent, préalablement à l'ouverture des soumissions, requérir la présence obligatoire d'un soumissionnaire potentiel à une visite de chantier ou à une réunion d'information uniquement en cas de nécessité, motivée par la nature et la complexité d'un projet, et sur autorisation des autorités compétentes.

## Les demandes de soumissions sur invitation

Quant aux demandes de soumissions sur invitation, mentionnons que l'interdiction de divulguer l'identité des soumissionnaires potentiels est applicable à cette procédure. Or, cette interdiction pose un problème lorsque le conseil municipal décide par résolution des personnes qui seront invitées à soumissionner, puisque les résolutions sont adoptées en séance publique et qu'il s'agit de documents publics.

Plusieurs solutions peuvent être envisagées afin d'éviter ce conflit, chacune comportant des avantages et des inconvénients. Ainsi, on pourrait envisager la délégation obligatoire du pouvoir d'inviter les soumissionnaires au comité exécutif ou, à défaut d'avoir un tel comité, au directeur général ou encore au secrétaire trésorier. Après la réception des soumissions, ces derniers pourraient faire rapport au conseil en indiquant qui a été invité et qui a répondu. Toutefois, certains pourraient s'opposer à une telle solution en invoquant qu'il s'agit d'un acte relevant de la responsabilité des élus, qui sont imputables.

On pourrait également prévoir que lorsque le conseil identifie, par résolution, les personnes qui seront invitées à soumissionner, telle résolution doit être adoptée à huis clos et non en séance publique, et que cette résolution ne peut devenir publique qu'après l'attribution du contrat ou l'abandon du projet, le cas échéant. Cependant, certains ne manqueraient pas de faire valoir que l'on se trouverait en quelque sorte à avaliser, à cet égard, la pratique consistant à discuter en caucus avant l'assemblée publique ce qui n'est que formellement décidé en séance publique.

On pourrait aussi prévoir que les nouvelles dispositions législatives relatives à l'interdiction de divulgation ne s'appliquent pas aux demandes de soumissions sur invitation. Certains pourraient prétendre qu'il s'agirait d'une autre exception au principe de la non-divulgation, exception d'autant plus importante que, ce faisant, c'est la municipalité qui se trouverait à révéler elle-même le nombre et l'identité des personnes qui seront invitées à soumissionner pour tel contrat par l'adoption d'une résolution.

Par contre, diverses mesures pourraient être prises, comme on l'a vu précédemment, pour réduire les risques de collusion ou de truquage des offres. On peut également se demander si la procédure de demande de soumissions sur invitation, qui se situe à mi-chemin entre l'appel d'offres public et la conclusion d'un contrat de gré à gré, ne devrait pas comporter des règles qui lui sont propres.

### Piste 3.1

Dans le cas des demandes de soumissions sur invitation, que la réflexion se poursuive en priorité afin de résoudre le conflit qui oppose le mode de désignation des personnes invitées à soumissionner, lorsque telle désignation doit être faite par résolution du conseil, et la règle de l'interdiction de publier l'identité des soumissionnaires potentiels, selon l'une ou l'autre des pistes de solutions émises, ou toute autre solution qui n'aurait pas été envisagée.

### 3.2.3 Le mode de sélection dans le cas des services professionnels

Depuis 2002, il est prévu que, pour les contrats de services professionnels, les organismes municipaux sont tenus de recourir à un mode de sélection combinant la qualité des soumissions et le prix<sup>50</sup>, selon un processus en deux étapes. À l'égard de tels services, les municipalités ne peuvent avoir recours à un autre mode de sélection, y compris un mode basé uniquement sur la compétence des soumissionnaires ou uniquement sur le prix.

Selon ce que plusieurs intervenants nous ont rapporté, le mode de sélection imposé, bien que transparent et impartial, serait dans certains cas mal adapté aux projets visés, puisqu'il ne permet pas qu'une firme soit choisie sur la base de sa compétence et de son expérience. En effet, le prix demeurerait prépondérant dans l'évaluation des offres en raison de la formule de pondération imposée. Et comme la concurrence se ferait essentiellement sur la base des prix, les services offerts seraient, dans bien des cas, limités à leur strict minimum.

### L'orientation proposée

Les travaux entourant l'élaboration de la politique-cadre de gouvernance des grands projets d'infrastructure publique du gouvernement ont démontré que les économies réalisées sur le prix à l'étape de la conception des projets ne se traduisaient pas nécessairement en gains réels lorsque l'on considère les coûts totaux de l'infrastructure et de son exploitation sur sa durée de vie. Au contraire, il est reconnu

<sup>50</sup> Comme nous l'avons vu au chapitre 2, tous les contrats de services professionnels de plus 25 000 \$ doivent obligatoirement être attribués selon un système de pondération et d'évaluation des offres. Ce système s'applique en deux étapes : le prix n'est considéré que si l'offre obtient la note de passage à la première étape. La soumission doit être remise dans deux enveloppes, le contenu de la première devant servir à l'évaluation de l'aspect qualitatif par un comité de sélection obligatoirement créé à cette fin. Si la note de passage est atteinte (70 %), la seconde enveloppe, qui comporte le prix, sera alors ouverte et prise en compte dans une formule établie dans le règlement. Le contrat est octroyé au soumissionnaire qui obtient le meilleur pointage final.

que plus on investit dans la qualité à l'étape de la conception, plus les bénéfices et les gains sont appréciables à long terme.

Plusieurs organismes rencontrés, issus tant du secteur privé que du milieu municipal, nous ont d'ailleurs fait valoir les mérites de pouvoir sélectionner les prestataires sur la base de la compétence uniquement. Nous constatons en outre que le règlement sur les contrats de services des organismes publics, en vigueur depuis octobre 2008, stipule qu'un organisme public doit uniquement solliciter une démonstration de la qualité pour attribuer un contrat d'architecture ou de génie. Une fois le soumissionnaire choisi, l'organisme applique la tarification gouvernementale préétablie afin de déterminer le prix.

Aussi, le Groupe-conseil considère que, dans le cas des projets plus spécifiques et plus complexes, lorsque la conception du projet influence grandement les coûts liés à la réalisation du projet et à son exploitation (usine d'épuration de traitement de l'eau, bâtiment complexe, hôtel de ville d'envergure, etc.), les municipalités devraient pouvoir recourir à un mode de sélection fondé exclusivement sur la qualité des services professionnels requis. Elles devraient alors appliquer la tarification établie par le gouvernement aux fins de la rémunération. L'application d'une tarification établie par le ministre des Affaires municipales pourrait également être envisagée.

Cela dit, selon ce que plusieurs intervenants nous ont rapporté, le mode de sélection actuellement prévu serait tout à fait adapté aux projets d'infrastructures d'aqueducs et d'égouts, très fréquents dans le secteur municipal, ces projets étant relativement simples.

Dans ce contexte, nous croyons que les organismes municipaux devraient avoir la latitude de recourir à l'un ou l'autre des ces deux modes, selon la nature du contrat.

#### **Recommandation**

**3.4** Que pour l'attribution de contrats de services professionnels, les organismes municipaux soient habilités à recourir à un mode de sélection additionnel basé uniquement sur la compétence lorsqu'un tarif gouvernemental ou ministériel est établi à l'égard des services visés. Que le prix des contrats attribués selon ce processus soit fixé en fonction du tarif approuvé par le gouvernement ou le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

### 3.2.4 Les comités de sélection

L'évaluation de la qualité des soumissions est systématique dans la procédure d'adjudication d'un contrat de services professionnels et elle peut être appliquée à d'autres contrats. Cette évaluation de la qualité est assurée par un comité de sélection composé d'un secrétaire chargé d'en coordonner les activités et d'au moins trois membres. Le secrétaire de comité de sélection n'évalue pas la qualité des soumissions reçues; il doit plus précisément s'assurer, au nom du conseil de la municipalité, du respect des principes de gestion contractuelle et des règles prévues dans la loi et les règlements lors de l'évaluation des soumissions. À cet égard, il est le gardien du processus et son rôle est crucial pour garantir la qualité de l'évaluation et la rigueur qui doit lui être associée.

Quant aux membres du comité de sélection, leur rôle consiste véritablement à évaluer la qualité des soumissions reçues. Pour ce faire, ils doivent procéder à une analyse individuelle des soumissions avant la tenue du comité afin d'éviter toute influence des autres membres. Cette analyse individuelle vise essentiellement à assurer un traitement intègre et équitable aux entreprises soumissionnaires. Elle est faite sur la base des critères déterminés lors de l'appel d'offres, tels l'expérience de la firme ou celle des ressources affectées au projet, la méthodologie envisagée ou la capacité de relève des ressources proposées pour mener le projet à terme, etc.

Au cours de la séance du comité, chacun des membres est invité à faire part de son analyse individuelle de chacun des critères, et il revient au secrétaire du comité d'assurer la bonne marche des interventions et de gérer le droit de parole de façon à ce que personne n'exerce une influence indue sur l'évaluation des soumissions.

Le professionnalisme et la rigueur dont doit faire preuve un secrétaire de comité de sélection sont essentiels au bon déroulement des séances du comité et à l'atteinte d'un résultat qui témoigne du sérieux du processus suivi. La gestion contractuelle est un secteur névralgique, souvent médiatisé, et il est important de prévenir toute situation qui pourrait prêter le flanc à la critique ou susciter des questionnements en ce domaine. C'est dans ce contexte que les responsabilités assumées par le secrétaire de comité de sélection sont complexes et dépassent sensiblement le rôle du simple animateur de comité.

Or, souvent, ce rôle est exercé de façon très sporadique, au rythme des contrats conclus plus ou moins nombreux, de sorte que l'expertise requise se dilue et ne peut être véritablement ancrée. Il en est de même pour les membres de comité de sélection qui doivent, dans des circonstances similaires, se réapproprier les normes et les principes devant guider leur évaluation.



## L'orientation proposée

Pour assurer la qualité, la rigueur et l'impartialité dans l'évaluation des soumissions, et pallier le manque éventuel de pratique et d'expertise, un soutien accru devrait être offert aux secrétaires de comité ainsi qu'aux personnes appelées à agir comme membres desdits comités, afin que chacun puisse exercer adéquatement son rôle. En outre, une formation adéquate sur les règles d'adjudication des contrats nous apparaît indispensable pour les secrétaires de comité de sélection, compte tenu de leur rôle déterminant.

### Pour le secrétaire de comité de sélection

Cet encadrement devrait traiter des tâches que doit accomplir un secrétaire de comité **avant, pendant et après** la tenue du comité de sélection, et mettre l'accent sur la rigueur qui doit entourer tout le processus de sélection d'une entreprise. Cela constituerait un cadre de référence pour les secrétaires, qui agissent sporadiquement en ce domaine.

De tels outils contribueraient en outre à sensibiliser davantage les organismes municipaux au caractère névralgique de la gestion contractuelle et à les convaincre de l'importance des fonctions du secrétaire de comité, lesquelles ne sont pas limitées à la prise de notes et à l'animation du comité.

### Pour les membres des comités de sélection

L'évaluation de la qualité des soumissions et la sélection de l'entreprise reposent entièrement entre les mains des membres du comité. Il est donc essentiel de leur fournir un encadrement minimal soulignant l'importance de leur rôle et la façon dont ils doivent l'exercer. Cet exercice nous apparaît fondamental dans la mesure où leur participation à un comité ne se fait pas sur une base régulière et récurrente. En outre, des règles encadrant plus précisément la composition et la formation des comités de sélection, y compris la qualification requise des membres et une déclaration quant à l'absence de conflits d'intérêts à l'égard du contrat visé, devraient être établies.

Ainsi, un guide explicatif traitant, entre autres sujets, des modes et des règles d'adjudication des contrats, des systèmes de pointage et de l'importance de l'analyse individuelle des soumissions permettrait aux membres des comités de se réappropriier les éléments clés indispensables au bon déroulement de la démarche d'évaluation des soumissions.

### Recommandations

**3.5** Que le Ministère et ses partenaires prennent les mesures nécessaires pour offrir aux secrétaires de comités de sélection une formation adéquate sur leurs rôles et responsabilités, et s'assurent qu'ils bénéficient d'une formation continue et d'une documentation pertinente sur le cadre normatif entourant la gestion contractuelle ainsi que sur l'évolution des normes en ce domaine.

**3.6** Que le Ministère et ses partenaires élaborent un guide explicatif résumant les modes et les règles d'adjudication de contrats, de même que les principales responsabilités qui doivent être assumées par un membre au sein d'un comité de sélection.

### 3.2.5 La négociation avec les soumissionnaires et l'annulation de l'appel d'offres

Les dispositions législatives qui imposent la procédure d'appel d'offres aux organismes municipaux prévoient que, dans le cas où un organisme municipal a reçu une seule soumission conforme, celui-ci peut s'entendre avec le soumissionnaire pour conclure le contrat à un prix moindre que celui proposé dans la soumission, sans changer les autres obligations, lorsque le prix proposé accuse un écart important avec celui prévu dans l'estimation établie par la municipalité<sup>51</sup>.

Lors des travaux du Groupe-conseil, certains ont demandé d'élargir la portée du « pouvoir de négocier » d'une municipalité avec l'entreprise ayant présenté la soumission la plus basse. De façon plus précise, on nous a suggéré que le pouvoir d'une municipalité de négocier avec un soumissionnaire soit étendu, de manière à ce qu'il puisse être exercé peu importe le nombre de soumissions conformes reçues. On nous a indiqué qu'il était important qu'une municipalité puisse avoir cette prérogative, même si plusieurs soumissions ont été reçues, en invoquant que les municipalités pourraient ainsi réaliser des économies importantes, par exemple lorsque tous les soumissionnaires demandent un prix considéré comme étant trop élevé ou encore lorsque la municipalité soupçonne qu'il y a eu collusion entre des soumissionnaires. On a précisé que ce pouvoir conférerait en outre aux municipalités un contrepoids important à l'égard des soumissionnaires, dans le contexte où elles ne peuvent rejeter toutes les soumissions pour faire un nouvel appel d'offres sans apporter de modifications à leurs documents d'appel d'offres.

<sup>51</sup> *Loi sur les cités et villes*, art. 573.3.3; *Code municipal*, art. 938; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*, art. 111.1; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, art. 118.1; *Loi sur les Sociétés de transport en commun*, art. 108.1.

### L'orientation proposée

Le Groupe-conseil ne souscrit pas à la proposition d'étendre le pouvoir d'une municipalité de négocier avec l'entreprise qui a présenté la soumission la plus basse, même lorsque plusieurs soumissions ont été reçues en réponse à un appel d'offres.

Le Groupe-conseil considère qu'il faut éviter de transformer le processus d'appel d'offres de manière à ce qu'une invitation à recevoir des offres de contracter ne se transforme en invitation à recevoir des offres de négocier. Les tribunaux ont rappelé à plusieurs reprises que le processus d'appel d'offres pour la conclusion d'un contrat exclut, en principe, toute possibilité de négociation avec les soumissionnaires, de manière à préserver l'intégrité du processus et son efficacité commerciale. C'est sans doute pour cette raison que la règle actuelle a été établie en prenant soin d'énoncer dans quelles conditions elle peut trouver application : en premier lieu, il doit s'agir d'un cas où une seule soumission conforme a été reçue en réponse à l'appel d'offres; en second lieu, il ne s'agit pas véritablement de négocier avec l'entreprise qui a présenté la soumission la plus basse puisque aucune autre condition que le prix ne peut être modifiée; en troisième lieu, il doit y avoir un écart important entre le prix de la soumission et l'estimation de la dépense.

Si une municipalité pouvait réussir à faire baisser le prix du soumissionnaire ayant présenté la soumission la plus basse parmi l'ensemble des soumissionnaires, l'équité et l'intégrité du système nous sembleraient atteintes. En effet, d'autres soumissionnaires pourraient aisément prétendre que, dans de telles conditions, ils auraient eux aussi été disposés à réduire leurs prix.

Par ailleurs, lorsqu'une municipalité a reçu plusieurs soumissions conformes en réponse à un appel d'offres, on présume que les prix soumis représentent l'état du marché qui, selon les périodes, est bon pour l'acheteur ou bon pour le vendeur. Une municipalité peut toujours décider de rejeter toutes les soumissions et ne pas contracter. Elle peut également rejeter toutes les soumissions et faire un nouvel appel d'offres si elle dispose d'un motif suffisant pour ce faire, ce qui est le cas, par exemple, lorsque la municipalité modifie son projet et apporte des modifications à ses documents d'appel d'offres. Lorsque les prix soumis sont trop élevés par rapport aux attentes ou par rapport au prix payé antérieurement pour le même service, il ne sera pas nécessaire de modifier substantiellement le projet ou les documents d'appel d'offres, puisque le prix excessif est considéré en soi comme un motif suffisant pour rejeter toutes les soumissions et faire un nouvel appel d'offres<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> LANGLOIS, A., *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, p. 290-291; *Henri Girard (Québec) inc. c. la Ville de St-Rédempteur*, EYB-1989-58451 (C.A.); *MYG Informatique inc. c. Commission scolaire René Lévesque*, EYB 2006-110248 (C.A.); *9018-4995 Québec inc. c. Ministère des Transports*, EYB 2007-121213 (C.S.); *Entreprises Excavation et Béton Charly ltée c. Ormstown (Municipalité de)*, EYB2008-145585 (C.Q.).

### Recommandation

**3.7** Que la disposition permettant déjà de conclure, à certaines conditions, un contrat à un prix moindre que celui proposé dans la seule soumission conforme présentée demeure inchangée.

### 3.2.6 Les modifications aux contrats

Il est possible et même fréquent qu'un contrat fasse l'objet de modifications en cours d'exécution, en raison d'imprévus ou de contraintes qui peuvent se manifester. Or, l'encadrement actuel en matière contractuelle ne prévoit aucune disposition législative ou réglementaire à l'égard des modifications pouvant être apportées à un contrat, laissant les clauses contractuelles et la jurisprudence couvrir ces situations.

Lorsqu'un contrat est soumis à une procédure de mise en concurrence, la jurisprudence a établi que certaines conditions devaient être satisfaites pour apporter des modifications au contrat sans reprendre la procédure d'appel d'offres. En premier lieu, la modification ne doit pas altérer la nature forfaitaire du contrat, puisque les parties ne peuvent décider de contourner les règles concernant l'attribution des contrats. En second lieu, la modification doit constituer un accessoire au contrat déjà en cours, ce qui implique que l'importance de la modification ne doit pas avoir pour effet de transformer radicalement le contrat déjà conclu, voire d'en faire un nouveau contrat<sup>53</sup>. À titre d'exemple, un contrat d'approvisionnement pour 50 automobiles ne peut faire l'objet d'une commande additionnelle de 25 autres. De même, on ne peut transformer un contrat de rénovation d'un étage d'une bibliothèque en un contrat de construction d'une aile.

Le Groupe-conseil considère que lorsqu'une modification entraîne une dépense supplémentaire, une règle d'autorisation devrait s'ajouter à ces conditions. Il devrait être clairement prévu que toute modification de cette nature doit être autorisée par le conseil de l'organisme. Ce dernier devrait être habilité à déléguer ce pouvoir uniquement dans la mesure qu'il indique.

Mentionnons à cet égard que la Loi sur les contrats prévoit que, dans le cadre d'une même délégation, le total des dépenses ainsi autorisées ne peut excéder 10 % du montant initial du contrat. Cela permet

<sup>53</sup> *Adricon ltée c. East Angus (Ville d')*, [1978], 1R.C.S.1107. La Cour d'appel du Québec a considéré que dans des circonstances particulières, on doit introduire « une mesure de pondération fondée sur la raisonnablement lorsqu'on s'aperçoit que la souplesse d'application du contrat à prix unitaire a servi à dénaturer les règles d'adjudication des contrats municipaux » (Art. 573 de la *Loi sur les cités et villes*) » cf : *Les Entreprises Nord Construction (1962) inc. c. Ville de Saint-Hubert*, EYB 1996-65469 (C.A.), par. 25.

d'éviter des modifications par des chargés de projets et des mandataires du donneur d'ordres, parfois effectuées sur les chantiers sans contrôle du conseil de l'organisme.

La possibilité de déléguer l'autorisation des modifications aurait l'avantage d'offrir une certaine souplesse dans la gestion quotidienne des contrats, tout en réservant au conseil de l'organisme le pouvoir et le droit de regard nécessaires au contrôle des coûts. Elle doit toutefois être bien encadrée.

### **L'orientation proposée**

Les organismes municipaux sont responsables de la gestion d'une grande partie des fonds publics. À ce titre, ils doivent prendre les mesures qui s'imposent pour établir des mécanismes de suivi permettant d'exercer un contrôle sur ces modifications et sur les dépassements de coûts qu'elles génèrent. Aussi, le Groupe-conseil considère que les organismes municipaux devraient prévoir des mesures pour encadrer l'autorisation des modifications à leurs contrats dans le cadre de leur politique de gestion contractuelle. En effet, elles devraient être adoptées par chaque organisme, en fonction de ses particularités ou des types de contrats visés, plutôt que d'être prévues dans la loi ou les règlements.

#### **Recommandation**

**3.8** Que les politiques de gestion contractuelle des organismes municipaux prévoient obligatoirement des mesures ayant pour objet d'encadrer l'autorisation des modifications aux contrats.

### **3.2.7 L'évaluation des fournisseurs**

Selon les sondages de l'UMQ et de la Ville de Montréal, l'attribution de contrats s'effectue dans la grande majorité des cas sur la base de la plus basse soumission conforme présentée. Or, cette pratique, qui permet d'obtenir le meilleur prix pour un bien ou un service donné, ne garantit pas que la municipalité obtiendra le bien ou le service désiré selon la qualité attendue.

Même lorsque le contrat est adjugé à la suite d'une évaluation de la qualité et du prix, il se peut qu'une firme soit retenue principalement en raison du faible prix offert.

Plusieurs intervenants rencontrés ont fait état de firmes qui livrent des produits ou des services de moindre qualité, ou qui ne remplissent pas leurs obligations dans les délais prescrits. Bien que les clauses contractuelles prévoient certains recours dans de telles situations, cela ne résout pas le problème de la

municipalité qui n'a pas les produits ou les services au moment où ils sont requis ni selon les exigences posées, ce qui peut passablement perturber la réalisation d'un projet. Cela se traduit fréquemment par des délais ou des coûts additionnels. Certains se demandent si, à la fin des projets, les soumissions retenues sont effectivement les plus basses et si le travail de gestion n'est pas disproportionné par rapport au projet, au bien ou au service demandé.

Les biens ou les services reçus doivent être inspectés rapidement pour en vérifier la conformité aux exigences du devis. Les services professionnels doivent également faire l'objet d'une évaluation pour s'assurer qu'ils correspondent bien aux mandats donnés. Il en est de même pour la réalisation des travaux de construction, dont la qualité est généralement discutée tout au long des travaux.

Ces appréciations devraient être colligées et les municipalités devraient pouvoir écarter les entreprises dont le rendement est insatisfaisant, sans quoi ces dernières continueront de livrer des biens et des services de moindre qualité et perpétueront de mauvaises relations avec les responsables municipaux.

Or, contrairement aux organismes publics régis par la Loi sur les contrats des organismes publics, les municipalités ne peuvent refuser la soumission d'une entreprise qui aurait failli à ses engagements ou à son obligation de respecter les conditions de son contrat, ou qui aurait fait preuve d'un rendement insatisfaisant dans un contrat antérieur conclu avec elles.

### **L'orientation proposée**

Le Groupe-conseil considère qu'il serait approprié de donner aux organismes municipaux la possibilité de refuser la soumission de toute entreprise qui a fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant, a omis de donner suite à une soumission ou à un contrat, ou a fait l'objet d'une résiliation de contrat en raison de son défaut d'en respecter les conditions. Il conviendrait également d'encadrer l'évaluation du rendement des entreprises.

Une procédure d'évaluation des fournisseurs, qui pourrait être prévue dans la loi ou les règlements, permettrait de traiter l'ensemble des firmes et des entrepreneurs équitablement. En prévoyant des sanctions, un message clair serait envoyé à celles et ceux qui déposent des soumissions trop basses dans le seul but d'obtenir les contrats, et sans avoir véritablement la capacité de réalisation ou de production requise pour exécuter le contrat convenablement. En outre, une telle procédure permettrait d'exclure des marchés publics de la municipalité les firmes qui ont manqué à leurs engagements ou qui sont responsables de la reprise du processus d'appel d'offres, des retards dans l'échéancier de réalisation des projets ou des augmentations de coûts. De telles mesures permettraient d'améliorer la performance des

entreprises, tout en assurant un traitement équitable des entreprises. Elles contribueraient, de ce fait, à accroître l'efficacité dans la gestion du cycle d'approvisionnement des municipalités.

#### **Recommandations**

**3.9** Qu'il soit permis aux municipalités de refuser la soumission de toute entreprise qui a fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant, a omis de donner suite à une soumission ou à un contrat, ou a fait l'objet d'une résiliation de contrat en raison de son défaut d'en respecter les conditions, et ce, pour une période tenant compte de la durée ou du délai d'exécution du contrat pour lequel il y a eu manquement.

**3.10** Que les mesures encadrant l'évaluation de rendement des entreprises soient prévues dans des dispositions législatives ou réglementaires.

### **3.3 Les contrats entre 25 000 \$ et 100 000 \$**

La loi énonce qu'un organisme municipal souhaitant attribuer un contrat d'une valeur entre 25 000 \$ et 100 000 \$ doit, sauf rares exceptions, procéder par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs.

Comme nous l'avons vu au chapitre 1, les organismes publics régis par la Loi sur les contrats ne sont pas tenus de suivre une telle procédure pour attribuer des contrats de cette valeur. Ils peuvent procéder de gré à gré (sauf pour les contrats d'approvisionnement des ministères et des organismes gouvernementaux assujettis à l'appel d'offres public à compter de 25 000 \$). Toutefois, ils sont tenus de considérer en priorité le recours à l'appel d'offres public « régionalisé » pour ces contrats. De plus, nous avons vu au chapitre 2 que la plupart des municipalités des autres provinces canadiennes n'imposent pas de règles particulières à l'égard du mode de sollicitation pour ces contrats, ces derniers n'étant pas couverts par les accords de libéralisation des marchés publics.

Par ailleurs, l'importance relative d'un contrat entre 25 000 \$ et 100 000 \$ diffère substantiellement en fonction de la taille du budget d'un organisme municipal. Plusieurs intervenants du monde municipal, tout particulièrement les villes dont la population est très importante, souhaitent que le seuil de mise en concurrence de 25 000 \$ soit rehaussé à 100 000 \$ afin de pouvoir considérer l'octroi d'un contrat de gré à gré jusqu'à ce dernier montant. Les motifs invoqués résident principalement dans la diminution des délais d'attribution de certains contrats et dans la réduction des coûts associés au processus obligatoire d'invitation des fournisseurs.

### L'orientation proposée

Sans mettre en doute le bien-fondé et la légitimité de cette proposition, le Groupe-conseil considère qu'il faudrait examiner plus à fond l'ensemble des implications d'une telle mesure avant d'y donner suite. De plus, il ne nous apparaîtrait pas judicieux de procéder à une telle réforme avant que les municipalités ne se soient toutes dotées de politiques de gestion contractuelle. Il conviendrait en outre d'attendre qu'elles aient mis au point leurs systèmes de suivi pour se conformer aux nouvelles exigences de publication des renseignements relatifs aux contrats avant d'envisager une telle ouverture. Cela ne devrait toutefois pas empêcher qu'on étudie, entre temps, l'opportunité de relever le seuil maximal de 25 000 \$ autorisant un organisme municipal à octroyer un contrat de gré à gré.

#### Piste 3.2

Que l'opportunité de relever le seuil maximal de 25 000 \$, en deçà duquel un organisme municipal peut attribuer un contrat de gré à gré, soit examinée plus à fond.

## 3.4 Les cas particuliers

### Les OBNL « mandataires »

Les municipalités entretiennent un éventail de relations avec des organismes à but non lucratif (OBNL). Ces relations peuvent être très étroites lorsque l'organisme est constitué par la municipalité et que cette dernière est le principal bailleur de fonds comme elles peuvent être plus ténues lorsque l'organisme existe déjà et que la municipalité n'est qu'un partenaire parmi d'autres. En outre, dans certains cas, un OBNL sera considéré mandataire de la municipalité alors que, dans d'autres cas, il ne le sera pas du tout. Sans entrer dans toutes ces nuances juridiques, le Groupe-conseil constate que, présentement, les OBNL qui sont « mandataires des municipalités » ne sont pas forcément assujettis aux règles d'attribution des contrats auxquelles les municipalités sont elles-mêmes assujetties, sauf dans les cas où une disposition législative le prévoit expressément. En effet, plusieurs dispositions législatives renvoient explicitement aux règles d'attribution des contrats pour les rendre applicables, en totalité ou en partie, à de tels organismes. Parfois, cependant, la loi indique que ces dispositions ne leur sont pas applicables.

Comme la jurisprudence n'est pas unanime, les interventions législatives ponctuelles semblent confirmer que les OBNL ne sont pas assujettis aux règles d'attribution des contrats applicables aux municipalités à moins que la loi ne le prévoit expressément.



Certaines associations ont mentionné au Groupe-conseil qu'il était facile pour une municipalité de former un OBNL, pour l'organisation et la gestion des activités de loisirs par exemple, afin d'avoir une plus grande souplesse administrative. Les OBNL ainsi formés échapperaient en outre aux règles d'attribution des contrats prévues par la loi.

En revanche, il ne faudrait pas penser que chaque fois qu'une municipalité constitue un OBNL ou a recours à un OBNL en lui accordant une aide financière, elle procède ainsi pour se soustraire aux obligations qui lui seraient autrement applicables, notamment aux règles relatives à l'attribution des contrats. Dans certains cas, il semblerait que seul un OBNL (à l'exclusion des municipalités) peut se qualifier pour obtenir une subvention dans le cadre d'un programme gouvernemental.

Nous constatons par ailleurs que, selon les fonds publics investis par une municipalité et le contrôle exercé par cette dernière, un OBNL peut faire partie du périmètre comptable de la municipalité. Les mêmes conditions peuvent également entraîner certains effets juridiques, par exemple, l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels<sup>54</sup>. Il n'en résulte toutefois pas que les règles d'attribution des contrats lui sont applicables.

La situation actuelle donne lieu à des incertitudes dont les effets juridiques sont pourtant importants. On n'a qu'à considérer les sanctions imposées par le législateur dans le cas où une municipalité n'observe pas les règles applicables pour l'attribution de contrats (incapacité d'un membre du conseil à siéger, responsabilité personnelle des membres du conseil et des employés de la municipalité), sans compter les doutes sur la validité d'un contrat ainsi conclu.

### **L'orientation proposée**

Le Groupe-conseil n'a pas pu examiner, dans le délai imparti, toute la problématique liée à l'application aux OBNL des règles d'attribution des contrats ni considérer toutes les implications juridiques des contrats conclus sans mise en concurrence.

Nous suggérons toutefois que cette question soit examinée plus à fond et, le cas échéant, que des règles précises soient établies pour régir l'activité contractuelle des OBNL constitués par les municipalités, ou auxquels celles-ci ont recours.

---

<sup>54</sup> LRQ, c. A-2.1, art. 5.

**Piste 3.3**

Que les relations entre les organismes municipaux et les OBNL soient étudiées plus à fond afin de préciser clairement les cas dans lesquels les règles imposées en matière contractuelle sont applicables aux OBNL constitués par ces organismes municipaux, ou auxquels ils ont recours.

### **La location d'immeubles**

Lors des rencontres que nous avons eues, certains organismes ont fait part de leurs préoccupations quant à l'absence de disposition législative ou réglementaire relativement au processus de location d'immeubles par une municipalité. On a attiré notre attention sur le fait que, par le moyen d'un bail à long terme conclu avec un promoteur ou un entrepreneur, ou encore un consortium formé d'entrepreneurs et de professionnels, certaines municipalités avaient réalisé d'importants projets, par exemple pour la construction d'arénas ou de piscines, sans recourir au processus d'appel d'offres même si, dans les faits, la municipalité se trouve à financer le projet par des fonds publics, en totalité ou en partie. En effet, que cette façon de procéder soit choisie dans le but d'éviter de recourir à la procédure d'appel d'offres ou qu'elle ait simplement ce résultat, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit de fonds publics.

### **L'orientation proposée**

Le Groupe-conseil ne peut que constater les faits qui lui ont été communiqués mais ne peut, à ce stade-ci, émettre de recommandation formelle, si ce n'est celle de poursuivre l'examen de cette situation afin de déterminer s'il n'y a pas lieu de prévoir un processus à suivre pour la réalisation de tels projets, par un recours à la procédure d'appel d'offres publics ou autrement.

**Piste 3.4**

Que les pratiques de location d'immeubles à long terme fassent l'objet d'un examen plus approfondi afin de déterminer s'il est pertinent de prévoir des règles particulières pour la conclusion de tels contrats.

### 3.5 La publication des renseignements relatifs aux contrats

À compter de septembre 2010, les organismes municipaux devront publier et tenir à jour sur Internet une liste de tous les contrats de 25 000 \$ et plus qu'ils concluent, conformément à ce que prévoient les nouvelles dispositions introduites par la Loi 76. Cette liste devra comprendre une foule de renseignements qui accroîtront considérablement la transparence du processus d'attribution des contrats. Ainsi, l'objet et le prix du contrat, l'entreprise à qui il a été attribué et le prix final effectivement payé devront dorénavant être publiés à l'égard de tout contrat de plus de 25 000 \$. D'autres renseignements spécifiques devront également être publiés à l'égard des contrats soumis à la procédure d'appel d'offres public, à savoir l'estimation préalablement établie par la municipalité (pour les contrats de 100 000 \$ et plus), le nom de tous les soumissionnaires, les soumissions jugées conformes ainsi que le montant des soumissions.

Ces nouvelles règles ne peuvent qu'être saluables pour améliorer l'efficacité des marchés publics dans le domaine municipal et la reddition de comptes des organismes municipaux relativement à ces marchés. D'une part, les organismes municipaux devront tous développer un instrument de suivi complet de leurs propres contrats et des conditions qui prévalent dans les marchés qu'ils concluent afin de satisfaire à ces nouvelles exigences. Cet outil servira, de surcroît, à l'élaboration et à l'amélioration continue de leurs politiques de gestion contractuelle. D'autre part, ces renseignements, désormais facilement accessibles, donneront aux entreprises un meilleur aperçu des conditions des marchés, ce qui devrait contribuer à favoriser la concurrence là où il y a des déficiences (par exemple lorsqu'il y a peu de soumissionnaires). Enfin, les contribuables et les observateurs externes auront désormais accès aux données leur permettant de mieux comprendre comment une grande partie de leurs taxes sont dépensées et de mieux évaluer leurs représentants à cet égard. Le Groupe-conseil appuie l'orientation générale de la Loi 76. Cela dit, quelques ajustements devraient être apportés quant à certains renseignements.

#### 3.5.1 Les renseignements publiés

##### L'estimation préalable

La Loi 76 prévoit que le prix du contrat, tel que préalablement estimé par l'organisme municipal, devra être publié à l'égard de chaque contrat conclu qui comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus. Cette information sera publiée à la suite de la conclusion du contrat.

D'abord, mentionnons que les règles actuelles en matière d'attribution de contrats dans le secteur municipal requièrent déjà une évaluation sommaire des coûts du projet, afin de déterminer le mode de

sollicitation des offres, soit la négociation de gré à gré (moins de 25 000 \$), la demande de soumissions sur invitation (de 25 000 \$ à 100 000 \$) ou l'appel d'offres public (100 000 \$ ou plus). Par la suite, une évaluation plus précise des coûts s'impose afin de mieux planifier la réalisation du projet, d'adopter le règlement d'emprunt, d'évaluer les soumissions qui seront reçues et d'assurer une reddition de comptes appropriée.

La question de la publication de l'estimation des coûts demeure néanmoins une préoccupation importante chez les intervenants rencontrés. Plusieurs d'entre eux estiment que cette mesure, sans explication détaillée et quelquefois complexe, risque de soulever plus de questions et d'imbroglios que de donner de réponses.

De plus, certains prétendent que la publication de l'estimation des coûts pourrait avoir un impact à la hausse sur les coûts. D'une part, les professionnels chargés de réaliser ces estimations pourraient être tentés d'inclure des marges d'erreur plus importantes pour compenser les délais ou les risques liés au projet et ainsi minimiser le risque d'avoir à justifier des écarts importants avec les prix convenus. D'autre part, l'entrepreneur connaîtrait le prix que la municipalité est disposée à payer pour son projet, ce qui pourrait influencer les négociations lorsque des modifications sont apportées aux contrats pour des travaux non prévus.

Pour pallier ces risques, certains ont proposé de publier une fourchette de prix qui donnerait une idée de l'envergure du projet, sans préciser l'estimation réelle. Encore faudrait-il déterminer la marge raisonnable de cette fourchette qui, malgré de nombreuses discussions, n'a pas fait l'objet d'un consensus. Il n'est d'ailleurs pas certain que cette proposition puisse atténuer tous les effets anticipés.

Malgré ces considérations, on observe présentement toutes sortes de pratiques en matière de publication de fourchettes et d'estimations. En effet, on remarque que les avis d'appel d'offres, que ce soit sur le site du SEAO ou dans la revue *Constructo*, comportent parfois une estimation très précise des coûts, d'autres fois une fourchette de prix plus ou moins large. Dans certains cas, on indique uniquement que l'appel d'offres est soumis à un accord de libéralisation des marchés. Il n'y a donc rien de systématique ni aucune homogénéité à cet égard. Il est, par ailleurs, difficile de comprendre les motifs soutenant ces pratiques, notamment la publication d'une estimation précise *avant* l'appel de soumissions, et de prévoir les impacts réels qu'elles ont sur la concurrence et sur les coûts finaux des produits et des services demandés.

### L'orientation proposée

Bien qu'une estimation des coûts juste et rigoureuse soit essentielle, la publication de cette donnée précise pourrait ne pas servir les objectifs de transparence, de concurrence et d'intérêt collectif recherchés. Aussi, le Groupe-conseil considère qu'avant l'appel d'offres, il importe de publier suffisamment de renseignements pour donner une idée de l'envergure du projet ou de l'ampleur de l'achat, sans toutefois donner une estimation précise qui pourrait nuire à une véritable concurrence. Le Bureau de la concurrence du Canada s'est d'ailleurs prononcé sur cette pratique, confirmant que la diffusion d'une estimation précise des coûts avant l'ouverture des soumissions nuit à une saine concurrence.

Quant à la publication d'une estimation précise après la conclusion du contrat, nous considérons que cette mesure requiert un arbitrage entre la nécessité de rendre des comptes et les effets inflationnistes potentiels de ladite mesure. Aucune donnée ne permet de mesurer l'incidence de cette information sur le prix des contrats. En conséquence, il conviendrait de demeurer attentif aux effets que peut avoir la publication de l'estimation sur le prix des contrats.

#### Piste 3.5

Que le Ministère et ses partenaires demeurent attentifs aux effets que la publication de l'estimation du prix des contrats peut avoir sur les prix des contrats.

### Les soumissions jugées conformes

Désormais, pour tout contrat assujéti à un appel d'offres public ou à une demande de soumissions sur invitation, toutes les soumissions jugées conformes devront être désignées comme telles dans la liste des contrats publiée sur Internet. La loi exigera également que la liste publiée comporte le nom de chaque soumissionnaire et le montant de chaque soumission. Il s'ensuit donc que les soumissions qui ne seront pas désignées comme étant conformes seront considérées comme ayant été jugées non conformes.

De façon préliminaire, il importe de mentionner que la notion de « soumission jugée conforme » ou de « soumission conforme » n'est pas définie dans les dispositions législatives imposant la procédure d'appel d'offres aux municipalités et autres organismes municipaux. De plus, en imposant la règle de l'adjudication à la soumission la plus basse (à moins d'obtenir l'autorisation préalable du ministre des

Affaires municipales<sup>55</sup>), le législateur ne qualifie pas de « conforme » cette plus basse soumission. On peut affirmer que la notion de « conformité » en matière de soumission dans le secteur municipal a d'abord été introduite et développée par la jurisprudence. On peut dire également qu'elle a donné lieu à un contentieux considérable qui continue aujourd'hui de présenter des difficultés importantes<sup>56</sup>.

En substance, la jurisprudence et la doctrine sont à l'effet qu'une soumission peut être acceptée même si elle n'est pas en tout point conforme à toutes les exigences de l'appel d'offres. Une distinction est faite entre, d'une part, les irrégularités portant sur les éléments essentiels et, d'autre part, celles qui portent sur les éléments accessoires ou secondaires. En principe, une municipalité pourra accepter une soumission qui est substantiellement conforme aux exigences contenues dans les documents d'appel d'offres concernant tant les aspects administratifs que techniques.

À l'avenir, pour répondre à la nouvelle règle introduite avec la Loi 76, les municipalités devront examiner la conformité administrative et technique de chacune des soumissions reçues et se prononcer sur leur conformité. Or, cet exercice peut se révéler très délicat dans le contexte où une soumission peut être jugée « substantiellement conforme ». En outre, l'examen de la conformité technique à l'ouverture des soumissions peut également être extrêmement long et coûteux à réaliser pour des biens et des services le moins complexes. Dans certains cas, cet examen est impossible sans prototype; l'examen de la conformité technique ne se fait qu'à la réception du bien.

De surcroît, plusieurs remettent en question l'utilité d'examiner la conformité intégrale des soumissions présentées qui n'ont aucune chance d'être retenues en raison de leur prix trop élevé, dans le contexte, bien sûr, où la qualité des soumissions n'est pas évaluée.

En effet, sauf dans le cas de l'attribution des contrats de services professionnels et des autres contrats qui ne sont pas attribués sur la seule base du prix et où toutes les propositions reçues doivent nécessairement être examinées et évaluées, la pratique actuelle largement répandue est à l'effet d'examiner la conformité de la soumission la plus basse ou des deux ou trois soumissions les plus basses reçues, et de cesser l'analyse dès qu'une soumission ayant le plus bas prix est également jugée conforme aux exigences de l'appel d'offres, tant sur le plan administratif que technique. Il s'ensuit que plusieurs soumissions ne sont tout simplement pas analysées, sauf pour leur prix.

Entre l'exigence d'examiner la conformité intégrale de toutes les soumissions présentées et la pratique qui consiste à n'examiner que les soumissions les plus basses, nous croyons qu'il existe un juste milieu

---

<sup>55</sup> Art. 573, par. 7° L.C.V. et 935, par. 7° C.M.

<sup>56</sup> Par exemple, dans l'arrêt *Raby*, la Cour d'appel se divise à deux juges contre un sur la question de savoir si une soumission peut être signée après l'heure limite pour le dépôt d'une soumission, lors de la séance publique d'ouverture des soumissions, *Sainte-Euphémie-sur-Rivière-du-Sud (Municipalité de) c. Raby*, [2008], R.J.Q. 2118 (C.A.).

qui permettrait d'assurer un traitement équitable des soumissionnaires, sans surcharger inutilement les municipalités.

Ainsi, les municipalités devraient analyser l'ensemble des soumissions qui leur sont présentées, mais uniquement en regard de leur conformité administrative. Cette conformité devrait être clairement définie dans la loi ou les règlements. Elle devrait comprendre les critères administratifs et ceux pour lesquels il est indiqué que leur inobservance entraîne le rejet automatique des soumissions.

L'ensemble des soumissions seraient ainsi examinées à l'égard de leur conformité administrative, en toute équité pour l'ensemble des soumissionnaires qui ont présenté des soumissions, et ce, sans que cela ne représente un travail disproportionné pour les municipalités. L'examen de cette conformité administrative ne nécessiterait pas d'analyse importante ou technique requérant le soutien ou le conseil de professionnels.

### **La publication des soumissions jugées conformes**

Par ailleurs, nous croyons que les municipalités devraient avoir l'obligation d'informer individuellement les soumissionnaires de leur non-conformité, le cas échéant, plutôt que de devoir publier sur Internet l'information relative à la conformité des soumissions. Ainsi, lorsqu'une soumission est jugée non conforme sur le plan administratif, le soumissionnaire en serait informé, ce qui lui permettrait de corriger ou de modifier ses soumissions futures.

Le caractère non conforme d'une soumission peut prêter à interprétation pour les observateurs externes qui ne savent pas précisément en quoi consiste le manquement. En ne rendant pas public ce type d'information, on éviterait de nuire indûment à la réputation des entreprises dont les soumissions peuvent ne pas être conformes à l'égard d'un élément administratif (une copie manquante), élément qui n'a aucune incidence sur la compétence des soumissionnaires, mais dont les soumissions peuvent être par ailleurs très compétitives.

#### **Recommandations**

**3.11** Que les critères de conformité administrative des soumissions fassent l'objet d'une définition précise et objective dans la loi ou les règlements.

**3.12** Que les organismes municipaux soient tenus d'informer individuellement les soumissionnaires dont les soumissions ne sont pas conformes sur le plan administratif.

## Le montant des soumissions

En ce qui concerne les contrats soumis aux appels d'offres publics, la Loi 76 prévoit que le montant de chaque soumission doit être publié avec la liste des contrats. Cette exigence ne pose aucun problème lorsque les soumissions ne sont évaluées que sur la base des prix, ce qui est le cas pour la majorité des contrats. Toutefois, dans le cas des contrats adjugés sur la base d'un système évaluant également la qualité des produits ou des services, notamment dans le cas des contrats de services professionnels, cette exigence devrait être ajustée puisque le montant de la soumission ne représente que l'un des aspects de la soumission. À cet égard, notons que les règlements d'application de la Loi sur les contrats des organismes publics ne prévoient pas la publication des résultats découlant d'un processus tenant compte de la qualité. Les résultats de l'évaluation des soumissions sont plutôt divulgués individuellement à chacun des soumissionnaires en leur indiquant leur note, leur prix ajusté et leur rang parmi les soumissionnaires, ainsi que ceux de l'adjudicataire. Ainsi, lorsque les soumissions sont évaluées sur la base de critères autres que le seul prix, le rang des soumissions devrait être publié en lieu et place du montant.

### Recommandation

**3.13** Dans le cas des contrats adjugés sur la base d'un système évaluant le prix ET la qualité des produits ou des services, que le rang des soumissions soit publié en lieu et place du montant de la soumission.

## 3.5.2 Les mesures transitoires

La Loi 76 prévoit que dès le 1<sup>er</sup> septembre 2010, la liste de tous les contrats conclus comportant une dépense de 25 000 \$ ou plus, ainsi que les renseignements prévus par la loi, devront être publiés sur Internet. De plus, dès que possible à la fin de l'exécution d'un contrat, l'organisme municipal devra indiquer le montant total de la dépense effectivement faite dans la liste des contrats conclus, et ce, pour tous les contrats comportant une dépense de 25 000 \$ ou plus.

Ces nouvelles exigences requerront dans un bon nombre de municipalités la mise en place de systèmes de suivi très précis. Or, on doit rappeler que, dans plusieurs municipalités, il n'y a personne qui s'occupe à plein temps de la gestion des contrats. La réalité administrative et la réalité contractuelle des organismes municipaux sont telles qu'il sera extrêmement difficile pour un grand nombre d'entre elles de satisfaire à ces exigences à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2010.



D'une part, le nombre de contrats visés est énorme (environ 6000 contrats de plus de 100 000 \$ auxquels il faut ajouter au moins autant de contrats entre 25 000 \$ et 100 000 \$, selon les sondages réalisés). D'autre part, si l'exécution de certains contrats est parfois simple et rapide, par exemple lorsqu'il s'agit de la livraison de biens courants, très souvent l'exécution d'un contrat peut s'échelonner sur plusieurs mois, voire plusieurs années. À cela s'ajoute la difficulté de traiter les contrats à commande et les contrats avec option de renouvellement.

Nous ne remettons pas en question la pertinence d'amener tous les organismes municipaux à mettre en place les systèmes de suivi nécessaires pour répondre à ces exigences. Au contraire, cette opération nous paraît fondamentale pour assurer une gestion saine et rigoureuse du processus contractuel et pour assurer une reddition de comptes adéquate. Toutefois, compte tenu du nombre de contrats en cause, des ressources limitées dans un très grand nombre de municipalités et de la complexité administrative que de tels suivis représentent dans les plus grandes villes, nous croyons que l'accent devrait être mis dans un premier temps sur les contrats les plus importants, soit les contrats de 100 000 \$ et plus. Ainsi, les municipalités auraient le temps de mettre en place les systèmes de suivi nécessaires et de traiter une partie des contrats de plus de 25 000 \$. Dans une seconde phase, et après avoir effectué tous les ajustements nécessaires, elles auraient à traiter l'ensemble des contrats visés. Cette mesure transitoire assurerait une mise en œuvre graduelle et probablement plus réussie des nouvelles exigences qui, rappelons-le requerront dans bien des cas énormément d'efforts de la part des municipalités.

Enfin, afin d'éviter une surcharge administrative importante, les contrats conclus avant le 1<sup>er</sup> septembre 2010 ne devraient pas être assujettis aux nouvelles dispositions législatives. Sans cette modification, les municipalités devront retrouver le nom de tous les soumissionnaires pour chacun des contrats visés depuis 2008, leurs soumissions, le prix effectivement payé, etc., ce qui nous paraît excessif. Par conséquent, les nouvelles dispositions législatives ne devraient s'appliquer qu'aux contrats conclus après leur entrée en vigueur.

#### **Recommandation**

**3.14** Que la liste des contrats conclus publiée sur Internet fasse mention, dans un premier temps, des renseignements prévus par la loi uniquement à l'égard des contrats comportant une dépense de 100 000 \$ ou plus, et qu'à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2011, elle fasse mention des renseignements prévus à la loi à l'égard de tous les contrats comportant une dépense de 25 000 \$ ou plus. Que la publication des renseignements relatifs aux contrats ne s'applique qu'à l'égard des contrats conclus après le 1<sup>er</sup> septembre 2010 ou le 1<sup>er</sup> septembre 2011, selon le cas.

## Le lien entre le paiement et la publication

Par ailleurs, la Loi 76 prévoit qu'aucun paiement lié à un contrat de 25 000 \$ et plus, et ayant pour effet que plus de 10 % de la dépense qu'il prévoit soit payée, ne pourra être effectué avant que les renseignements relatifs à celui-ci ne soient publiés. De plus, un paiement final ne pourra être effectué que si le montant total effectivement déboursé pour l'exécution du contrat est publié.

Tous les intervenants rencontrés ont fait valoir que le paiement du prix d'un contrat ne devrait pas être lié à la publication de renseignements relatifs au contrat. Le Groupe-conseil partage ce point de vue. Qu'il s'agisse de marchés publics, de transactions entre entreprises ou entre individus, tous les contrats sont conclus sur les mêmes bases : l'une des parties s'engage à remplir une obligation (livrer un bien, par exemple) en retour d'une contrepartie (monétaire, la plupart du temps). La partie qui a rempli toutes ses obligations a droit à être payée, selon les termes du contrat conclu. Aussi, il ne nous apparaît pas justifié de pénaliser une entreprise qui aurait par ailleurs rempli toutes ses obligations contractuelles, en raison du manquement de la municipalité à une obligation qui lui est faite par la loi. En outre, s'il fallait que des municipalités tardent à publier des renseignements, simplement pour retarder le paiement final, cela nuirait énormément au bon fonctionnement des marchés publics et à la crédibilité du système.

Rappelons que les entreprises n'ont aucun contrôle sur la publication des renseignements; seuls les organismes municipaux sont visés par cette obligation. Le Groupe-conseil appuierait d'ailleurs toute mesure visant à sanctionner une municipalité qui n'aurait pas publié les renseignements exigés par la Loi. De telles mesures devraient toutefois viser les organismes municipaux et non des tiers. Ainsi, l'aide financière aux municipalités pourrait être conditionnelle au respect des dispositions en matière de publication dans le délai imparti, comme elle peut l'être à l'égard de toute autre obligation légale. Dans tout contrat, le paiement ne peut être conditionnel à un événement strictement sous le contrôle de celui qui doit payer. Et il ne devrait pas le devenir par l'effet de la loi.

### Recommandation

**3.15** Qu'aucun lien ne soit établi entre le paiement d'un fournisseur qui a exécuté ses obligations et la publication par la municipalité des renseignements relatifs au contrat visé.

### 3.5.3 La publication sur un site Internet

Les renseignements relatifs aux contrats qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$ devront désormais être publiés sur le site Internet de la municipalité ou, à défaut d'un tel site, sur celui de la MRC.

La liste des contrats et des renseignements afférents ne pourra être publiée sur un autre site que si la municipalité et la MRC n'ont pas de site Internet.

De nombreux commentaires ont été émis à l'égard du travail que cela représente pour les municipalités (tant pour configurer leur site que pour y inscrire tous les renseignements), et du délai de six mois pour se conformer à ces nouvelles règles à partir de la sanction de la Loi. Le Groupe-conseil a été particulièrement sensible à ces commentaires, tant de la part des petites municipalités, qui n'ont que très peu de ressources pour mettre en place de tels systèmes, que de la part des grandes villes, qui devront gérer un immense volume de données.

Il existe déjà un site Internet pour colliger l'ensemble des renseignements relatifs aux contrats, soit le site du Système électronique d'appel d'offres (SEAO). Les organismes publics assujettis à la Loi sur les contrats doivent déjà y publier les mêmes renseignements que ceux prévus dans la Loi 76, à quelques exceptions près. Le SEAO permet même la publication de renseignements qui ne doivent pas obligatoirement être publiés par les organismes publics, soit le résultat de l'analyse de la conformité des soumissions reçues, l'estimation préalablement réalisée et le prix total effectivement payé.

Dans la mesure où les organismes municipaux sont déjà familiers depuis une dizaine d'années avec le site du SEAO (ils doivent en effet y publier tous leurs avis d'appel d'offres public), il apparaît beaucoup plus simple et économique de requérir de ces organismes qu'ils publient ces renseignements sur ce même site.

Le recours au site du SEAO pour la publication de renseignements relatifs aux contrats éviterait aux milliers d'organismes municipaux de devoir configurer autant de nouvelles applications pour publier leurs listes de contrats, et il permettrait par la même occasion de standardiser la présentation des renseignements relatifs aux contrats. Le SEAO offre en sus un soutien technique aux usagers ainsi que d'autres avantages présentés à l'annexe 13.

De façon encore plus importante, la centralisation des renseignements sur ce site permettrait de créer des banques de données extrêmement riches, utiles et puissantes. Non seulement chaque organisme municipal pourrait-il avoir une vue d'ensemble de ses propres contrats et générer ses propres rapports statistiques au moyen de ce site, mais en centralisant sur un même site tous les prix des contrats de 25 000 \$ ou plus conclus par tous les organismes publics, y compris les organismes municipaux qui sont les plus importants donneurs d'ouvrage publics, les donneurs d'ordres trouveront dans cette banque de données une véritable mine d'information sur l'ensemble des marchés publics au Québec.

Avec la possibilité de traiter l'ensemble des données selon de multiples critères (par exemple selon les catégories de contrats, par régions ou autrement), cette vue d'ensemble contribuera certainement à

améliorer l'estimation des prix des futurs contrats, mais aussi à mieux déceler les déficiences du marché. Il devrait en effet être beaucoup plus facile de détecter la collusion possible dans certaines régions, les barrières à l'entrée dans certains marchés, ou tout autre problème de concurrence grâce à cet outil d'information. Or, cette capacité d'avoir une vue d'ensemble est fondamentale : une meilleure connaissance des conditions du marché ne peut que conduire à la conclusion de contrats plus avantageux pour la collectivité.

Par ailleurs, la centralisation des renseignements relatifs aux contrats sur un seul et même site permettra au Ministère et à d'autres observateurs d'avoir eux aussi une vision globale des contrats conclus par les municipalités, leur permettant ainsi de développer de véritables tableaux de bord des marchés publics dans le milieu municipal et de mieux adapter leurs politiques et programmes à la réalité. En somme, l'obligation de publier les renseignements sur le site du SEAO permettra de bâtir un véritable système d'information sur les marchés publics au Québec, au bénéfice de tous les intervenants concernés.

Enfin, on nous a mentionné que la publication des renseignements sur Internet n'atteindrait pas tous les objectifs de transparence recherchés, dans la mesure où certaines communautés du Québec ne sont toujours pas « branchées » à Internet. Nous reconnaissons ce problème, mais nous sommes persuadés que sa résolution ne saurait tarder. Entre-temps, les municipalités devraient pouvoir rendre accessibles les renseignements qui leur seraient demandés en imprimant des rapports mensuels, ou de toute autre façon.

#### **Recommandation**

**3.16** Qu'il soit prévu que l'ensemble des renseignements relatifs aux contrats de plus de 25 000 \$ soit obligatoirement publié sur le site du SEAO, selon les modalités transitoires énoncées précédemment.

## Chapitre 4

### Pour une amélioration de l'encadrement des marchés publics dans le milieu municipal

Au chapitre précédent, nous avons présenté des recommandations opérationnelles ainsi que diverses pistes de solution à l'égard de problèmes spécifiques se rattachant pour la plupart aux différentes étapes du processus contractuel. Il s'agit maintenant d'aborder des questions d'ordre plus général soulevées par les principales parties intéressées dans le but d'améliorer l'encadrement et le soutien au processus contractuel. Le présent chapitre vise ainsi à examiner l'encadrement des marchés publics dans le milieu municipal d'une façon plus globale, de manière à jeter les bases d'une véritable réforme à laquelle les principales parties intéressées devront nécessairement être associées.

#### 4.1 La contribution essentielle des organismes municipaux et du secteur privé

Par définition, les marchés publics lient des administrations publiques à des entreprises du secteur privé disposées à produire les biens et à fournir les services demandés. Le Groupe-conseil s'est ainsi fait un devoir de rencontrer des organisations représentant tant le secteur municipal que le secteur privé. Il a pris en considération l'ensemble des mémoires déposés dans le cadre des discussions sur le projet de loi n° 76 afin de mieux comprendre les préoccupations de chacun à l'égard du processus contractuel dans son ensemble.

Du côté public, les principaux intervenants politiques et administratifs qui vivent au quotidien les problèmes liés aux processus contractuels ont présenté de nombreuses suggestions et recommandations en ce qui a trait aux règles régissant l'attribution des contrats, notamment dans le cadre de rencontres avec divers comités de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et de la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM). D'autres représentants du milieu municipal (les directeurs généraux et les ingénieurs municipaux, notamment), nous ont aussi fait part de leurs points de vue. Le Groupe-conseil comptait, en outre, parmi ses membres des représentants de la Ville de Montréal, de l'UMQ et de la FQM qui ont tous joué un rôle très important lors des discussions et des délibérations.

Du côté du secteur privé, plusieurs associations nous ont fait part de suggestions à propos d'aspects opérationnels des processus contractuels qui interpellent directement leurs membres. Qu'il s'agisse d'entrepreneurs généraux, d'entreprises exerçant des métiers spécialisés ou de firmes de consultants, ces entreprises sont regroupées au sein d'associations bien structurées qui ont une connaissance

impressionnante et pointue de leur secteur d'activité. Leurs points de vue se sont révélés extrêmement pertinents. Nous tenons d'ailleurs à souligner la qualité des contenus que l'on nous a présentés et qui allaient bien au-delà de la dimension corporative de ces associations.

Le Groupe-conseil a retenu plusieurs des propositions qui lui ont été soumises par l'ensemble de ces groupes pour en faire des recommandations formelles exposées dans le chapitre 3. Toutefois, un grand nombre de suggestions n'ont pas été retenues, non pas parce qu'elles ne présentaient aucun intérêt, mais plutôt parce qu'elles méritaient d'être précisées, discutées et débattues plus à fond dans le cadre de forums adéquats<sup>57</sup>. Or, il n'a pas été possible au Groupe-conseil d'organiser les consultations nécessaires des intervenants concernés pour confronter l'ensemble des idées soumises et les traduire en recommandations formelles.

Ainsi, qu'il s'agisse de questions très spécifiques pour lesquelles aucun consensus ne se dégage ou de propositions formulées de façon encore trop générale, les travaux initiés dans le cadre de notre mandat devront nécessairement être poursuivis en collaboration avec les principales parties concernées afin de concilier les positions et de transposer diverses recommandations générales en mesures plus concrètes.

En somme, il s'agit d'exploiter tout le potentiel des idées mises de l'avant par les représentants des secteurs public et privé dans le cadre des discussions sur le projet de loi n° 76 ainsi que dans le cadre des travaux du Groupe-conseil.

Cette dernière étape devrait permettre de compléter le travail présenté dans les chapitres précédents et de jeter les bases d'une véritable réforme de l'encadrement des marchés publics et du soutien au processus contractuel dans le milieu municipal. Celle-ci devrait viser six grands objectifs :

- la refonte des lois;
- la modernisation des lois;
- l'élaboration de politiques de gestion contractuelle adéquates;
- la mise en place d'un véritable système d'information;
- la définition des mesures d'accompagnement;
- la mise en place d'un programme d'action.

---

<sup>57</sup> Voir l'annexe 3 pour saisir l'envergure de ces organismes.

## 4.2 Les grands objectifs d'une amélioration de l'encadrement des marchés publics

### 4.2.1 La refonte du cadre législatif et réglementaire

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

Les dispositions qui régissent l'attribution de contrats ne font pas exception à cette constatation. Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à consulter la liste des quelque vingt lois et règlements qui doivent être pris en considération pour s'assurer d'avoir un portrait complet des dispositions régissant l'attribution des contrats par les organismes municipaux au Québec<sup>58</sup>.

Si cela ne suffit pas, on peut également prendre connaissance de certaines dispositions de la Loi sur les cités et villes (LCV) (ou de dispositions miroirs du Code municipal du Québec), qui se sont ajoutées au fil du temps aux articles de base sur l'attribution des contrats. Les précisions ajoutées sont telles qu'entre les articles 573 et 573.4 de la LCV, on compte désormais plus d'une vingtaine d'articles dont certains sont extrêmement détaillés. Ainsi, l'article 573.1.0.1 est constitué de quatre alinéas dont l'un réfère à l'article 573.1.0.1.1, lequel contient six alinéas dont un divisé en trois paragraphes. L'un de ces trois paragraphes est subdivisé en cinq sous-paragraphes! La Loi 76 n'a pas amélioré la situation (ce n'était pas l'objectif non plus), prévoyant elle-même l'insertion des nouveaux articles 573.3.1.1 et 573.3.1.2, ainsi que l'ajout de dispositions relatives à la publication de renseignements ailleurs dans la LCV, dans une sous-section portant sur les finances municipales, après l'article 477.3. Ce phénomène se retrouve dans le Code municipal du Québec ainsi que dans les diverses lois qui régissent les multiples organismes municipaux.

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

---

<sup>58</sup> Voir l'annexe 14.

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

#### **4.2.2 La modernisation du cadre législatif et réglementaire**

La refonte des lois est une opération neutre, en ce sens qu'elle ne soustrait ni n'ajoute rien en termes de contenu, sinon la clarté. Parallèlement à l'opération de refonte des dispositions régissant les marchés publics dans les municipalités, une modernisation de ces lois ou de cette loi unique devrait être poursuivie. Les sources de cette modernisation sont nombreuses. Le chapitre 3 présente certes plusieurs recommandations qui pourraient être mises en œuvre dans le cadre de la modernisation de l'ensemble des dispositions relatives au processus contractuel. Toutefois, comme il a été dit précédemment, de nombreuses questions et pistes de solution devront être examinées et approfondies en prenant en considération l'ensemble des points de vue et recommandations énoncés dans les documents présentés au Groupe-conseil, ainsi que dans d'autres modèles d'encadrement des marchés publics.

#### **4.2.3 Les politiques de gestion contractuelle**

Avec l'adoption de la Loi 76, les municipalités et les organismes municipaux auront désormais l'obligation d'adopter une politique de gestion contractuelle s'appliquant à l'ensemble des contrats qu'ils concluent. Cette politique devra en outre être publiée sur leur site Internet. De manière générale, la politique devra prévoir des mesures destinées à prévenir toute situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus de demande de soumissions et de la gestion du contrat qui en résulte. Elle devra obligatoirement prévoir des mesures visant à assurer le respect de diverses lois et à prévenir le trafic d'influence, ainsi que les situations de conflits d'intérêts.

Ces mesures contribueront à assurer l'intégrité des processus, tout d'abord en sensibilisant les employés et les élus municipaux aux risques qui pèsent sur les processus contractuels. Des liens seront nécessairement faits avec les codes d'éthique des municipalités et les lois qui régissent les cocontractants des municipalités, notamment la Loi sur la concurrence et la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying, cette dernière étant spécifiquement visée.



Si cette sensibilisation aux risques et à l'éthique est essentielle et qu'elle reçoit notre appui inconditionnel, il faut aussi rappeler que les municipalités ne sont pas des officiers de la justice. Les obligations et les responsabilités auxquelles les municipalités sont tenues doivent être prévues dans la loi ou les règlements qui leur sont applicables. Les municipalités ne peuvent être responsables que de leurs propres actions.

Le présent rapport repose d'ailleurs sur la prémisse qu'il demeurera toujours difficile de contrôler 100 % des comportements humains déviants, même par l'adoption de lois ou de règles bien précises. Pour assurer l'intégrité du processus contractuel, le Groupe-conseil estime qu'il faut miser davantage sur l'implantation de processus de gestion rigoureux et, surtout, transparents. La rigueur et la transparence des processus sont en très grande partie garantes de l'intégrité et de l'efficacité des processus, surtout si ces efforts sont accompagnés par des mesures de contrôle des comportements individuels ou corporatifs déviants.

Aussi, il nous semble que les politiques de gestion contractuelle que se donnent les municipalités devraient d'abord et avant tout éclairer l'ensemble des étapes du processus contractuel, de la définition des besoins jusqu'au paiement final des biens et des services reçus. En outre, elles devraient couvrir les différents aspects du processus laissés à la discrétion des municipalités, comme le choix du mode d'attribution des contrats, les politiques relatives aux fichiers d'entreprises ou à leur rotation, la composition de comités de sélection. De plus, les aspects d'ordre économique pourraient également y être traités, y compris les politiques en matière d'impartition, de regroupement d'acquisitions et de développement durable, pour ne nommer que ces quelques exemples. L'élaboration des politiques de gestion contractuelle représente ainsi un défi de taille, surtout lorsque l'on considère que les municipalités n'auront eu que six mois pour adopter ces politiques.

À cet égard, mentionnons qu'à la demande du ministre, les grandes villes du Québec ont fait part des principaux éléments de leurs politiques et pratiques contractuelles, ainsi que des mesures qu'elles entendaient mettre en place pour améliorer les processus.

De surcroît, dans le cadre de leurs échanges avec le ministre, plusieurs grandes villes ont présenté ce que l'on pourrait qualifier de « meilleures pratiques » en matière de transparence, de prévention de la fraude et de gestion contractuelle. Elles ont également communiqué de nombreuses initiatives dans le développement d'outils et de formations à l'égard de leurs employés et de leurs fournisseurs. Cette documentation n'a pu être analysée et appréciée à sa juste valeur. Cet exercice devrait toutefois être fait le plus rapidement possible afin de déterminer les meilleures pratiques dont pourraient s'inspirer les municipalités du Québec. Il est certain que des modèles adaptés aux municipalités de plus petite taille devront aussi être élaborés.

#### **4.2.4 La mise en place d'un véritable système d'information sur les marchés publics municipaux**

Les chapitres 1 et 2 du présent rapport ont illustré non pas le manque de données (elles existent et sont même surabondantes), mais les lacunes dans l'encadrement, l'harmonisation, le regroupement, l'analyse et le suivi de ces données. Le Groupe-conseil a eu le privilège de recevoir des données inédites de ses partenaires qui donnent un bon aperçu de la situation en 2008. Toutefois, nous n'avons pu exploiter toute la richesse de ces données ni analyser à leur mérite tous les renseignements fournis pour en tirer les conclusions et les enseignements utiles. Or, cet exercice doit être fait; il serait impensable de ne pas exploiter à fond l'ensemble des données tirées de ces multiples sources. Il faudra également songer à constituer des bases de données qui permettront de distinguer des tendances dans le temps. De même, toute l'information qui deviendra disponible à la suite de la publication des renseignements spécifiques aux contrats conclus devra être organisée et analysée pour en tirer toutes les conclusions pertinentes et utiles. En somme, il faudra mettre en place un véritable système d'information sur les marchés publics municipaux.

Les municipalités abhorrent tout exercice ayant pour effet d'augmenter le fardeau administratif de collecte et de transmission de données : elles nous ont interpellés à ce sujet et le Groupe-conseil partage leur inquiétude. Aussi, la mise en place d'un système d'information de qualité permettant d'analyser et d'interpréter des données clés (et non simplement d'accumuler toute l'information disponible sur tous les contrats municipaux) représentera une tâche à la fois délicate et stratégique. Il s'agit en effet de la compréhension d'un secteur d'activité très important pour les municipalités et les gouvernements, compte tenu de l'ampleur de ces activités et de leurs diverses dimensions économique, budgétaire, financière et opérationnelle.

Un tel système d'information devrait par conséquent être structuré par des spécialistes animés d'un souci de juste mesure et même de parcimonie : on ne devrait recueillir que les données jugées essentielles au suivi des marchés publics et à l'adaptation des politiques. Sinon, nous nous condamnerons à pratiquer des opérations d'urgence auxquelles aucune suite cohérente ne sera donnée et qui risquent d'exacerber davantage la frustration des municipalités. Les données fournies par les partenaires, qui sont disponibles dans la documentation du Groupe-conseil, pourront servir d'amorce à la construction d'un véritable système d'information. Toutefois, un important travail d'identification des éléments clés et d'intégration de l'information reste à effectuer, autant sur le plan des données socioéconomiques, budgétaires et financières, que sur le plan des données strictement contractuelles, ces deux ensembles constituant les deux parties essentielles d'un véritable système d'information.

#### 4.2.5 Les mesures d'accompagnement

Le Groupe-conseil a été interpellé à maintes reprises par les représentants du milieu municipal et du milieu des affaires à l'égard de la capacité organisationnelle des municipalités à assurer la saine gestion des processus contractuels et à mettre en œuvre les nouvelles exigences de la loi. En outre, plusieurs se sont montrés inquiets au sujet des plus petites municipalités et du faible contrepoids qu'elles peuvent opposer aux entreprises avec lesquelles elles transigent.

Comme il a été mentionné précédemment, pour gérer un cycle complet d'approvisionnement en biens et services ou pour réaliser un projet de construction, une série d'étapes requérant des expertises particulières doivent être suivies. Il faut en effet bien cerner les besoins, évaluer le coût des travaux à réaliser ou de l'achat prévu, rédiger des documents d'appel d'offres, solliciter le marché, analyser les soumissions, surveiller le chantier, bref, il faut prendre en charge plusieurs activités et s'assurer, par la suite, que l'intérêt de la collectivité a été bien servi : les travaux sont-ils adéquats et conformes? Les biens sont-ils de qualité? Les services répondent-ils aux attentes? Les coûts ont-ils été respectés?

Or, les municipalités n'ont pas toutes la capacité d'assumer chacune de ces étapes pour chaque contrat qu'elles concluent. Comme nous l'avons vu au début du chapitre 3, elles font appel aux services de firmes de professionnels (ingénieurs, ingénieurs-conseils, architectes et autres) pour les soutenir et les conseiller aux diverses étapes du processus.

Plusieurs représentants municipaux ont fait état du besoin des municipalités de développer une expertise indépendante ou une contre-expertise qui leur permettrait de mieux cerner et évaluer les services dont elles ont besoin. Il leur faudrait bâtir une plus grande expertise, de manière à exercer un jugement critique à l'égard des services qui leur sont fournis, comme pour d'autres aspects de la gestion municipale (administration, comptabilité, etc.).

Le Groupe-conseil ne peut que renchérir sur cette nécessité de développer une expertise indépendante qui permettra à toutes les municipalités de prendre des décisions éclairées, dans leurs intérêts.

L'offre de soutien technique offerte par les MRC, par le Ministère, par Infrastructures Québec, tout comme la mise en place d'un Bureau des prix, le développement de guides, de recueils des meilleures pratiques et de programmes de formation sont autant de recommandations qui nous ont été faites pour contribuer à développer cette expertise et à soutenir les municipalités dans la gestion de leurs contrats.

S'il est clair que ces recommandations font écho à des besoins très réels auxquels il faut répondre, il est beaucoup moins aisé de déterminer précisément le rôle que devrait jouer chacune des institutions ou

organisations susceptibles d'apporter leur soutien. Cela dit, un principe de subsidiarité devrait à tout le moins s'appliquer en la matière.

Ainsi, le premier niveau de soutien devrait d'abord et avant tout provenir des municipalités elles-mêmes. À cet effet, nous avons pris connaissance de quelques exemples très intéressants d'ententes intermunicipales aux termes desquelles certains services techniques (notamment des services d'ingénierie de base pour des travaux courants) étaient rendus par l'ingénieur d'une MRC, selon un système de facturation horaire<sup>59</sup>. De tels arrangements peuvent être extrêmement pratiques et économiques pour des municipalités de petite taille, sans qu'elles n'abandonnent pour autant leur autonomie à des instances qu'elles ne contrôlent pas. Ces ententes auraient tout intérêt à être multipliées. En effet, dans la mesure où une grande partie des étapes du processus contractuel est souvent confiée à l'externe pour l'exécution de travaux, y compris la définition des besoins, il nous apparaît essentiel que ces municipalités puissent compter sur une expertise interne minimale pour assurer un contrepoids.

Les organismes municipaux des paliers régionaux, notamment les MRC, constituent à nos yeux une deuxième source de soutien pouvant répondre à des besoins spécifiques dans les régions concernées. Ainsi, l'analyse des marchés publics dans une région, que ce soit pour mesurer l'état de la concurrence ou le niveau des prix, devrait d'abord se faire et se discuter à des paliers régionaux avant que ne soient interpellées les institutions gouvernementales, que ce soit le ministère des Affaires municipales, des Régions et l'Occupation du territoire ou celui du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation.

En troisième lieu, nous considérons que les associations municipales, au premier chef la Fédération Québécoise des Municipalités et l'Union des municipalités du Québec, de même que les autres associations plus spécialisées (les deux associations de directeurs généraux, etc.) ont un rôle de soutien très important à jouer, étant gouvernées par et pour leurs municipalités membres. Ces associations comprennent mieux que quiconque les besoins, les préoccupations et les limites de leurs membres. Qui de mieux placées, en effet, que ces associations pour développer des recueils de meilleures pratiques, des programmes de formation ou encore des documents types d'appel d'offres ou des modèles de politiques de gestion contractuelles adaptées à leurs membres? La modulation des outils de soutien doit d'abord passer par ces organismes clés.

Ainsi, bien qu'ils aient un rôle fondamental à jouer, les organismes centraux que sont le Ministère, le Secrétariat du Conseil du trésor ou encore Infrastructures Québec ne devraient intervenir que sur des aspects génériques ou « macro » du processus contractuel, ou encore sur des aspects très spécialisés

---

<sup>59</sup> Certaines municipalités locales de la MRC de Lotbinière et de la MRC de Matapédia ont ainsi conclu des ententes avec ces MRC pour obtenir un soutien technique des ingénieurs et techniciens à l'emploi de la MRC.

qu'aucun organisme municipal ne peut assumer. Cette logique prend d'ailleurs tout son sens lorsque l'autonomie municipale est admise comme postulat de base.

Le rôle premier du Ministère devrait consister à mettre en place un encadrement clair et optimal en matière contractuelle et à mettre en œuvre toutes les conditions nécessaires pour le faire respecter. À cette fin, le Ministère devrait s'intéresser de près aux accords commerciaux qui lient les municipalités du Québec et aux encadrements en vigueur dans d'autres juridictions. Il devrait en outre orchestrer l'implantation du système d'information qui lui permettra de monter son propre tableau de bord pour s'assurer du respect des règles en place (rôle des vérificateurs du Ministère) et pour ajuster les règles en fonction de l'évolution des données.

### **4.3 Les aspects opérationnels de la réforme proposée**

Les grands objectifs de la réforme que nous proposons à l'égard de l'encadrement des marchés publics dans le milieu municipal n'épuisent pas tous les aspects à considérer ni ne sous-estiment l'ampleur du travail à accomplir. Il a fallu cinq ans au Secrétariat du Conseil du trésor pour mener à terme une réforme semblable au sein du réseau gouvernemental (ministère et organismes), du réseau de l'éducation et du réseau de la santé et des services sociaux.

Même si le Ministère ne possède pas les « armes de conviction massive » du Conseil du trésor, il jouit tout de même d'un avantage très important dans l'administration publique : l'harmonisation opérée par le Conseil du trésor constitue un précédent. Il ne faudrait d'ailleurs pas se nourrir d'illusions. La réalité contractuelle de base est soutenue par les mêmes payeurs de taxes, les interlocuteurs du privé sont les mêmes et les mêmes valeurs de base sont en jeu, c'est-à-dire la concurrence, la transparence, l'intégrité, l'efficacité et l'intérêt de la collectivité.

À supposer que certaines décisions de base soient prises au printemps ou à l'été de 2010 dans le cadre d'un programme d'action clairement énoncé, nous croyons que ces objectifs pourraient raisonnablement être réalisés d'ici deux ou trois ans.

## Recommandations

**4.1** Que soit définie comme priorité par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire la refonte en une seule loi de l'ensemble des dispositions législatives relatives aux marchés publics dans le milieu municipal.

**4.2** Que soit poursuivie la démarche de modernisation des dispositions de cette loi en fonction, entre autres, des recommandations des interlocuteurs et/ou des recommandations et des pistes de réflexion formulées dans le présent rapport. Que cette démarche et que les mesures envisagées prennent en considération la taille des municipalités.

**4.3** Qu'une priorité soit accordée à l'élaboration de différents modèles de politiques de gestion contractuelle.

**4.4** Que soit poursuivie la construction d'un véritable système d'information sur les marchés publics dans le milieu municipal, et ce, dans sa triple dimension économique, budgétaire et financière générale, ainsi que dans sa dimension strictement contractuelle.

**4.5** Que le Ministère et ses partenaires définissent et mettent au point des mesures d'accompagnement, surtout pour les municipalités de plus petite taille.

**4.6** Que soit défini un mécanisme d'accueil et de coordination de ces divers chantiers selon les lignes suivantes (à titre d'hypothèse) :

- que le Ministère s'entende avec ses partenaires réguliers et que la Table Québec Municipalités (TQM) soit le mécanisme, déjà existant par ailleurs, de définition des priorités et de concertation entre les divers chantiers énumérés plus haut;
- qu'un comité directeur se rapporte à la TQM. Ce comité serait constitué des représentants des partenaires de la TQM et des délégués les plus représentatifs des organisations concernées, ainsi que de certains experts et spécialistes choisis en fonction de leurs compétences;
- que le président de ce comité directeur soit engagé pour une période maximale de trois ans et qu'il relève administrativement du Ministère;
- que trois mois après sa nomination, il soumette un programme de travail à la TQM comprenant un échéancier de réalisation et les moyens requis pour remplir ce mandat.

## Conclusion

L'examen des marchés publics dans le milieu municipal a conduit le Groupe-conseil à une démarche qui appréhende ces marchés tant dans une perspective globale que dans le détail des étapes et des règles qui s'appliquent au processus contractuel.

Parmi les principaux constats que l'on peut tirer de cet examen, l'envergure même de ces marchés est certainement l'un des plus marquants. Cette somme a atteint huit milliards de dollars en 2008 seulement, soit plus que l'ensemble des marchés publics des organismes publics gouvernementaux, de ceux du réseau de l'éducation ou de ceux du réseau de la santé et des services sociaux. Or, les enjeux économiques, budgétaires et financiers qui sont au cœur de ces marchés sont beaucoup trop stratégiques pour que la passation de ces derniers ne fasse pas l'objet d'un encadrement des plus complet et optimal qui soit, et d'un suivi des plus rigoureux.

Malgré la diversité des politiques et des régimes adoptés pour encadrer ces marchés, nous avons observé une grande convergence à l'égard des principes et des valeurs qui sous-tendent l'ensemble de ces politiques, et qui se rapportent principalement à la concurrence, à l'intérêt de la collectivité, et surtout, à la transparence.

Les règles qui régissent l'attribution des contrats dans le milieu municipal au Québec sont dictées par ces mêmes principes. L'adoption de la Loi 76 marque en outre un pas important vers une plus grande transparence dans la passation des marchés publics<sup>60</sup>. Ses grandes orientations reçoivent d'ailleurs l'assentiment général. Si nous proposons d'apporter quelques aménagements à cette loi afin de rendre plus opérationnels et efficaces certains aspects qui y sont prévus, nous ne pouvons que saluer les grands objectifs qui y sont visés.

Une réforme demeure néanmoins requise dans l'encadrement des marchés publics dans le milieu municipal; tous les membres du Groupe-conseil en sont convaincus. D'une part, il nous apparaît essentiel que les principales parties concernées par ces marchés, à savoir les organismes municipaux et paramunicipaux, ainsi que les entreprises qui fournissent des biens et des services aux administrations publiques puissent se référer à un cadre normatif et à des politiques de gestion contractuelle qui soient clairs et limpides. Il en va de la transparence et de l'intégrité du processus : tous les intéressés doivent pouvoir comprendre les règles du jeu.

---

<sup>60</sup> D'autres lois, telles la Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction, le projet de loi no 78, Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale et les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives, ou le projet de loi attendu sur l'éthique, constitueront d'autres mesures qui contribueront à améliorer de façon générale l'environnement dans lequel les entreprises et les administrations publiques interagissent.

D'autre part, la mise en place d'un système d'information bien structuré à l'égard des marchés publics s'impose. Les donneurs d'ouvrage, les entreprises, les décideurs et la population doivent avoir facilement accès aux données fondamentales de ces marchés. Ils doivent en outre pouvoir déceler les tendances qui se profilent. Quel est l'effet d'une injection massive de fonds publics dans les infrastructures? Y a-t-il des barrières à l'entrée dans certains secteurs, dans certaines régions? Est-il possible de détecter la présence de comportements déviants? La Loi 76, qui prévoit la publication de renseignements clés à l'égard des contrats, constitue certainement un jalon important dans la mise en place d'un système d'information qui permettra de répondre à ces questions. Il restera néanmoins à assurer l'intégration des différentes sources d'information, ainsi que l'analyse et le suivi de ces données, afin d'éviter que ce système ne soit réduit à un ramassis d'information.

Enfin, l'exercice entrepris par le Groupe-conseil doit être poursuivi. Il est bien évident que les recommandations du présent rapport, que nous reprenons ci-après, ne concernent que certains aspects du processus contractuel. Nous n'avons eu ni le temps ni la possibilité d'approfondir toutes les questions que soulève ce dossier éminemment technique et complexe. Ainsi, nos recommandations et pistes de réflexion ne sont ni exhaustives ni définitives. Les associations municipales, les grandes villes et l'entreprise privée, représentée par de multiples associations et ordres professionnels, ont formulé des dizaines de recommandations concrètes issues de leurs expériences auxquelles nous n'avons pu rendre justice. Il serait inconcevable que ces propositions restent en suspens et que les travaux que nous avons amorcés ne se poursuivent pas sur une base continue.

Le Groupe-conseil croit qu'avec des efforts soutenus et bien coordonnés, il est tout à fait réaliste de penser que d'ici deux ou trois ans, la réforme que nous proposons sera entièrement mise en œuvre. Les organismes publics du milieu municipal seront alors en mesure de s'appuyer sur un cadre de référence clair, reconnaissant leur autonomie et leur spécificité. Cet exercice complétera en quelque sorte la réforme adoptée à l'égard des marchés publics des organismes gouvernementaux, du réseau de la santé et du réseau de l'éducation. L'ensemble des marchés publics au Québec, soit la vingtaine de milliards de dollars consacrés annuellement à l'acquisition de biens et de services et à l'exécution de travaux publics, seront dès lors attribués de manière plus transparente, dans le meilleur intérêt de la collectivité. Après tout, il s'agit de l'argent des mêmes contribuables.



**Recommandation 3.1<sup>61</sup>**

Que la vente et la distribution des documents d'appel d'offres public des organismes municipaux se fassent obligatoirement par le SEAO afin de favoriser une plus grande accessibilité aux contrats et une meilleure concurrence.

**Recommandation 3.2**

Que la loi soit modifiée de telle sorte que l'interdiction de divulguer le nombre et le l'identité des soumissionnaires potentiels s'applique à toute personne, à l'exception du SEAO, et uniquement à son égard, lorsqu'un soumissionnaire potentiel l'autorise lors de la demande des documents d'appel d'offres au SEAO.

**Recommandation 3.3**

Que les organismes municipaux puissent, préalablement à l'ouverture des soumissions, requérir la présence obligatoire d'un soumissionnaire potentiel à une visite de chantier ou à une réunion d'information uniquement en cas de nécessité, motivée par la nature et la complexité d'un projet, et sur autorisation des autorités compétentes.

**Recommandation 3.4**

Que pour l'attribution de contrats de services professionnels, les organismes municipaux soient habilités à recourir à un mode de sélection additionnel basé uniquement sur la compétence lorsqu'un tarif gouvernemental ou ministériel est établi à l'égard des services visés. Que le prix des contrats attribués selon ce processus soit fixé en fonction du tarif approuvé par le gouvernement ou le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

**Recommandation 3.5**

Que le Ministère et ses partenaires prennent les mesures nécessaires pour offrir aux secrétaires de comités de sélection une formation adéquate sur leurs rôles et responsabilités, et s'assurent qu'ils bénéficient d'une formation continue et d'une documentation pertinente sur le cadre normatif entourant la gestion contractuelle ainsi que sur l'évolution des normes en ce domaine.

**Recommandation 3.6**

Que le Ministère et ses partenaires élaborent un guide explicatif résumant les modes et les règles d'adjudication de contrats, de même que les principales responsabilités qui doivent être assumées par un membre au sein d'un comité de sélection.

---

<sup>61</sup> Les recommandations sont numérotées de façon à pouvoir les consulter dans le texte du rapport. Ainsi, 3.1 réfère à la recommandation 1 du chapitre 3.

**Recommandation 3.7**

Que la disposition permettant déjà de conclure, à certaines conditions, un contrat à un prix moindre que celui proposé dans la seule soumission conforme présentée demeure inchangée.

**Recommandation 3.8**

Que les politiques de gestion contractuelle des organismes municipaux prévoient obligatoirement des mesures ayant pour objet d'encadrer l'autorisation des modifications aux contrats.

**Recommandation 3.9**

Qu'il soit permis aux municipalités de refuser la soumission de toute entreprise qui a fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant, a omis de donner suite à une soumission ou à un contrat, ou a fait l'objet d'une résiliation de contrat en raison de son défaut d'en respecter les conditions, et ce, pour une période tenant compte de la durée ou du délai d'exécution du contrat pour lequel il y a eu manquement.

**Recommandation 3.10**

Que les mesures encadrant l'évaluation de rendement des entreprises soient prévues dans des dispositions législatives ou réglementaires.

**Recommandation 3.11**

Que les critères de conformité administrative des soumissions fassent l'objet d'une définition précise et objective dans la loi ou les règlements.

**Recommandation 3.12**

Que les organismes municipaux soient tenus d'informer individuellement les soumissionnaires dont les soumissions ne sont pas conformes sur le plan administratif.

**Recommandation 3.13**

Dans le cas des contrats adjudés sur la base d'un système évaluant le prix ET la qualité des produits ou des services, que le rang des soumissions soit publié en lieu et place du montant de la soumission.

**Recommandation 3.14**

Que la liste des contrats conclus publiée sur Internet fasse mention, dans un premier temps, des renseignements prévus par la loi uniquement à l'égard des contrats comportant une dépense de 100 000 \$ ou plus, et qu'à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2011, elle fasse mention des renseignements prévus à la loi à l'égard de tous les contrats comportant une dépense de 25 000 \$ ou plus. Que la publication des renseignements relatifs aux contrats ne s'applique qu'à l'égard des contrats conclus après le 1<sup>er</sup> septembre 2010 ou le 1<sup>er</sup> septembre 2011, selon le cas.

**Recommandation 3.15**

Qu'aucun lien ne soit établi entre le paiement d'un fournisseur qui a exécuté ses obligations et la publication par la municipalité des renseignements relatifs au contrat visé.

**Recommandation 3.16**

Qu'il soit prévu que l'ensemble des renseignements relatifs aux contrats de plus de 25 000 \$ soit obligatoirement publié sur le site du SEAO, selon les modalités transitoires énoncées précédemment.

**Recommandation 4.1**

Que soit définie comme priorité par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire la refonte en une seule loi de l'ensemble des dispositions législatives relatives aux marchés publics dans le milieu municipal.

**Recommandation 4.2**

Que soit poursuivie la démarche de modernisation des dispositions de cette loi en fonction, entre autres, des recommandations des interlocuteurs et/ou des recommandations et des pistes de réflexion formulées dans le présent rapport. Que cette démarche et que les mesures envisagées prennent en considération la taille des municipalités.

**Recommandation 4.3**

Qu'une priorité soit accordée à l'élaboration de différents modèles de politiques de gestion contractuelle.

**Recommandation 4.4**

Que soit poursuivie la construction d'un véritable système d'information sur les marchés publics dans le milieu municipal, et ce, dans sa triple dimension économique, budgétaire et financière générale, ainsi que dans sa dimension strictement contractuelle.

**Recommandation 4.5**

Que le Ministère et ses partenaires définissent et mettent au point des mesures d'accompagnement, surtout pour les municipalités de plus petite taille.

#### **Recommandation 4.6**

Que soit défini un mécanisme d'accueil et de coordination de ces divers chantiers selon les lignes suivantes (à titre d'hypothèse) :

- que le Ministère s'entende avec ses partenaires réguliers et que la Table Québec Municipalités (TQM) soit le mécanisme, déjà existant par ailleurs, de définition des priorités et de concertation entre les divers chantiers énumérés plus haut;
- qu'un comité directeur se rapporte à la TQM. Ce comité serait constitué des représentants des partenaires de la TQM et des délégués les plus représentatifs des organisations concernées, ainsi que de certains experts et spécialistes choisis en fonction de leurs compétences;
- que le président de ce comité directeur soit engagé pour une période maximale de trois ans et qu'il relève administrativement du Ministère;
- que trois mois après sa nomination, il soumette un programme de travail à la TQM comprenant un échéancier de réalisation et les moyens requis pour remplir ce mandat.

#### **Piste 3.1**

Dans le cas des demandes de soumissions sur invitation, que la réflexion se poursuive en priorité afin de résoudre le conflit qui oppose le mode de désignation des personnes invitées à soumissionner, lorsque telle désignation doit être faite par résolution du conseil, et la règle de l'interdiction de publier l'identité des soumissionnaires potentiels, selon l'une ou l'autre des pistes de solutions émises, ou toute autre solution qui n'aurait pas été envisagée.

#### **Piste 3.2**

Que l'opportunité de relever le seuil maximal de 25 000 \$, en deçà duquel un organisme municipal peut attribuer un contrat de gré à gré, soit examinée plus à fond.

#### **Piste 3.3**

Que les relations entre les organismes municipaux et les OBNL soient étudiées plus à fond afin de préciser clairement les cas dans lesquels les règles imposées en matière contractuelle sont applicables aux OBNL constitués par ces organismes municipaux, ou auxquels ils ont recours.

#### **Piste 3.4**

Que les pratiques de location d'immeubles à long terme fassent l'objet d'un examen plus approfondi afin de déterminer s'il est pertinent de prévoir des règles particulières pour la conclusion de tels contrats.

**Piste 3.5**

Que le Ministère et ses partenaires demeurent attentifs aux effets que la publication de l'estimation du prix des contrats peut avoir sur les prix des contrats.



## **Annexe 1**

---

### **Présentation des membres du Groupe-conseil**

#### **M. Guy Coulombe**

Monsieur Guy Coulombe a occupé tour à tour des postes prestigieux, tels que secrétaire du Conseil du trésor, secrétaire général du ministère du Conseil exécutif, président-directeur général de la Société générale de financement et président-directeur général d'Hydro-Québec, ainsi que directeur général de la Sûreté du Québec et directeur général de la Ville de Montréal. Plus récemment, il a présidé la Commission sur la gestion de la forêt publique québécoise.

#### **Me Michel Giroux**

Me Michel Giroux est membre du Barreau du Québec depuis 1972. Associé des cabinets Consensus, cabinet-conseil en résolution de conflits s.e.n.c., et Daignault et associés avocats. Me Giroux a été maire de la municipalité de Lac-Beauport, dans la région de Québec, de 1987 à 2009, préfet de la MRC de la Jacques-Cartier, de 1994 à 2009, et membre de l'exécutif de la Communauté métropolitaine de Québec, de 2004 à 2009. Au cours de sa carrière, il a également occupé les postes de vice-président de la Fédération Québécoise des Municipalités, de secrétaire-trésorier de la Mutuelle des municipalités du Québec et a été membre de différents conseils d'administration, comme la Société de la faune et des parcs du Québec, du Musée national des Beaux-Arts et de l'Orchestre symphonique de Québec.

#### **Me Pierre Giroux, Ad. E., LL. M.**

Avocat depuis 1977, Me Giroux est associé du cabinet Tremblay Bois Mignault Lemay, de Québec. Il œuvre principalement en droit public et en droit administratif. Il a plaidé plusieurs causes ayant trait aux appels d'offres des organismes publics, le sujet de sa thèse de maîtrise (Université Laval, 1985), en représentant plus particulièrement des municipalités et des commissions scolaires. Il est coauteur de l'ouvrage *Contrats des organismes publics québécois* (Publications CCH) et l'auteur de plusieurs articles de fond sur les règles de formation des contrats par appel d'offres. Il a prononcé de nombreuses conférences sur le sujet. Il a agi en matière de rédaction législative et réglementaire sur les règles d'attribution des contrats.

### **Mme Johanne Goulet, M.B.A.**

Détentrice d'une maîtrise en analyse et gestion urbaine et d'un MBA spécialisé en affaires municipales, madame Goulet est directrice de l'approvisionnement à la Ville de Montréal et travaille au sein de la Ville de Montréal depuis plus de 20 ans. Elle y a acquis une solide expérience dans les domaines du développement urbain et de la gestion de services municipaux. Elle était auparavant à la Société canadienne d'hypothèques et de Logement, où elle a occupé diverses fonctions de 1976 à 1988.

### **M. Jacques Lafrance, ing.**

Détenteur d'un baccalauréat en génie métallurgique, M. Lafrance a intégré en 1973, après avoir œuvré huit ans dans l'entreprise privée, la fonction publique du Québec, plus précisément la direction des contrats du ministère des Travaux publics. En 1989, il a été nommé sous-ministre adjoint au ministère des Approvisionnements et Services. Il est devenu secrétaire associé aux marchés publics en juin 1996, poste qu'il a occupé jusqu'à sa retraite en juin 2008.

### **Me Jérôme Unterberg, C.A.**

Avocat et comptable agréé, Jérôme Unterberg pratique le droit des affaires en cabinet privé après avoir été vérificateur au sein de la firme d'experts-comptables KPMG. Il a été membre du conseil municipal d'Outremont à titre de conseiller de 1987 à 1995 et de maire de 1995 à 2001. Détenteur d'un baccalauréat en administration des affaires de HEC Montréal, d'une maîtrise en administration des affaires de l'Université de Western Ontario et d'un baccalauréat en droit civil de l'UQAM, il enseigne la comptabilité financière au programme de maîtrise en administration des affaires de l'UQAM.

### **Mme Carel Vachon, LL.B. M.Sc.**

Titulaire d'une maîtrise en sciences économiques et d'un baccalauréat en droit, Carel Vachon est conseillère économique au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire depuis sept ans. Elle y a piloté plusieurs projets spéciaux relatifs aux politiques municipales et à la métropole. Madame Vachon a également œuvré au sein du ministère du Développement économique (volet recherche et innovation) pendant plus de trois ans, ainsi qu'au Centre de recherche interuniversitaire en analyse des organisations (CIRANO). Elle a pratiqué le droit au début des années 1990.



## Annexe 2

Affaires municipales,  
Régions et Occupation  
du territoire  
**Québec**

### Plan d'intervention relatif à l'octroi des contrats d'organismes municipaux

1<sup>re</sup> phase : Début 2010 (Projet de loi)

2<sup>e</sup> phase :  
Printemps et automne 2010

Un plan d'intervention qui permet :

**AUX CITOYENS** d'être mieux informés

**AUX ÉLUS MUNICIPAUX** d'être mieux outillés pour assurer une saine gestion des contrats d'organismes municipaux

Un plan d'intervention qui s'applique :

**AUX ORGANISMES MUNICIPAUX**, notamment les municipalités et les MRC

**À TOUS LES TYPES DE CONTRATS MUNICIPAUX** de plus de 25 000 \$

#### MEILLEUR CONTRÔLE PAR LE MINISTÈRE

Renforcement des pouvoirs de vérification

- Pouvoir de vérification sur plainte ou à l'initiative du Ministère
- Pouvoir d'exiger tout document ou tout renseignement de tout fonctionnaire, employé ou élu municipaux
- Ajout de nouveaux vérificateurs
- Vérifications prioritaires dans la région métropolitaine

Pouvoir de donner des directives ou des avis à l'organisme municipal à la suite d'une vérification

- Publication des directives, des avis ou des recommandations sur le site Web du Ministère
- Obligation pour l'organisme municipal de s'y conformer et d'apporter les mesures correctrices
- Obligation pour l'organisme municipal de les rendre publiques de la manière prescrite par le ministre

#### RESSERREMENT DES RÈGLES POUR LES CONTRATS MUNICIPAUX

Obligation de non-divulgaration

- Avant l'ouverture des soumissions, interdiction pour tout fonctionnaire, employé ou membre du conseil d'un organisme municipal de divulguer les noms et le nombre de soumissionnaires ou de personnes qui demandent les documents

Pouvoir réglementaire pour encadrer davantage l'attribution des contrats municipaux à titre d'exemple :

- Obligation de fournir une attestation du ministre du Revenu
- Obligation d'inclure aux appels d'offres une clause sur le juste prix

Obligation pour une municipalité d'adopter une politique de gestion contractuelle avec contenu obligatoire

#### PLUS GRANDE TRANSPARENCE POUR LES CITOYENS

Obligation pour les organismes municipaux d'assurer une meilleure diffusion des informations sur l'octroi des contrats

- Sur le site Web d'une municipalité, d'une MRC ou autres
- Informations détaillées après ouverture des soumissions : soumissionnaires, soumissions retenues, prix estimé, prix payé, hausses de coûts, informations sur les contrats de gré à gré
- Présentées de façon claire et intelligible
- S'il y a lieu, selon la forme prescrite par le ministre
- Mises à jour mensuellement
- Accessibles pour une période minimale de 3 ans

#### MESURES À VENIR

Printemps 2010

Dépôt d'un projet de loi sur l'éthique dans le milieu municipal

- Code d'éthique obligatoire pour chaque municipalité
- Formation des élus (formation déjà en cours)

Renforcement des règles d'octroi des contrats à la suite des :

- Recommandations du groupe conseil sur l'octroi des contrats municipaux
- Recommandations des grandes villes à propos de nouvelles mesures qu'elles appliquent

Automne 2010

Projet de règlement et propositions de modifications législatives



## Annexe 3

---

### Liste des organismes et des personnes rencontrés entre décembre 2009 et mars 2010

- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
  - Direction générale des politiques
  - Direction générale de la fiscalité
  - Direction des infrastructures Montréal-Québec
  - Direction des affaires juridiques
- Secrétariat du Conseil du trésor
- Union des municipalités du Québec
- Fédération Québécoise des Municipalités
- Ville de Québec
- Bureau de la concurrence du Canada
- Association de la construction du Québec
- Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec
- Association des directeurs généraux des municipalités du Québec
- Association des ingénieurs-conseils du Québec
- Association des ingénieurs municipaux du Québec
- Association québécoise des entrepreneurs en infrastructure
- Commissaire au lobbyisme du Québec
- Corporation des entrepreneurs généraux du Québec
- Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec
- Ordre des ingénieurs du Québec
- Président d'Infrastructure Québec
- Président de la Commission municipale du Québec
- Vérificateur général du Québec
- M. Dominique Robichaud, ingénieur, MRC Matapédia
- M. Stéphane Bergeron, ingénieur, MRC Lotbinière



## Annexe 4

---

### Liste des documents soumis au Groupe-conseil ainsi que de la documentation supplémentaire consultée

#### Documents législatifs et réglementaires, suivis des documents connexes

---

- *Arrêté de la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, 21 avril 2009.
- *Code municipal du Québec* : L.R.Q., chapitre C-27.1.
- *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux* : Lois de 2010, chapitre 1. (Loi 76)
- *Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction* : Lois de 2009, chapitre 57.
- *Loi sur l'infrastructure Québec* : Lois de 2009, chapitre 53.
- *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* : L.R.Q., chapitre A 2.1.
- *Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal* : L.R.Q. chapitre C-37.01.
- *Loi sur la communauté métropolitaine de Québec* : L.R.Q., chapitre C-37.02.
- *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* : L.R.Q., chapitre T-11.011.
- *Loi sur les cités et les villes* : L.R.Q., chapitre C-19.
- *Loi sur les contrats des organismes publics* : L.R.Q., chapitre C-65.1.
- *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* : L.R.Q., chapitre E-2.2.
- *Lois sur les sociétés de transport en commun* : L.R.Q., chapitre S-30.01.
- *Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels* : L.R.Q., chapitre C-19, r.0.1.
- *Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions* : L.R.Q. chapitre A-6.01, r.2.
- *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics* : L.R.Q., chapitre C-65.1, r.1.
- *Règlement sur les contrats de services des organismes publics* : L.R.Q., chapitre C-65.1, r.2.
- *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics* : L.R.Q., chapitre C-65.1, r.3.
  
- *Accord sur le commerce intérieur codification administrative, Partie IV Règles spécifiques, Chapitre 5 Marchés publics*, 2009, 246 p.
- *L'ACTUALITÉ. Adjudication des contrats municipaux : règle des synthèses applicables*, septembre-octobre 2002, 1 p.
- *LANGLOIS, ANDRÉ. Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 3<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, 541 p.
- *MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. Régime général concernant l'adjudication des contrats municipaux*, 26 août 2009, 2 p.
- *MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. Plan d'intervention relatif à l'octroi des contrats municipaux et Résumé du plan d'intervention*, 2009, 3 p.
- *MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. Résumé du projet de loi n<sup>o</sup> 76 : Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, 18 novembre 2009, 29 p.

- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR. *Adjudication des contrats de services professionnels*, révisée le 5 août 2003, 4 p.
- REVUE *LE CARREFOUR*. *Nouvelles règles concernant le projet de loi n° 106*, septembre-octobre 2002, 7 p.

## Documents soumis au Groupe-conseil

---

- ASSOCIATION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC. *Commentaires de l'ACQ sur le projet de loi n° 76 présentés au Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux*, 26 janvier 2009, 11 p.
- ASSOCIATION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC. *Étude prospective de l'industrie de la construction du Québec 2007-2012*, septembre 2007, 85 p.
- ASSOCIATION DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. *Notes de la rencontre de travail du 13 janvier 2010 avec le Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, 13 janvier 2010, 4 p.
- ASSOCIATION DES INGÉNIEURS-CONSEILS DU QUÉBEC. *Position de l'AICQ sur le mode de sélection des firmes de génie-conseil dans les municipalités présentée au Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux*, 26 janvier 2010, 81 p. (Annexe 6 : *Guide national pour des infrastructures municipales durables : prise de décisions et planification des investissements, sélection d'une société d'experts-conseils*, juin 2006, 52 p.)
- ASSOCIATION DES INGÉNIEURS-CONSEILS DU QUÉBEC. *Recommandations de l'AICQ sur le mode de sélection des firmes de génie-conseil dans les municipalités présentées au Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux*, 9 février 2010, 5 p.
- ASSOCIATION DES INGÉNIEURS MUNICIPAUX DU QUÉBEC. *L'octroi de contrat à des firmes professionnelles sans prix soumissionnés et l'ajout de l'ingénieur comme officiers municipaux dans la loi*, 1<sup>er</sup> février 2010, 2 p.
- ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES ENTREPRENEURS EN INFRASTRUCTURE. *Mémoire présenté au Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux à propos du projet de loi n° 76*, février 2010, 20 p.
- COMMISSAIRE AU LOBBYISME. *La transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme au cœur d'une politique de gestion contractuelle*, février 2010, 5p.
- CORPORATION DES APPROVISIONNEURS DU QUÉBEC. *Mémoire sur l'application du projet de loi n° 76 présenté au Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux*, mars 2010, 22 p.
- CORPORATION DES ENTREPRENEURS GÉNÉRAUX DU QUÉBEC. *Présentation de la CEGQ au Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux*, 26 janvier 2010, 6 p.
- CORPORATION DES MAÎTRES MÉCANICIENS EN TUYAUTERIE DU QUÉBEC. *Lettre au Groupe-conseil sur la non-divulgaration des soumissionnaires potentiels*, 8 mars 2010, 3 p.

## Mémoires présentés à la Commission de l'aménagement du territoire

---

- ASSOCIATION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC. *Commentaires sur le projet de loi n° 76, Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, 1<sup>er</sup> décembre 2009, 18 p. (et 11 annexes).
- ASSOCIATION DES CONSTRUCTEURS DE ROUTES ET GRANDS TRAVAUX DU QUÉBEC (ACRGTO). *Mémoire présenté dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 76*, décembre 2009, 16 p.
- ASSOCIATION DES INGÉNIEURS MUNICIPAUX DU QUÉBEC (AIMQ). *Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire : pour une gestion efficace et transparente des contrats : misons sur l'expérience et l'éthique de nos ingénieurs*, décembre 2009, 11 p.

- ASSOCIATION DU TRANSPORT URBAIN DU QUÉBEC (ATUQ). *Mémoire déposé dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 76 présenté à la Commission de l'aménagement du territoire*, 2 décembre 2009, 12 p.
- COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC. *Mémoire du Commissaire au lobbyisme du Québec sur le projet de loi n° 76 présenté à la Commission de l'aménagement du territoire*, décembre 2009, 15 p.
- CORPORATION DES ENTREPRENEURS GÉNÉRAUX DU QUÉBEC (CEGQ). *Commentaires de la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec sur le projet de loi n° 76*, 1<sup>er</sup> décembre 2009, 8 p.
- CORPORATION DES OFFICIERS MUNICIPAUX AGRÉÉS DU QUÉBEC (COMAQ). *Commentaires présentés à la Commission de l'aménagement du territoire portant sur le projet de loi n° 76*, 21 décembre 2009, 7 p.
- FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Communiqué : Projet de loi sur les contrats municipaux : le gouvernement doit faire preuve de cohérence*, 1<sup>er</sup> décembre 2009, 2 p.
- FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Lettre au ministre Laurent Lessard : résumé des commentaires de la FMQ à la Commission sur l'aménagement du territoire dans le cadre de la consultation sur le projet de loi n° 76*, 15 décembre 2009, 2 p.
- ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC. *Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire - Consultation sur le projet de loi n° 76 « Aller au-delà de la transparence »*, décembre 2009, 14 p.
- ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC. *Complément d'information suite aux auditions relatives au projet de loi n° 76*, 3 décembre 2009, 3 p.
- SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Mémoire sur le projet de loi n° 76 présenté à la Commission de l'aménagement du territoire*, 1<sup>er</sup> décembre 2009, 19 p.
- SYNDICAT DES PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS MUNICIPAUX DE MONTRÉAL. *Mémoire sur le projet de loi n° 76 présenté à la Commission de l'aménagement du territoire*, 2 décembre 2009, 4 p.
- UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. *Mémoire de l'UMQ présenté à la Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi n° 76 : Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, 30 novembre 2009, 23 p.
- VILLE DE MONTRÉAL. *Mémoire de la Ville de Montréal présenté lors des consultations particulières et auditions publiques dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 76 - Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, 1<sup>er</sup> décembre 2009, 10 p.
- VILLE DE QUÉBEC. *Consultations particulières sur le projet de loi n° 76 : audition de la Commission de l'aménagement du territoire à l'Assemblée nationale, Intervention du maire de la Ville de Québec, M. Régis Labeaume*, 1<sup>er</sup> décembre 2009, 16 p.

## Documents des municipalités

---

- FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Résultats du sondage effectué par la Fédération Québécoise des Municipalités auprès de ses municipalités et ses municipalités régionales de comté membres sur l'attribution de contrats municipaux*, 2 mars 2010, 11 p.
- MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DE LOTBINIÈRE. *Entente relative à la fourniture du personnel technique de la MRC de Lotbinière*, 13 p.
- VILLE DE GATINEAU. *Lettre au ministre Laurent Lessard : Projet de loi n° 76, analyse des pratiques en matière d'octroi de contrats et proposition de mesures pour en améliorer le processus*, 15 février 2010, 4 p.
- VILLE DE LÉVIS. *Lettre au ministre Laurent Lessard : Rapport sur les octrois de contrats municipaux de la Ville de Lévis*, 24 février 2010, 10 p.
- VILLE DE LONGUEUIL
  - *Lettre au ministre Laurent Lessard, Encadrement du processus d'octroi des contrats municipaux*, 18 février 2010.

- *Politique d'approvisionnement*, décembre 2004.
- *Manuel des normes et procédures des approvisionnements*, révisé, avril 2007, 65 p.
- VILLE DE MONTRÉAL
  - *Lettre au ministre Laurent Lessard*, 24 février 2010, 2 p.
  - *Les pratiques d'approvisionnement à la Ville de Montréal; rapport au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, et annexes*, février 2010, 36 p.
  - *Questionnaire sur les pratiques des arrondissements et des services corporatifs en matière d'approvisionnement*, janvier 2010, 14 p.
  - *Les pratiques d'approvisionnement à la Ville de Montréal : portrait de l'activité d'approvisionnement 2009*, mars 2010, 13 p.
  - *Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal*, 2009, 2 p.
  - *Guide de conduite à l'égard des valeurs de l'organisation destiné aux employés de Montréal*, 2009, 10 p.
  - *Informations aux soumissionnaires et fournisseurs de la Ville de Montréal*, 24 août 2009, 2 p.
  - *Instructions aux soumissionnaires : clauses particulières en prévention de la fraude et de la collusion*, 24 août 2009, 4 p.
  - *Meilleures pratiques en approvisionnement*, 4 p.
  - *Étude comparative des coûts et des programmes municipaux 1999*, mai 2000, 121 p.
  - *Étude comparative des coûts et des programmes municipaux 2003*, janvier 2004, 127 p.
- VILLE DE QUÉBEC
  - *Lettre au ministre Laurent Lessard : Pratiques d'octroi des contrats municipaux, et annexes*, 15 février 2010, 28 p.
  - *Notre processus d'appel d'offres et d'octroi de contrats*, 21 janvier 2003, 26 p.
  - *Politique d'approvisionnement, version amendée*, 19 juin 2006, 18 p.
  - *Modifications suggérées à la loi afin d'éviter la collusion*, 1 p.
  - *Formulaire d'évaluation du consultant*, 6 juin 2000, 4 p.
- VILLE DE RIVIÈRE-DU-LOUP. *Politique d'achat de la Ville de Rivière-du-Loup*, juillet 2007, 25 p.
- VILLE DE SHERBROOKE. *Lettre au ministre Laurent Lessard : Pratiques en matière d'octroi de contrats*, 16 février 2010, 6 p.
- VILLE DE VAUDREUIL-DORION. *Appel d'offres n° 1496 : demande pour la conception et construction clés en mains d'un agrandissement et d'une réfection écoénergétique de l'aréna existante de la Ville de Vaudreuil-Dorion*, janvier 2009, 20 p.
- UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. *Questionnaire sur les pratiques de gestion contractuelle dans les municipalités*, janvier 2010, 4 p.
- UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. *Résultats de l'enquête sur les pratiques de gestion contractuelle dans les municipalités*, février 2010, 10 p.

## Documents du Secrétariat du Conseil du trésor du Québec

---

- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR - DIRECTION DE LA FORMATION SUR LES MARCHÉS PUBLICS. *Guide pratique du secrétaire de comité de sélection*, août 2009, 37 p.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR – DIRECTION DE LA FORMATION SUR LES MARCHÉS PUBLICS. *Formation des secrétaires de comités de sélection* (présentation PowerPoint), août 2009, 26 p.



- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR - SOUS-SECRÉTARIAT AUX MARCHÉS PUBLICS.** *Encadrement législatif et réglementaire des contrats du gouvernement du Québec*, 15 décembre 2009, 28 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR - SOUS-SECRÉTARIAT AUX MARCHÉS PUBLICS.** *Rapport sur la divulgation ou non des noms d'entreprises qui commandent des documents d'appel d'offres avant la date limite de réception des soumissions*, 2 décembre 2009, 23 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Activités de soutien aux opérations des organismes publics*, 25 janvier 2010, 2 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Cadre législatif réglementaire*, 2009, 1 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Les sociétés d'État qui utilisent le SEAO*, 1 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Modes de sollicitation des contrats. L'extranet des marchés publics du Secrétariat du Conseil du trésor. Accords de libéralisation des marchés publics. Aide-mémoire à l'intention des dirigeants d'organismes publics*, octobre 2008.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Nouvelles clauses des documents types d'appel d'offres relativement à la politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics : contrats de travaux de construction*, 6 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Nouvelles clauses des documents types d'appel d'offres relativement à la politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics : contrats d'approvisionnement*, 6 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Nouvelles clauses des documents types d'appel d'offres relativement à la politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics : contrats de services*, 6 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Politique de gestion contractuelle concernant la conclusion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, 19 août 2008, 8 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Politique de gestion contractuelle concernant la reddition de comptes des organismes publics*, 30 septembre 2008, 14 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics*, 20 octobre 2009, 2 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Politique de gestion contractuelle concernant les frais de déplacement des personnes engagées à honoraires par certains organismes publics*, 9 décembre 2009, 7 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*, 2009, 15 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Publication de renseignements liés aux contrats dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO)*, 3 décembre 2009, 7 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Rapport statistique : la distribution des documents d'appel d'offres et la divulgation de la liste des entreprises ayant commandé les documents d'appel d'offres sur le SEAO de 2006 à 2009*, 14 janvier 2010, 26 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Rapport statistique : la distribution des documents d'appel d'offres et la divulgation de la liste des entreprises ayant commandé les documents d'appel d'offres sur le SEAO (ministères et organismes publics, réseau de l'éducation et réseau de la santé et des services sociaux) en 2008*, 4 février 2010, 27 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Recueil des politiques de gestion : constitution et fonctionnement d'un comité de sélection*, 6 mai 2009, 18 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Recueil des politiques de gestion : évaluation du rendement des entreprises*, 9 janvier 2009, 4 p.

## Documents du Canada et des autres provinces canadiennes

---

- *Loi sur la concurrence : L.R.C., 1985, ch. C-34.*
- *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux : L.C., 1996, ch. 16.*
- *Loi sur la gestion des finances publiques : L.R.C., 1985, ch. F-11.*
- *Règlement sur les marchés de l'État : DORS 87-402.*
- BUREAU DE LA CONCURRENCE DU CANADA. *Information Letter to Persons Bidding on Public Works and Government Services Tenders*, 2 p.
- BUREAU DE LA CONCURRENCE DU CANADA. *Truquage des offres, sensibilisation et prévention*, décembre 2009, 31 p.
- GOVERNMENT OF NOVA SCOTIA. *Common Services Manual: Sustainable Procurement Policy*, 30 juin 2009, (chapitre 3, 15 p.).
- JOINT FEDERAL GOVERNMENT AND INDUSTRY COST PREDICTABILITY TASK FORCE. *Guide to Cost Predictability in Construction: An Analysis of Issues Affecting the Accuracy of Construction Cost Estimates*, 13 novembre 2009, 18 p.
- MINISTRY OF MUNICIPAL AFFAIRS AND HOUSING OF ONTARIO. *A Guide to Developing Procurement Bylaws: Meeting the Requirements of the Municipal Act, 2001*, juillet 2003, 75 p.
- MINISTRY OF MUNICIPAL AFFAIRS AND HOUSING OF ONTARIO. *Municipal Service Contract Administration*, 2008, 40 p.
- NOVA SCOTIA PROCUREMENT SERVICES. *Province of Nova Scotia Sustainable Procurement Policy*, 20 août 2009, 19 p.
- NOVA SCOTIA TRANSPORTATION AND PUBLIC WORK. *Construction Contract Guidelines*, 18 mai 2006, 19 p.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Politique sur les marchés*, 1<sup>er</sup> septembre 2008, 131 p.
- TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA, *Guide des approvisionnements*, 11 janvier 2010, 633 p.
- UNIVERSITY OF SASKATCHEWAN. *MASH Procurement Agreement: Annex 502.4, A Guide for Buyers*, 1999, 19 p.

## DOCUMENTS DIVERS

---

- ASSOCIATION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC. *Tableau comparatif des meilleures pratiques pour lutter contre les soumissions concertées dans le milieu de la construction*, 7 p.
- COMMISSION DES NATIONS UNIES POUR LE DROIT COMMERCIAL INTERNATIONAL. *Loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés de biens, de travaux et de services et guide pour l'incorporation dans le droit interne*, 1995, 111 p.
- COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC. *Service de médiation et d'arbitrage*, 12 février 2010, 4 p.
- CORPORATION DES MAÎTRES ÉLECTRICIENS DU QUÉBEC. *Lettre adressée au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, 23 novembre 2009, 3 p.
- CORPORATION DES MAÎTRES MÉCANICIENS EN TUYAUTERIE DU QUÉBEC. *Lettre adressée au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, 6 novembre 2009, 2 p.
- CORPORATION DES MAÎTRES MÉCANICIENS EN TUYAUTERIE DU QUÉBEC. *Lettre adressée au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, 26 novembre 2009, 2 p.
- GIROUX, PIERRE. *Thèse présentée à l'école des gradués de l'Université de Laval pour l'obtention du grade de maîtrise en droit : la nature juridique de l'appel d'offres des organismes publics*, août 1985, 133 p.
- GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉTHIQUE DANS LE MILIEU MUNICIPAL. *Éthique et démocratie municipale*, juin 2009, 34 p.
- GROUPE-CONSEIL SUR L'OCTROI DES CONTRATS MUNICIPAUX. *Questions posées aux ministères provinciaux chargés des affaires municipales*, 25 janvier 2010, 2 p.
- KPMG. *Bureau des soumissions déposées - Effet du Code de soumissions sur l'industrie de la construction du Québec*, 12 mars 2004, 70 p.

- LEMIEUX, DENIS ET PIERRE GIROUX, *Le contrôle judiciaire de l'évaluation des critères de qualité dans le cadre d'un appel d'offres*, Bulletin CCH – Municipal et droit public, janvier 2008, volume 10, n° 1, 6 p. et novembre 2009, volume 11, n° 4, 4 p.
- MARCELIN, JOANIS, YOURI CHASSIN ET LYDIA YAKONOWSKI, *Marchés publics et développement économique au Québec, leçon des expériences européennes et nord-américaines : Rapport de projet*, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), mai 2009, 83 p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Cas types de contrats importants accordés par des petites municipalités dans le cadre des programmes d'infrastructures pour les années 2007-2008*, 22 janvier 2010, 1 p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Plan stratégique 2009-2013*, 2009, 12 p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Guide sur les partenariats publics-privés en milieu municipal : projet pour consultation*, septembre 2007, 37 p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Guide d'appel d'offres pour services professionnels d'ingénierie (en cours d'approbation)*, 15 février 2010, 35 p.
- MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF DU QUÉBEC, *L'éthique dans la fonction publique québécoise*, 2003, 20 p. (brochure).
- MINISTÈRE DU TRAVAIL – DIRECTION DES POLITIQUES DE LA CONSTRUCTION ET DES DÉCRETS, *Rapport sur le Bureau des soumissions déposées du Québec*, juin 2004, 29 p.
- OFFICE OF FAIR TRADING, *Assessing the Impact of Public Sector Procurement on Competition*, septembre 2004, 35 p.
- OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE – OFFICE OF FAIR TRADING, *Making Competition Work for you: a Guide for Public Sector Procurers of Construction*, 2006, 25 p.
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, *Acquisition and Contracting Improvement Plans and Pilots: Saving Money and Improving Government*, décembre 2009, 12 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, *L'intégrité dans les marchés publics : les bonnes pratiques de A à Z*, 2007, 194 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, *Lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics : pour une dépense optimisée des fonds publics par les gouvernements*, approuvé en février 2009, 18 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, *Liste de vérification pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics*, 2008, 57 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, *Policy Roundtables: Public Procurement*, 2007, 213 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, *Recommandation du conseil sur le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics*, octobre 2008, 8 p.
- SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE DU QUÉBEC, *Nouvelle politique de non-divulgaration de la liste des soumissionnaires potentiels à l'égard des projets de la SIQ*, 2009, 2 p.
- UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *Contract Management: Department of Defense Vulnerabilities to Contracting Fraud, Waste, and Abuse*, 7 juillet 2006, 25 p.
- UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *Federal Acquisitions and Contracting: Systemic Challenges Need Attention*, 17 juillet 2007, 24 p.
- VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*, novembre 2009, 236 p. (chapitre 4, 36 pages).



## Annexe 5

---

### Réforme ayant mené à l'adoption de la Loi sur les contrats des organismes publics et les trois réseaux auxquels elle s'applique

#### Historique de la réforme

Avant l'adoption de la Loi sur les contrats des organismes publics, les encadrements normatifs entourant les conditions des contrats de l'administration gouvernementale, ainsi que des organismes publics du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation étaient multiples et considérablement diversifiés. Ces encadrements prenaient différentes formes : lois, règlements adoptés par le gouvernement ou par le Conseil du trésor, politiques internes, directives ministérielles, manuels de normes et de pratiques, etc.

Devant ces disparités législatives, réglementaires ou autres, les entreprises désirant faire affaire avec les différents organismes publics étaient confrontées à un nombre considérable de normes variant de façon importante selon qu'elles contractaient avec l'administration gouvernementale, une commission scolaire ou un établissement de santé. Cette situation engendrait beaucoup de confusion et des difficultés d'interprétation, d'où la revendication des entreprises pour une plus grande harmonisation. Depuis le milieu des années 1990, plusieurs associations d'entreprises avaient en effet décrié et dénoncé cet état de fait. Il devenait donc impératif de simplifier les relations contractuelles entre l'État et les entreprises privées, ce à quoi s'est attaqué le Secrétariat du Conseil du trésor à la fin des années 1990.

Cet objectif de simplification et d'harmonisation devint un élément clé du plan de modernisation 2004-2007. C'est ainsi qu'en mai 2004, après des années de travaux d'analyse et de recherches à l'interne, le Secrétariat du Conseil du trésor entreprit des démarches de consultation auprès de divers intervenants du milieu contractuel afin de déterminer et de développer des moyens pouvant assurer une meilleure coordination des marchés publics.

Un comité de travail composé de divers représentants des entités concernées fut mis sur pied. Des rencontres avec de nombreuses associations d'entreprises furent tenues afin de mieux comprendre la réalité des différents secteurs d'activités et ainsi mieux arrimer les normes.

Les travaux portèrent sur les marchés publics de l'administration gouvernementale telle que définie par la Loi sur l'administration publique (L.R.Q., chapitre A-6.01), des organismes publics du réseau de la santé

et des services sociaux ainsi que des organismes publics du réseau de l'éducation. Les municipalités, ayant leur propre *corpus* législatif ont été volontairement exclues de ces travaux.

L'ensemble de ces travaux mena à l'adoption de la Loi sur les contrats des organismes publics en juin 2006, ce qui conféra à la gestion contractuelle une plus grande visibilité et un caractère de permanence susceptible de rassurer les entreprises.

Par la suite, des travaux similaires furent poursuivis pendant près de deux ans en vue de l'élaboration d'un cadre réglementaire. C'est ainsi qu'au printemps de 2008, trois règlements spécifiques furent approuvés par le gouvernement, pour une entrée en vigueur de la Loi et des règlements au 1<sup>er</sup> octobre 2008.

Désormais, les conditions des contrats publics se retrouvent donc dans une seule loi et trois règlements sectoriels alors qu'auparavant les trois réseaux appliquaient 12 règlements différents.

### **Les trois grands réseaux et les sociétés d'État**

L'article 4 de la Loi sur les contrats des organismes publics circonscrit les trois réseaux de la façon suivante :

#### **Administration gouvernementale**

- Les ministères du gouvernement.
- Les organismes dont tout ou une partie des dépenses sont prévues aux crédits qui apparaissent dans le budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert.
- Les organismes dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).
- Les organismes dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres ou des administrateurs et dont au moins la moitié des dépenses sont assumées directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu.

Ce groupe est constitué de 22 ministères et de 91 organismes gouvernementaux pour un total de 113 entités.

### Réseau de l'éducation

- Les commissions scolaires.
- Le comité de gestion de la taxe scolaire de l'Île de Montréal.
- Les collèges d'enseignement général et professionnel.
- Les établissements universitaires mentionnés aux paragraphes 1° à 11° de l'article 1 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (chapitre E-14.1).

Ce réseau regroupe 73 commissions scolaires, 48 cégeps et 19 établissements universitaires pour un total de 140 entités.

### Réseau de la santé et des services sociaux

- Les agences de la santé et des services sociaux, et les établissements publics visés par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2).
- Les personnes morales et les groupes d'approvisionnement en commun visés à l'article 383 de cette loi.
- Le Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie James institué en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5).
- Les centres de communication santé visés par la Loi sur les services pré-hospitaliers d'urgence (chapitre S-6.2).
- La Corporation d'hébergement du Québec.

Ce réseau regroupe 18 agences de la santé et 294 établissements de la santé pour un total de 312 entités.

## **Autres organismes**

Les entreprises du gouvernement de nature commerciale, notamment Loto-Québec, la Société des Alcools et Hydro-Québec, ne sont pas assujetties à toutes les dispositions de la Loi sur les contrats des organismes publics, mais doivent, en vertu de l'article 7, adopter et publier une politique portant sur les conditions de leurs contrats, politique qui doit respecter les principes de gestion contractuelle énoncés à cette loi et tout accord de libéralisation des marchés publics applicable.



## Annexe 6

---

### Points saillants de la Loi sur les contrats des organismes publics

La Loi sur les contrats des organismes publics vise essentiellement les contrats d'approvisionnement, les contrats de travaux de construction, les contrats de services ainsi que les contrats de partenariat public-privé conclus tant par l'administration gouvernementale que par les organismes publics du réseau de la santé et des services sociaux, et du réseau de l'éducation.

Il importe de préciser que la Loi vise ces catégories de contrats dans la mesure où ceux-ci interviennent entre des organismes publics et des personnes morales à but lucratif, avec des individus en affaires ou avec des entreprises adaptées et dans la mesure où ils impliquent une dépense de fonds publics de la part de ces organismes.

Conséquemment, la Loi s'intéresse au mode concurrentiel d'adjudication des contrats et ne vise pas les relations contractuelles ou les ententes de services pouvant intervenir entre des organismes publics, les contrats conclus avec des personnes morales à but non lucratif (OBNL) ou avec des individus non en affaires, ni les contrats qui n'entraînent pas de dépenses de fonds publics.

Plus spécifiquement, la Loi sur les contrats des organismes publics porte sur les éléments suivants, lesquels en constituent les points saillants :

- consécration législative des principes fondamentaux d'une saine gestion contractuelle universellement reconnus par la doctrine et établis par la jurisprudence soit : la transparence, l'équité et l'accessibilité aux contrats pour toutes les entreprises qualifiées;
- recours à l'appel d'offres public comme mode privilégié d'adjudication des contrats et interdiction formelle de scinder, de répartir les besoins ou de modifier un contrat dans le seul but d'éluder le recours à l'appel d'offres public;
- fixation du seuil d'appel d'offres public à 100 000 \$ pour les trois entités concernées, à l'exception des contrats d'approvisionnement de l'administration gouvernementale, pour lesquels le seuil demeure à 25 000 \$, en harmonisation avec les accords de commerce;
- désignation des cas d'exception à l'appel d'offres, (au nombre de cinq), sous l'appellation de « contrats de gré à gré »;

- ouverture à la mise en œuvre de projets de partenariats public-privé et instauration de normes et de conditions encadrant l'adjudication de tels contrats;
- décloisonnement des regroupements d'achats, permettant ainsi à l'administration gouvernementale et à chacun des réseaux de profiter des regroupements effectués par l'un ou l'autre d'entre eux, et de réaliser conséquemment des économies d'échelles importantes sur leurs acquisitions;
- établissement d'un cadre normatif permettant le contrôle des modifications apportées à un contrat et qui engendrent des dépenses supplémentaires, et cela pour un meilleur contrôle sur les dépassements de coûts;
- encadrement assurant une saine conciliation entre le respect des accords de libéralisation des marchés publics et la sauvegarde des intérêts régionaux;
- promotion des orientations gouvernementales en matière de développement durable et d'environnement;
- simplification et allègement des normes laissant place à une plus grande autonomie et responsabilisation des dirigeants d'organismes, lesquels doivent, en vertu de la loi, assurer une gestion à la fois transparente et efficace des contrats, favoriser la concurrence même en deçà des seuils d'appel d'offres, établir des mécanismes de suivi et de contrôle, et intervenir formellement dans des situations contractuelles plus délicates;
- en corollaire à cette imputabilité des dirigeants d'organismes, est introduite l'obligation d'une plus grande reddition de comptes, laquelle se traduit par la publication de tout renseignement relatif à la conclusion des contrats comportant une dépense supérieure à 25 000 \$; tout fournisseur potentiel peut ainsi prendre connaissance du résultat des appels d'offres et des contrats adjugés de gré à gré au-dessus de ce seuil.

## Annexe 7

---

### Les accords de libéralisation des marchés publics

À partir des années 1990, le Québec a conclu des accords de libéralisation des marchés publics avec le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires canadiens et l'État de New York. Récemment, il s'est déclaré lié au nouvel accord conclu par le Canada et les États-Unis en matière de marchés publics. Par ces accords, le Québec a ouvert, à partir de certains seuils et sur une base réciproque, ses marchés publics aux entreprises canadiennes et américaines. Ces accords permettent d'éliminer, dans la mesure du possible, les obstacles au commerce en établissant un cadre qui assurera à tous les fournisseurs un accès égal aux marchés publics, dans un contexte de transparence et d'efficience.

Par ailleurs, des discussions sont également en cours afin de conclure un accord de partenariat économique global entre le Canada et l'Union européenne. De plus, des négociations permanentes ont cours dans le cadre de l'Accord sur le commerce intérieur pour améliorer le chapitre sur les marchés publics.

Les municipalités et les organismes municipaux sont soumis à des dispositions législatives et réglementaires encadrant l'adjudication de leurs contrats. Ces lois et règlements doivent respecter les accords de libéralisation applicables. Ceux-ci sont l'Accord sur le commerce intérieur, les accords avec le Nouveau-Brunswick et l'Ontario et, pour les 15 villes les plus peuplées seulement, l'accord Canada-États-Unis.

Secrétariat du Conseil du trésor, mars 2010

## Annexe 8

Dépenses consolidées des organismes municipaux pour l'année 2008

TABLEAU 1

Dépenses des municipalités pour l'année 2008															
Classes de population	Nombre de mun. comprises dans la classe	Population de la classe	Dépenses Globales				Dépenses de nature contractuelle								
			Dépense de fonctionnement excluant frais de financement et dépenses de travaux	Dépenses d'immobilisations	Frais de financement et créances douteuses	Total (D+E+F)	Services et location (note 1)		Acquisitions de biens (note 2)		Exécution de travaux (note 3)		Total		
							Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'immobilisations	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'immobilisations	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'immobilisations	Dépenses de fonctionnement (H+J+L)	Dépenses d'immobilisations (K+M+O)	Total (H+O)
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P
Moins de 500	224	68 451	79 911 207	26 591 284	2 721 792	109 194 283	26 635 903	2 013 939	6 670 697	8 852 937	11 521 834	16 529 691	48 832 433	26 490 567	75 323 000
500 à 1 999	521	558 929	452 000 315	272 751 999	27 782 163	752 534 477	151 496 868	16 978 193	53 933 034	73 802 216	58 483 059	180 028 408	283 912 961	270 808 817	554 721 777
2 000 à 4 999	211	635 523	531 531 596	257 493 399	33 188 363	822 213 358	180 780 587	11 565 127	54 291 364	90 162 762	55 171 558	154 018 822	270 223 588	255 746 710	525 970 299
5 000 à 9 999	74	505 093	460 080 232	241 484 930	31 885 855	733 451 017	128 101 075	12 156 206	48 109 945	71 322 479	37 278 873	156 931 800	214 489 894	240 410 485	454 900 380
10 000 à 24 999	55	855 351	845 364 483	372 628 496	59 488 425	1 277 479 405	203 932 004	17 721 589	75 055 128	115 585 009	58 528 720	235 854 101	336 515 851	389 140 699	704 656 550
25 000 à 49 999	23	810 535	763 090 958	392 937 611	63 565 364	1 219 593 933	193 095 680	23 553 841	65 760 794	62 976 214	49 648 149	297 702 532	305 494 633	384 232 387	682 727 020
50 000 à 99 999	9	635 718	524 284 652	356 448 109	51 972 062	932 704 824	132 373 670	32 288 387	45 625 386	91 812 906	27 900 532	223 755 049	205 686 688	347 856 342	553 756 030
100 000 à 999 999	6	1 919 606	2 422 749 998	940 008 234	231 877 943	3 594 636 175	486 241 909	131 558 014	171 832 469	382 038 482	83 936 559	401 344 112	742 010 937	915 840 608	1 657 851 545
1 000 000 et plus	1	1 659 962	2 780 066 170	759 644 000	376 855 000	3 916 465 170	454 511 180	76 303 000	148 135 850	92 543 000	72 801 440	561 600 000	675 252 650	730 446 000	1 405 698 650
Sous-total (1)	1 126	7 650 188	8 859 079 618	3 619 856 042	879 336 968	13 358 272 623	1 936 942 866	324 138 086	672 418 767	989 976 005	453 270 904	2 226 859 515	3 064 632 536	3 540 972 616	6 605 605 152

Dépenses des organismes municipaux et paramunicipaux sous le contrôle des municipalités pour l'année 2008															
1 000 000 et plus	1	1 659 962	896 002 830	316 686 000	63 908 000	1 276 595 830	132 482 840	54 531 000	58 580 050	236 043 000	25 912 560	54 000	216 975 450	280 628 000	507 603 450
100 000 à 999 999	8	1 919 606	546 485 869	137 800 500	20 894 713	705 181 081	97 901 356	1 969 708	80 528 162	121 579 038	18 314 561	13 983 662	186 744 079	137 623 408	324 267 427
25 000 à 99 999	26	1 149 450	94 919 327	33 233 750	5 671 683	133 724 759	53 752 626	2 767 206	6 356 347	6 189 969	2 711 555	25 048 407	82 829 628	33 015 582	95 845 110
moins de 25 000	561	1 737 158	204 132 631	58 689 000	12 499 496	275 300 127	77 920 543	3 061 951	15 583 148	18 868 823	13 879 564	36 434 633	107 683 453	58 396 407	166 079 859
Sous-total (2)	596	6 466 176	1 741 540 656	546 388 250	102 872 892	2 390 801 798	282 067 465	62 350 655	161 346 708	361 691 829	60 818 339	75 520 702	584 232 510	519 563 396	1 103 795 906

Dépenses des MRC et des communautés métropolitaines pour l'année 2008															
MRC	85	7 624 432	489 854 730	48 927 504	11 180 265	549 962 499	210 910 209	1 789 829	13 236 491	24 273 560	11 142 168	22 674 207	235 291 808	48 737 586	284 029 452
CMH	1	3 613 068	82 179 285	15 251	877 997	83 072 533	3 519 888	0	103 385	15 251	4 265	0	3 627 538	15 251	3 642 789
CMQ	1	730 382	3 096 065	151 184	62	3 217 331	1 287 543	0	43 826	151 184	34 958	0	1 365 027	151 184	1 517 211
Sous-total (3)	87		575 100 100	49 093 939	12 058 324	636 252 363	215 717 640	1 789 829	13 386 402	24 439 985	11 181 389	22 674 207	240 285 431	48 904 021	289 189 452

Total (1+2+3)			11 175 720 368	4 215 338 231	994 268 184	16 385 326 783	2 516 727 971	388 278 790	847 151 874	1 398 107 819	525 270 632	2 325 053 424	3 889 150 477	4 109 440 033	7 998 590 510
---------------	--	--	----------------	---------------	-------------	----------------	---------------	-------------	-------------	---------------	-------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Note 1 : Les services et la location comprennent les catégories de dépenses suivantes : transport et communication, honoraires professionnels, services techniques, autres services et location.

Note 2 : L'acquisition de biens comprend les autres biens durables et les autres biens non durables.

Note 3 : L'exécution des travaux comprend les dépenses liées aux travaux de construction, à l'entretien et aux réparations.

Ministère des Affaires municipales, des Régions  
et de l'Occupation du territoire  
Le 1<sup>er</sup> mars 2010

104

Dépenses consolidées des organismes municipaux pour l'année 2008

TABEAU 2 - Ratios

Dépenses des municipalités pour l'année 2008																
Classes de population	Nombre de mun. comprises dans la classe	Population de la classe	Dépenses Globales				Dépenses de nature contractuelle									
			Dépenses de fonctionnement excluant frais de financement et créances douteuses (DG)	Dépenses d'immobilisations (DI)	Frais de financement et créances douteuses (FD)	Total (D+E+F)	Services et location (note 1)		Acquisitions de biens (note 2)		Exécution de travaux (note 3)		Total			
							Dépenses de fonctionnement (FD)	Dépenses d'immobilisations (DI)	Dépenses de fonctionnement (FD)	Dépenses d'immobilisations (DI)	Dépenses de fonctionnement (FD)	Dépenses d'immobilisations (DI)	Dépenses de fonctionnement (FD)	Dépenses d'immobilisations (DI)	Total (FD+DI)	
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	
Moins de 500	224	68 451	73,2 %	24,3 %	2,5 %	100,0 %	35,8 %	7,6 %	10,9 %	33,3 %	14,4 %	58,8 %	61,1 %	29,7 %	59,0 %	
500 à 1 999	521	558 929	60,1 %	36,2 %	3,7 %	100,0 %	33,6 %	6,2 %	11,9 %	27,1 %	12,9 %	66,0 %	58,4 %	93,3 %	71,1 %	
2 000 à 4 999	211	635 523	84,6 %	31,3 %	4,0 %	100,0 %	30,2 %	4,5 %	10,2 %	36,0 %	10,4 %	59,8 %	50,8 %	99,3 %	64,0 %	
5 000 à 9 999	74	505 093	62,7 %	32,9 %	4,3 %	100,0 %	27,8 %	5,0 %	10,7 %	28,5 %	8,1 %	66,0 %	46,8 %	99,8 %	62,0 %	
10 000 à 24 999	55	655 351	66,2 %	29,2 %	4,7 %	100,0 %	24,1 %	4,8 %	8,9 %	31,0 %	6,7 %	63,3 %	39,7 %	99,1 %	55,2 %	
25 000 à 49 999	23	810 535	62,6 %	32,2 %	5,2 %	100,0 %	25,3 %	6,0 %	8,6 %	16,0 %	6,5 %	75,8 %	40,4 %	97,8 %	56,8 %	
50 000 à 99 999	9	636 718	56,2 %	36,2 %	5,6 %	100,0 %	25,2 %	9,1 %	8,7 %	25,6 %	5,3 %	62,8 %	39,3 %	97,6 %	59,4 %	
100 000 à 999 999	8	1 919 806	67,4 %	26,2 %	6,5 %	100,0 %	20,1 %	14,0 %	7,1 %	40,7 %	3,5 %	42,7 %	30,6 %	97,4 %	48,1 %	
1 000 000 et plus	1	1 659 962	71,0 %	19,4 %	9,6 %	100,0 %	16,8 %	10,0 %	6,3 %	12,2 %	2,6 %	73,9 %	24,3 %	96,2 %	35,9 %	
Sous-total (1)	1 126	7 690 168	66,3 %	27,1 %	6,6 %	100,0 %	21,9 %	9,0 %	7,6 %	27,3 %	5,1 %	61,5 %	34,8 %	97,8 %	49,4 %	

Dépenses des organismes municipaux et paramunicipaux sous le contrôle des municipalités pour l'année 2008																
1 000 000 et plus	1	1 659 962	70,2 %	24,8 %	5,0 %	100,0 %	14,8 %	17,2 %	6,5 %	74,5 %	2,9 %	0,0 %	24,2 %	91,8 %	39,8 %	
100 000 à 999 999	8	1 919 806	77,5 %	19,5 %	3,0 %	100,0 %	17,9 %	1,4 %	14,7 %	88,2 %	3,4 %	10,1 %	36,0 %	99,8 %	47,4 %	
25 000 à 99 999	26	1 149 450	71,0 %	24,9 %	4,2 %	100,0 %	56,6 %	8,3 %	6,7 %	15,8 %	2,9 %	75,4 %	66,2 %	99,3 %	71,7 %	
moins de 25 000	551	1 737 158	74,1 %	21,3 %	4,5 %	100,0 %	38,2 %	5,3 %	7,8 %	32,2 %	6,8 %	62,1 %	52,8 %	99,5 %	60,3 %	
Sous-total (2)	596	6 466 176	72,8 %	22,9 %	4,3 %	100,0 %	20,8 %	11,4 %	9,3 %	69,9 %	3,5 %	13,8 %	33,5 %	95,1 %	46,2 %	

Dépenses des MRC et des communautés métropolitaines pour l'année 2008																
MRC	85	7 624 432	89,1 %	8,9 %	2,0 %	100,0 %	43,1 %	3,7 %	2,7 %	49,6 %	2,3 %	46,3 %	48,0 %	99,8 %	51,6 %	
CMM	1	3 813 068	96,8 %	0,0 %	1,1 %	100,0 %	4,3 %	0,0 %	0,1 %	100,0 %	0,0 %	0,0 %	4,4 %	100,0 %	4,4 %	
CMQ	1	730 382	95,3 %	4,7 %	0,0 %	100,0 %	42,0 %	0,0 %	1,4 %	100,0 %	1,1 %	0,0 %	44,6 %	100,0 %	47,2 %	
Sous-total (3)	87		98,4 %	7,7 %	1,9 %	100,0 %	37,5 %	3,6 %	2,3 %	49,8 %	1,9 %	46,2 %	41,8 %	99,6 %	45,5 %	
Total (1+2+3)			68,2 %	25,7 %	6,1 %	100,0 %	22,6 %	9,2 %	7,6 %	33,1 %	4,7 %	55,2 %	34,8 %	97,5 %	49,8 %	

Note 1 : Les services et la location comprennent les catégories de dépenses suivantes : transport et communication, honoraires professionnels, services techniques, autres services et location.  
Note 2 : L'acquisition de biens comprend les autres biens durables et les autres biens non durables.  
Note 3 : L'exécution des travaux comprend les dépenses liées aux travaux de construction, à l'entretien et aux réparations.

106

Dépenses consolidées des organismes municipaux pour l'année 2008

TABLEAU 3 - Poids des classes

Dépenses des municipalités pour l'année 2008															
Classes de population	Nombre de mun. comprises dans la classe	Population de la classe	Dépenses Globales				Dépenses de nature contractuelle								
			Dépenses de fonctionnement incluant frais de financement et créances douteuses	Dépenses d'immobilisations	Frais de fonctionnement et avances courantes	Total (D+E+F)	Services et location (note 1)		Acquisitions de biens (note 2)		Exécution de travaux (note 3)		Total		
							Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'immobilisations	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'immobilisations	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'immobilisations	Dépenses de fonctionnement (H+J+L)	Dépenses d'immobilisations (H+J+L)	Total (H+O)
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P
Moins de 500	19,9 %	0,9 %	0,8 %	0,7 %	0,3 %	0,8 %	1,5 %	0,6 %	1,3 %	0,9 %	2,5 %	0,7 %	1,6 %	0,7 %	1,1 %
500 à 1 999	46,3 %	7,3 %	5,1 %	7,5 %	3,2 %	5,6 %	7,8 %	5,2 %	8,0 %	7,5 %	12,9 %	8,1 %	8,6 %	7,6 %	8,1 %
2 000 à 4 999	18,7 %	8,3 %	6,0 %	7,1 %	3,8 %	6,2 %	8,3 %	3,6 %	8,1 %	9,1 %	12,2 %	6,9 %	8,8 %	7,2 %	8,0 %
5 000 à 9 999	6,6 %	6,6 %	5,2 %	6,7 %	3,6 %	5,5 %	6,6 %	3,8 %	7,2 %	7,2 %	8,2 %	7,0 %	7,0 %	6,8 %	6,9 %
10 000 à 24 999	4,9 %	11,2 %	9,5 %	10,3 %	6,8 %	9,8 %	10,5 %	5,5 %	11,2 %	11,7 %	12,5 %	10,6 %	10,8 %	10,4 %	10,7 %
25 000 à 49 999	2,0 %	10,6 %	8,6 %	10,9 %	7,2 %	9,1 %	10,0 %	7,3 %	9,8 %	6,4 %	11,0 %	13,4 %	10,1 %	10,9 %	10,5 %
50 000 à 99 999	0,8 %	8,3 %	5,9 %	9,8 %	5,9 %	7,0 %	6,8 %	10,0 %	6,8 %	9,3 %	6,2 %	10,0 %	6,7 %	9,8 %	8,4 %
100 000 à 999 999	0,7 %	25,1 %	27,3 %	26,0 %	26,4 %	26,9 %	25,1 %	40,6 %	25,6 %	38,7 %	18,5 %	18,0 %	24,2 %	25,9 %	25,1 %
1 000 000 et plus	0,1 %	21,7 %	31,4 %	21,0 %	42,9 %	29,3 %	23,4 %	23,5 %	22,0 %	9,3 %	16,1 %	25,2 %	22,0 %	26,6 %	21,3 %
Sous-total (1)	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Dépenses des organismes municipaux et paramunicipaux sous le contrôle des municipalités pour l'année 2008															
1 000 000 et plus	0,2 %	25,7 %	51,4 %	58,0 %	62,1 %	53,4 %	36,6 %	87,5 %	36,3 %	61,8 %	42,6 %	0,1 %	37,1 %	55,9 %	46,0 %
100 000 à 999 999	1,3 %	29,7 %	31,4 %	25,2 %	20,3 %	29,5 %	27,0 %	3,1 %	48,9 %	31,9 %	30,1 %	18,5 %	33,7 %	26,5 %	30,3 %
25 000 à 99 999	4,4 %	17,8 %	5,5 %	6,1 %	5,4 %	5,6 %	14,8 %	4,4 %	3,9 %	1,4 %	4,5 %	33,2 %	10,8 %	6,4 %	8,7 %
moins de 25 000	94,1 %	26,9 %	11,7 %	10,7 %	12,1 %	11,5 %	21,5 %	5,0 %	9,8 %	4,9 %	22,8 %	48,2 %	16,4 %	11,2 %	15,0 %
Sous-total (2)	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Dépenses des MRC et des communautés métropolitaines pour l'année 2008															
MRC	97,7 %		85,2 %	98,7 %	92,7 %	86,4 %	97,5 %	100,0 %	98,9 %	99,3 %	99,6 %	100,0 %	97,9 %	99,7 %	98,2 %
CMR	1,1 %		14,3 %	0,0 %	7,3 %	13,1 %	1,6 %	0,0 %	0,6 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	1,5 %	0,0 %	1,3 %
CMQ	1,1 %		0,5 %	0,3 %	0,0 %	0,5 %	0,6 %	0,0 %	0,3 %	0,6 %	0,3 %	0,0 %	0,6 %	0,3 %	0,5 %
Sous-total (3)	100,0 %		100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Total (1+2+3)	100,0 %		100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Note 1 : Les services et la location comprennent les catégories de dépenses suivantes : transport et communication, honoraires professionnels, services techniques, autres services et location.

Note 2 : L'acquisition de biens comprend les autres biens durables et les autres biens non durables.

Note 3 : L'exécution des travaux comprend les dépenses liées aux travaux de construction, à l'entretien et aux réparations.

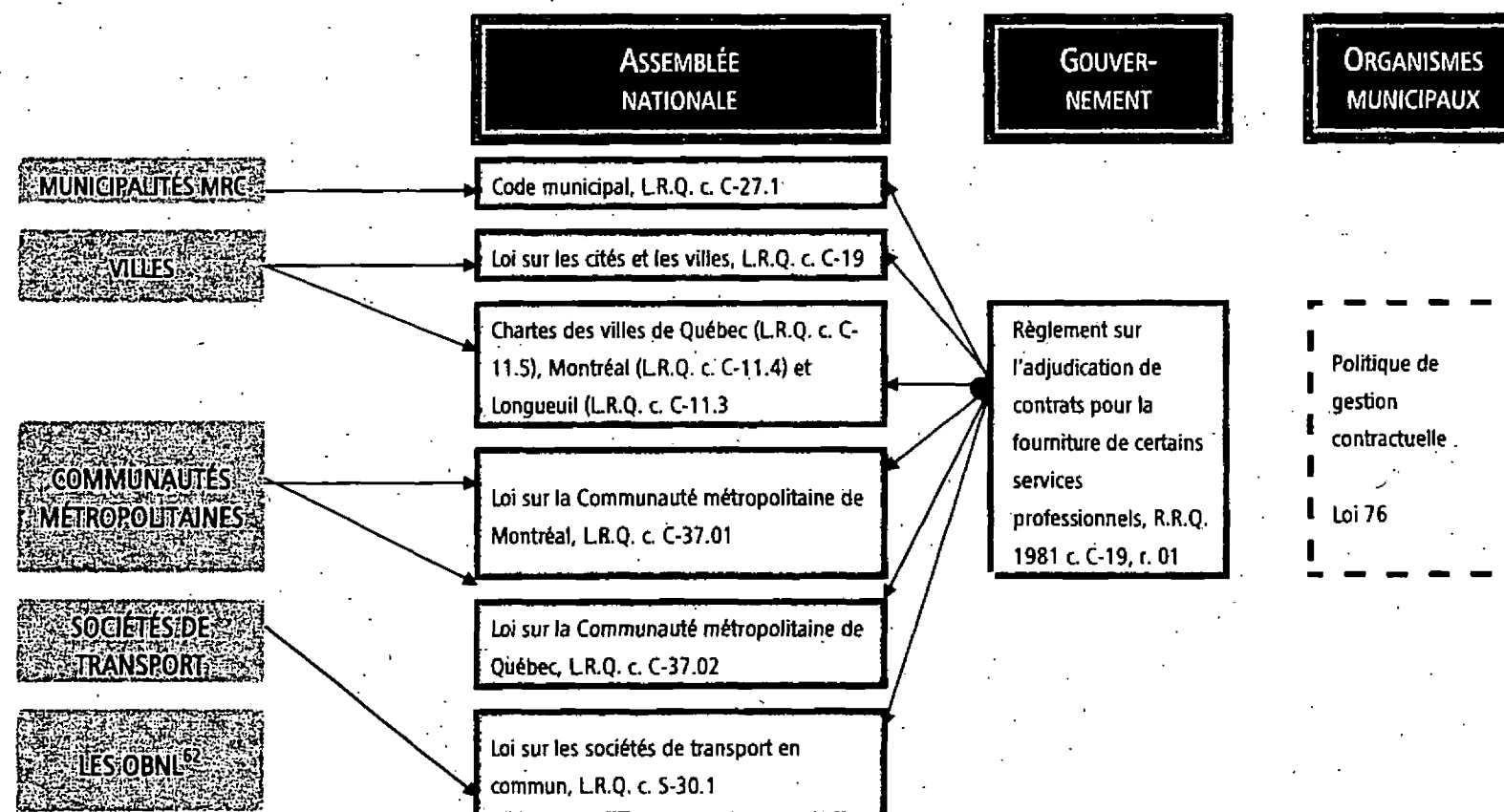
Ministère des Affaires municipales, des Régions  
et de l'Occupation du territoire  
Le 1<sup>er</sup> mars 2010





## Annexe 9

### Cadre législatif et réglementaire du secteur municipal visé par la Loi 76



<sup>62</sup> Controverse jurisprudentielle. La présence de dispositions législatives expresses permet de croire que celles qui ne sont pas visées ne seraient pas assujetties aux règles d'attribution des contrats. Voir la section 3.4 du chapitre 3 à cet effet.

211





## Annexe 11

---

### Le processus contractuel : grille des étapes

1. **Détermination des besoins**
2. **Planification et budgétisation**
  - a) Détermination du projet, des biens ou des services
  - b) Évaluation préliminaire des coûts
  - c) Règlement d'emprunt, le cas échéant
3. **Préparation du cahier des charges**
  - a) Plans et devis, description technique
  - b) Estimation précise des coûts
  - c) Instructions aux soumissionnaires
  - d) Conditions générales
  - e) Projet de contrat
  - f) Détermination, le cas échéant, de :
    - critères d'admissibilité et de conformité;
    - critères d'évaluation de la qualité des entreprises;
    - comité de sélection;
    - mode d'attribution : PBSC<sup>63</sup>, pondération qualité-prix.
4. **Appel de soumissions**
  - a) Publication de l'avis
  - b) Vente des cahiers d'appel d'offres
  - c) Addenda
  - d) Dépôt des soumissions
  - e) Publication des noms, s'il y a lieu
5. **Évaluation des soumissions**
  - a) Ouverture des soumissions
  - b) Analyse

---

<sup>63</sup> Plus basse soumission conforme.

6. **Attribution du contrat**
  - a) Contrats adjugés
  - b) Annulation
  - c) Résolution du conseil
  - d) Publication de renseignements
7. **Gestion du contrat**
  - a) Exécution, livraison, fourniture
  - b) Suivi des travaux
  - c) Modifications au contrat
  - d) Suivi des coûts
8. **Paielement et évaluation du contrat**
  - a) Vérification de la qualité
  - b) Paiement et garantie
  - c) Évaluation du projet de l'entreprise
  - d) Vérification des comptes

## Annexe 12

---

### Documents typiques d'appels d'offres en approvisionnement Modifications de novembre 2009

#### Renseignements préliminaires

##### Pratiques anticoncurrentielles

Le fournisseur, du seul fait du dépôt de sa soumission, déclare ne pas avoir, dans le contexte du présent appel d'offres, agi à l'encontre de la Loi fédérale sur la concurrence (L.R., 1985, ch. C-34), laquelle stipule notamment que constitue un acte criminel le fait de participer à un truquage des soumissions, à savoir :

- l'accord ou arrangement entre plusieurs personnes par lequel au moins l'une d'elles consent ou s'engage à ne pas présenter de soumission en réponse à un appel d'offres;
- la présentation de soumissions qui sont le fruit d'un accord ou arrangement entre plusieurs soumissionnaires.

Le fournisseur déclare, en conséquence, qu'il n'y a pas eu, en contravention de la Loi précitée, de communication, d'entente ou d'arrangement avec un concurrent relativement aux prix, aux méthodes, aux facteurs ou aux formules pour établir les prix, à la décision de présenter ou de ne pas présenter une soumission ainsi qu'à la présentation d'une soumission qui ne répond pas aux spécifications de l'appel d'offres.

Le truquage des soumissions est une pratique commerciale illégale suivant la Loi fédérale sur la concurrence (L.R., 1985, ch. C-34). Il s'agit en soi d'une forme de fixation des prix. Quiconque participe à un truquage de soumissions commet un acte criminel et encourt, sur déclaration de culpabilité, l'amende que le tribunal estime indiquée et un emprisonnement maximal de quatorze (14) ans, ou l'une de ces peines.





## Annexe 13

---

### Système électronique d'appel d'offres (SEAO)

Avantages de recourir au site du SEAO pour la publication de renseignements relatifs aux contrats :

- saisie rapide des données relatives aux contrats attribués à la suite d'un appel d'offres public ou d'une demande de soumissions sur invitation ou de gré à gré, le système étant déjà conçu pour indiquer la majorité des renseignements exigés;
- risques d'erreurs moindres, les entreprises étant déjà enregistrées dans le système;
- disponibilité de l'information dans un délai maximal de 4 jours ouvrables en ce qui a trait aux résultats de l'ouverture des soumissions, ce qui évite aux soumissionnaires d'avoir à se déplacer pour assister à l'ouverture publique des soumissions;
- possibilité d'insérer un hyperlien sur le site Internet des municipalités, des MRC ou des autres organismes municipaux afin d'atteindre les informations spécifiques à l'organisme sur le site du SEAO;
- possibilité de générer des rapports statistiques selon une foule de critères;
- adaptation possible du système pour toute application ou demande spécifique qui pourrait être requise.

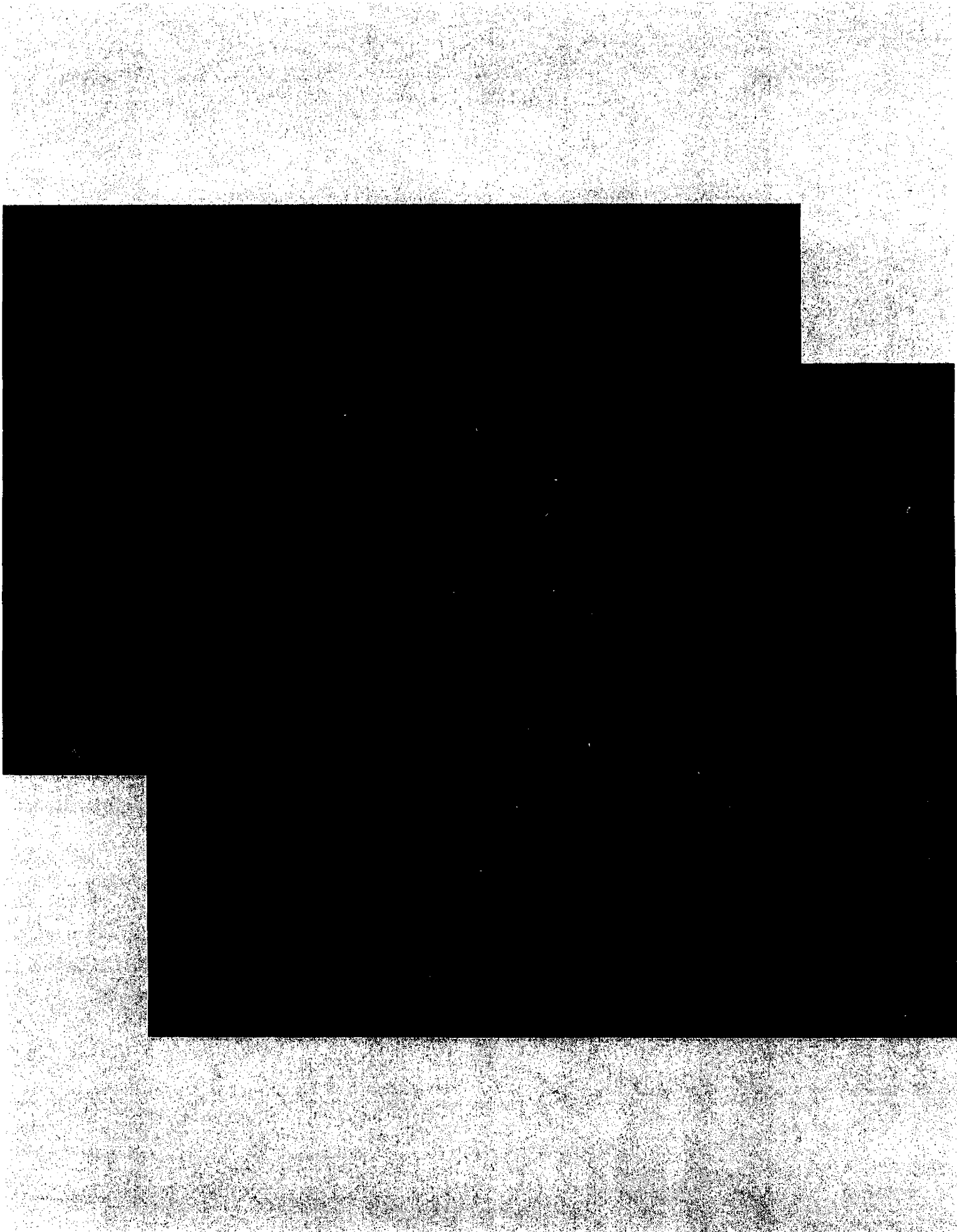


## **Annexe 14**

---

### **Liste des lois et des règlements applicables aux organismes municipaux en matière d'attribution de contrats**

1. Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
2. Loi sur les compétences municipales
3. Code municipal du Québec
4. Loi sur les cités et villes
5. Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations
6. Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal
7. Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec
8. Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels
9. Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités
10. Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
11. Lois sur les sociétés de transport en commun
12. Loi sur les conseils intermunicipaux de transport dans la région de Montréal
13. Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal
14. Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal [2002, c.37, a.282, modifié par la Loi de 2003, c. 19, a. 237]
15. Règles relatives à l'adjudication de certains contrats nécessaires pour l'implantation, l'exploitation ou l'utilisation par un organisme municipal ou une commission scolaire d'un réseau de télécommunication à large bande passante
16. Charte de la Ville de Montréal
17. Charte de la Ville de Québec
18. Charte de la Ville de Longueuil
19. Charte de la Ville de Gatineau
20. Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik
21. Loi sur la Société d'habitation du Québec
22. Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux, projet de loi n° 76 (sanctionnée mais non en vigueur)



**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande #38

Dates, lieux et nombre de rencontres du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal. Indiquer la liste des membres et leur rémunération. Joindre copie des ordres du jour, des procès-verbaux ainsi que tout autre document produit par le groupe de travail depuis le début de son mandat.

**Mandat**

Lors de la rencontre de la Table Québec-municipalités (TQM) du 1<sup>er</sup> mai 2009, la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation des territoires, en accord avec les représentants des deux associations municipales et de la Ville de Montréal, a mis en place un *Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal*. Le mandat du groupe de travail était de soumettre des recommandations sur des mesures et des mécanismes afin de préciser les règles d'éthique au sein du milieu municipal.

**Composition**

Le groupe de travail a été placé sous la responsabilité de la Commission municipale du Québec (CMQ) et sa présidence a été confiée à monsieur Florent Gagné. Sont également membres du groupe de travail : M. Maurice Boucher (secrétaire du groupe de travail), M. Claude Dubé (expert externe), M<sup>e</sup> Josée Perras (DAJ, MAMROT) et M<sup>e</sup> Pierre-D. Girard (CMQ).

**Réunions tenues**

Le groupe de travail a tenu neuf réunions aux dates suivantes : 11, 12, 13, 19, 20 mai 2009, 2, 3, 19 et 22 juin 2009.

**Document produit**

Le rapport final du groupe de travail a été déposé au ministre le 30 juin 2009 et rendu public lors d'une conférence de presse tenue le 14 juillet 2009 en marge d'une réunion spéciale de la TQM (copie en annexe).

**Rémunération des membres : Grand total : 55 421,21 \$**

M. Florent Gagné, président	total honoraires (117\$ / h) : 29 718,00 \$	total déplacements : 669,95 \$	Grand total : 30 387,95 \$
M. Maurice Boucher	total honoraires (100 \$/h) : 11 310,00 \$	total déplacements : 885,17 \$	Grand total : 12 195,17 \$
M. Claude Dubé	total honoraires (78 \$/ h) : 12 000,00 \$	total déplacements : 838,09 \$	Grand total : 12 838,09 \$

# Éthique et démocratie municipale

Éthique

Éthique

Éthique

Éthique

Éthique

Éthique

Éthique

Éthique

Éthique



# **Éthique et démocratie municipale**

Rapport  
du Groupe de travail  
sur l'éthique  
dans le milieu municipal

Juin 2009



Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales,  
des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante :  
[www.mamrot.gouv.qc.ca](http://www.mamrot.gouv.qc.ca).

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales,  
des Régions et de l'Occupation du territoire, 2009

ISBN 978-2-550-56446-1 (imprimé)  
ISBN 978-2-550-56447-8 (PDF)

Dépôt légal – 2009

Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
Bibliothèque et Archives Canada

Québec, le 30 juin 2009

Monsieur Pierre Delisle  
Président  
Commission municipale du Québec  
10, rue Pierre-Olivier-Chauveau  
Mezzanine, aile Chauveau  
Québec (Québec) G1R 4J3

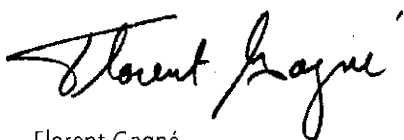
Monsieur le Président,

Il m'est agréable de vous présenter le rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal. Ce document fait suite au mandat que la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, madame Nathalie Normandeau, a confié le 1<sup>er</sup> mai dernier au Groupe de travail, lequel a été placé sous la responsabilité de la Commission municipale du Québec. Comme il a été convenu entre nous, je transmets également le rapport au ministre.

Nous espérons que les recommandations que nous avons formulées permettront de développer une culture éthique encore mieux affirmée et de consolider ainsi la démocratie municipale.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président du Groupe de travail,

A handwritten signature in black ink, reading 'Florent Gagné'. The signature is fluid and cursive, with the first name 'Florent' and the last name 'Gagné' clearly distinguishable.

Florent Gagné

Québec, le 30 juin 2009

Monsieur Laurent Lessard  
Ministre des Affaires municipales, des Régions  
et de l'Occupation du territoire  
10, rue Pierre-Olivier-Chauveau, 4<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1R 4J3

Monsieur le Ministre,

C'est avec plaisir que je vous transmets le rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal. Ce document résulte du mandat que votre prédécesseure, Madame Nathalie Normandeau, nous a confié le 1<sup>er</sup> mai 2009. Le rapport fait état des principaux concepts entourant la question éthique, décrit les particularités du système municipal et l'encadrement juridique existant en matière d'éthique, énonce les rôles et responsabilités qu'il convient d'attribuer aux élus et aux conseils municipaux et propose un mécanisme de traitement des comportements dérogatoires. Le rapport présente des recommandations concernant les actions à prendre.

Comme l'indique le titre du rapport *Éthique et démocratie municipale*, le Groupe de travail considère que la confiance du citoyen envers l'institution municipale est un élément essentiel à l'exercice d'une saine démocratie. Cette confiance ne peut se maintenir que si les élus municipaux se comportent en toute circonstance de manière à la mériter. Voilà pourquoi nous avons voulu mettre délibérément l'accent, avant tout, sur la responsabilité personnelle de chaque élu, plutôt que sur une approche axée sur le contrôle. Nous croyons également que le conseil municipal doit être le gardien de l'éthique de ses membres avec des mécanismes appropriés d'application, l'État et les autres partenaires ne venant qu'appuyer la démarche.

Dans son œuvre magistrale *La Démocratie en Amérique*, publiée en 1835, Alexis de Tocqueville avait déjà observé qu'une des composantes-clés de la vigueur de la démocratie représentative résidait dans la force des institutions locales. Nous croyons que nous bénéficions, au Québec, d'une démocratie municipale qui est forte et saine et que nous devons nourrir le souci constant de la préserver et de la consolider. Nous espérons que les recommandations que nous formulons, si elles devaient vous convenir, permettront de contribuer à cette démarche.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président du Groupe de travail,

A handwritten signature in black ink, reading 'Florent Gagné' in a cursive style.

Florent Gagné





## Table des matières

Préambule .....	I
-----------------	---

### CHAPITRE 1

L'éthique en milieu municipal : une réflexion nécessaire .....	1
--	---

1.1 Un contexte favorable.....	1
1.2 Des enjeux à considérer .....	2
1.2.1 La nécessaire confiance du public.....	3
1.2.2 La primauté de l'intérêt général .....	3
1.2.3 L'imputabilité des élus .....	3
1.2.4 La responsabilité et l'engagement personnels.....	3
1.2.5 Le leadership éthique.....	4
1.2.6 La formation en éthique.....	4
1.3 La mission, les principes et les valeurs .....	5
1.4 Les éléments de base d'un code d'éthique et de déontologie .....	6

### CHAPITRE 2

Un système municipal diversifié.....	9
--------------------------------------	---

2.1 Le cadre légal en matière d'éthique et de déontologie : trois règles de base .....	10
2.2 Des ajustements nécessaires .....	12

### CHAPITRE 3

Rôles et responsabilités des intervenants du milieu municipal.....	15
--	----

3.1 L'éthique, d'abord une responsabilité et un engagement personnels .....	15
3.1.1 L'assermentation .....	16
3.1.2 La déclaration d'intérêt .....	16
3.1.3 La formation des élus .....	17
3.1.4 L'après-mandat .....	18

<b>3.2 Le conseil municipal, promoteur et gardien de l'éthique .....</b>	<b>19</b>
3.2.1 Prévoir le cadre d'exercice de l'éthique. ....	20
3.2.2 La formation des élus .....	22
3.2.3 Un répondant à l'éthique .....	23
<b>3.3 Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie .....</b>	<b>24</b>
<b>3.4 La Commission municipale du Québec .....</b>	<b>27</b>
<b>3.5 Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire .....</b>	<b>27</b>
<b>3.6 Les associations représentant les élus municipaux : des partenaires privilégiés .....</b>	<b>28</b>
<b>Sommaire et recommandations .....</b>	<b>31</b>

## PRÉAMBULE

Les personnes élues à des postes de membre d'un conseil municipal, pour bien assumer leur rôle de gardien de l'intérêt public et exercer la responsabilité démocratique qui en découle, doivent en tout temps conserver la confiance des citoyens qu'elles représentent et, à cette fin, se comporter de façon à ce que leur intégrité, leur rigueur et leur engagement à servir ne soient pas mis en doute.

Pour ce faire, les municipalités sont assujetties à des dispositions législatives et réglementaires qui balisent en grande partie leurs actions. Certaines se sont aussi dotées de règles et de mécanismes pour mieux encadrer les attitudes et les comportements. Ces outils apparaissent de plus en plus comme un élément normal du contrat de confiance qui lie le public et la personne occupant un poste électif.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les élus doivent quelquefois faire face à un dilemme éthique ou à une incertitude quant à l'attitude à adopter. Puisqu'on leur demande d'être responsables de leurs actes, il est essentiel qu'ils puissent disposer de règles claires qui reposent sur des valeurs communes pour les aider à gérer les fonds et les biens publics, à mieux guider leur conduite, à résoudre des dilemmes et à assurer en tout temps la transparence qui permettra de préserver la confiance de la population quant à leur gestion.

Dans le milieu municipal, l' élu est près du citoyen : il gère des services de premier niveau, il prend des décisions qui touchent ou concernent directement le citoyen, il le côtoie aux séances du conseil municipal, il le rencontre dans la rue. Cette proximité rend encore plus impératif pour lui de disposer d'un encadrement qui puisse l'aider à exercer ses choix en conformité avec les attentes éthiques des citoyens.

Les débats éthiques soulevés dans l'actualité récente ont amené le gouvernement à vouloir renforcer les mécanismes en place. À cet égard, la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, madame Nathalie Normandeau, avait indiqué son intention de proposer un projet de loi à l'Assemblée nationale avant la fin de l'année 2009. Lors d'une rencontre de la Table Québec-municipalités, tenue le 1<sup>er</sup> mai 2009, la ministre a consulté les représentants du milieu municipal québécois. Au terme de leur discussion, ils se sont entendus pour confier à un groupe de travail, sous la responsabilité de la Commission municipale du Québec (CMQ), la tâche d'examiner les diverses facettes de l'éthique dans le milieu municipal et de suggérer les règles et les mécanismes à mettre en place dans l'ensemble des municipalités et organismes municipaux du Québec.

De façon plus précise, le mandat confié à ce groupe de travail est :

- de conseiller la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire sur des mesures et des mécanismes afin de préciser les règles d'éthique au sein du milieu municipal;
- d'émettre des hypothèses quant à la mise en œuvre de ces mesures et mécanismes;
- d'élaborer les lignes directrices d'un code d'éthique destiné aux municipalités et aux organismes municipaux au cours de l'année 2010;
- de définir les orientations d'éventuelles propositions législatives en vue d'un dépôt à la session de l'automne de l'Assemblée nationale;
- d'identifier et recommander l'organisme le plus approprié pour encadrer toute la question de l'éthique en milieu municipal;
- de consulter, le cas échéant, les experts en éthique du ministère du Conseil exécutif et de l'Assemblée nationale.

Le rapport du Groupe de travail est attendu pour le 30 juin 2009.

Le Groupe de travail est présidé par monsieur Florent Gagné, consultant en politiques publiques.

Les autres membres du Groupe de travail sont :

Monsieur Maurice Boucher, secrétaire,  
Monsieur Claude Dubé, conseiller en éthique,  
M<sup>e</sup> Pierre-D. Girard, vice-président à la Commission municipale du Québec,  
M<sup>e</sup> Josée Perras, avocate au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

De plus, le Groupe de travail a pu compter sur la collaboration et le soutien de madame Sylvie Desautniers, directrice générale des politiques au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

Le Groupe de travail s'est réuni à huit reprises du 11 mai au 19 juin 2009 pour examiner les divers aspects de l'éthique en milieu municipal et s'acquitter du mandat qui lui a été confié.

Pour ce faire, il a notamment consulté les lois existantes, les codes d'éthique et de déontologie en vigueur dans certaines municipalités du Québec, dans d'autres provinces canadiennes et aux États-Unis, ainsi que divers documents publiés au Québec et au Canada qui traitent des concepts d'éthique et de déontologie ainsi que de leurs règles et mécanismes d'application.

Le présent rapport formule également des recommandations visant à aider les élus municipaux du Québec à mieux servir encore la vie démocratique municipale et à renforcer le rapport de confiance citoyen-élu qui en constitue l'assise.



## CHAPITRE 1

### L'éthique en milieu municipal : une réflexion nécessaire

#### 1.1 Un contexte favorable

On n'a jamais autant parlé d'éthique. Paradoxalement, c'est le secteur de l'entreprise privée qui a été le plus durement interpellé au cours des dernières années. Des échecs financiers retentissants, largement causés par des comportements indéfendables des dirigeants en place, ont ébranlé les bases mêmes du système capitaliste et mis en lumière les difficultés qui ne manqueraient pas de survenir si la confiance des investisseurs envers les dirigeants devait s'effriter. D'où la nécessité, vivement ressentie, de rebâtir cette confiance par l'adoption de lois et de règlements plus contraignants, mais aussi de codes de comportement décrivant plus précisément la nouvelle éthique des affaires à laquelle les entreprises doivent désormais se conformer.

Encore davantage que dans le secteur privé, la confiance constitue un ingrédient essentiel et absolument vital de tout système démocratique. Si la confiance des citoyens à l'égard des dirigeants publics se manifeste de façon formelle lors des élections, elle demeure fragile et peut rapidement se dissiper et donner lieu à la méfiance, aux soupçons, aux reproches et au cynisme lorsque les élus adoptent des comportements qui, aux yeux des citoyens, sont irrespectueux des valeurs de droiture et de probité auxquelles s'attend la collectivité.

Cette attitude de méfiance envers les dirigeants du secteur privé et du secteur public trouve des racines plus profondes dans divers changements sociaux et culturels qui ont amené une société plus universalisée, plus ouverte et mieux informée.

Avec l'affirmation plus insistante des droits et libertés, il s'est produit une accentuation et une valorisation des arbitrages individuels, se traduisant par une autonomie plus revendiquée, parfois génératrice de tensions entre les droits individuels et les droits collectifs. Si le consensus éthique coule moins naturellement dans la diversité culturelle et morale, il n'est pas moins nécessaire et essentiel à la bonne gouvernance de la chose publique.

Un autre phénomène, et non le moindre, est le fait que la société est fortement médiatisée et fait sentir l'influence toujours grandissante de l'opinion publique. La présence des médias et l'utilisation des moyens de communication font en sorte que le citoyen est mieux informé. Il n'hésite pas à exprimer son indignation devant le dévoilement de scandales réels ou perçus ainsi que devant les cas d'abus et de comportements douteux des élus municipaux. Les médias occupent largement l'espace public avec leurs analyses des événements et mettent en relief les faits et gestes des dirigeants d'organismes publics, ce qui amène les citoyens à être plus exigeants dans les attentes qu'ils formulent à leur égard.

En contrepartie, cette évolution fait ressortir l'importance de doter les pouvoirs publics de dispositifs pour prévenir les comportements condamnables et assurer plus de rigueur dans l'exercice des choix. Il apparaît de plus en plus nécessaire que les élus municipaux s'inscrivent dans cette démarche et participent pleinement à l'amélioration des conditions d'exercice de leurs responsabilités. Comme ils exercent des charges publiques, leur conduite doit être en tout temps empreinte d'intégrité et de rigueur dans le but de protéger et maintenir la confiance des citoyens envers les institutions démocratiques.

La simple revue de certains événements ayant animé récemment l'actualité permet de dégager des questions et des problématiques qui appellent tout naturellement la formulation d'un encadrement mieux articulé, visant à prévenir des conduites indésirables et, positivement, à sensibiliser, inciter et promouvoir l'éthique en milieu municipal.

Les codes d'éthique et de déontologie n'ont ni le pouvoir ni la prétention d'enrayer la corruption ni de rendre vertueux. Ils ont plutôt pour but de fixer des balises normales pour l'exercice d'une fonction à caractère public. Afin d'établir correctement ces balises, il est nécessaire de se pencher sur les principaux enjeux éthiques soulevés dans le milieu municipal.

## **1.2 Des enjeux à considérer**

La notion d'éthique est étroitement liée aux mœurs d'une société, au droit en vigueur et aux règles de déontologie. L'éthique s'inscrit dans l'art d'exercer son jugement sur la base de valeurs, de normes et des enjeux en cause pour diriger sa conduite et prendre des décisions éclairées dans une situation donnée. Au sens pratique, elle se réfère à un ensemble de valeurs, de règles et de jugements qui orientent le comportement d'un individu et des groupes. Quant à elle, la déontologie porte plutôt sur les règles de conduite attendues sous l'angle des devoirs et des obligations qui découlent des valeurs et des principes éthiques; elle exerce une régulation en vue d'orienter la conduite éthique. La déontologie, à l'encontre de l'éthique, a pour fonction de fournir les règles de conduite pour rappeler des responsabilités. Les règles sont inscrites dans un document de référence et peuvent prévoir des sanctions lorsqu'il y a eu dérogation à une norme clairement définie. L'éthique exerce donc une fonction de légitimation alors que la déontologie exerce une fonction de régulation; les deux concepts sont nécessaires et complémentaires pour affirmer les valeurs et les devoirs.

Trop et pas assez constituent deux excès. Trop vouloir enchâsser l'éthique dans une série de règles déontologiques risque d'atténuer la responsabilité d'abord individuelle sur laquelle se fonde l'éthique par l'exercice de la réflexion et du jugement empreint de prudence. Il faut donc chercher l'équilibre entre les règles et la responsabilité individuelle. Un mode de régulation pondéré permet d'assurer la qualité du comportement éthique.

Compte tenu des contextes particuliers propres aux municipalités, il est souhaitable de privilégier un cadre qui intègre, le plus harmonieusement possible, l'éthique et la

déontologie pour le rendre accessible à la compréhension par le sens commun. À cet égard, un code d'éthique et de déontologie doit s'écrire et se lire d'une manière simple en évitant, dans sa forme, d'être indûment legaliste et normatif.

### **1.2.1 La nécessaire confiance du public**

Sur le plan des enjeux éthiques, il faut retenir, en premier lieu, la confiance du public. Elle s'effrite lorsque surviennent des problèmes réels ou présumés que l'on aurait pu prévenir ou corriger. L'indignation devant les manquements à l'éthique démontre la grande sensibilité des citoyens; ils s'interrogent sur l'intégrité de leurs élus. Ils réclament des dispositifs efficaces pour encadrer les comportements et une surveillance structurée pour sanctionner les transgresseurs. Il n'y a rien de plus dévastateur que les soupçons d'irrégularités et les allégations de conflits d'intérêts qui planent sur une administration et ses représentants. L'opinion publique se montre impitoyable devant de telles situations et, en réaction, demande au législateur d'intervenir d'une manière coercitive. La protection de la confiance des citoyens envers la municipalité et les élus doit reposer sur des mécanismes de surveillance adéquats qui auront un effet dissuasif et correctif sur des actes porteurs de conséquences négatives pour les individus et la collectivité.

### **1.2.2 La primauté de l'intérêt général**

Ensuite, il y a la gestion transparente qui représente un domaine particulièrement sensible. Le cynisme s'accroît et la confiance se fragilise devant les abus, le gaspillage et la mauvaise utilisation des taxes des contribuables. Ce qui déconcerte particulièrement le citoyen, c'est lorsque l'intérêt personnel l'emporte sur l'intérêt général. Cette notion ne doit pas se réduire à un ensemble de politiques publiques visant à gérer les biens et les services. L'intérêt général s'impose pour garantir la primauté du service aux citoyens et l'utilisation transparente des fonds publics. Cette transparence doit se faire sentir dans l'ensemble des activités publiques. L'enjeu de la poursuite de l'intérêt général repose sur la volonté d'assumer cette primauté par les valeurs qui inspirent l'exercice des fonctions; l'intérêt général demeure toujours l'objectif ultime.

### **1.2.3 L'imputabilité des élus**

Être un élu municipal suppose non seulement la motivation à mettre ses talents et ses énergies au service de la collectivité, mais également la capacité d'assumer ses choix et d'en rendre compte. Il faut donc un environnement qui est favorable à l'intégration d'une éthique consciente et responsable relativement à l'exercice des fonctions d'un élu. Elle doit s'appuyer sur des valeurs, des principes et des règles qui vont guider les décisions et les actions individuelles et collectives.

### **1.2.4 La responsabilité et l'engagement personnels**

Il serait bien illusoire de penser que la formulation de règles peut seule assurer en toute circonstance un haut niveau d'éthique. Il est essentiel de définir un ensemble de valeurs et de principes pour que la responsabilité individuelle devienne le fondement de la

conduite attendue. Pour assurer une certaine homogénéité, il apparaît nécessaire d'établir un consensus autour de règles ou d'exigences déontologiques auxquelles l' élu adhère de plein gré. Leur portée trouve son sens dans la prudence, l'intégrité personnelle et la sensibilité aux valeurs partagées. Sur la base des principes d'éthique et des règles de déontologie, la responsabilité n'est plus réservée à l'individu, mais échoit aux autres élus pour devenir partagée. Le code d'éthique et de déontologie devient alors l'expression concrète et visible d'une réelle volonté d'intégrer cette dimension au mode de fonctionnement comme référence, comme guide et comme porteur d'un potentiel mobilisateur et intégrateur qui appuie et consolide la responsabilité.

#### 1.2.5 Le leadership éthique

Une culture éthique forte, vivante et appliquée ne peut être le seul résultat du geste formel que constitue l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie. Si la responsabilité d'assurer un leadership en matière d'éthique revient au conseil municipal dans son ensemble, c'est plus particulièrement au maire de la municipalité qu'il incombe de montrer la voie, de se faire le promoteur et le gardien de son contenu, de le diffuser, de faire les rappels qui s'imposent, d'entreprendre les révisions et ajustements que peut commander périodiquement la conjoncture et, en tout temps, d'en souligner l'importance. Le leadership éthique doit aussi se traduire par une large diffusion du code pour que les élus s'en approprient l'esprit et la lettre. Enfin, le maire devra susciter l'adhésion au code, soutenir les valeurs et les règles qui y sont inscrites et, le cas échéant, veiller à l'application par le conseil municipal des sanctions aux comportements dérogatoires.

#### 1.2.6 La formation en éthique

Finalement, la formation en éthique représente un facteur déterminant dans le processus d'acquisition d'une compétence éthique. En effet, une formation initiale, dispensée dans un délai raisonnable lors de l'entrée en fonction, et par la suite une formation de mise à niveau sur une base régulière, serait de nature à renforcer le comportement éthique et, à tout le moins, à réduire les risques de dérogation.

La formation et la sensibilisation constituent les mécanismes-clés pour apprendre et inculquer les valeurs et les normes de conduite. Elles permettront aux élus de développer leurs capacités à les apprécier, d'aiguiser leur acuité devant les risques potentiels et d'adopter les comportements requis pour s'y conformer. Tout en améliorant la qualité de la conduite et du climat éthique, les activités de formation ont un effet direct sur le développement d'une culture éthique solide.

### 1.3 La mission, les principes et les valeurs

Une municipalité est beaucoup plus qu'un simple palier dans la gestion des affaires publiques. Elle est avant tout une collectivité humaine qui cherche à aménager son milieu de vie et à se donner les services publics de base.

L'univers municipal est un système complexe de rapports entre des individus, des groupes d'intérêts sociaux, économiques, culturels, environnementaux et les représentants élus. De manière à répondre aux aspirations exprimées par les citoyens, la municipalité doit s'organiser en système pour répondre le plus adéquatement possible aux besoins, dans les limites de sa capacité et dans la mesure des ressources disponibles.

Au-delà du pouvoir de réglementation, de la fourniture d'équipements publics, de l'aménagement et de la protection publique, la municipalité est porteuse de valeurs qui orientent ses décisions et ses actions et qui constituent le fondement de la vie communautaire.

Essentiellement, la mission d'une municipalité<sup>1</sup> peut se décrire ainsi :

**La municipalité est une institution démocratique qui permet aux citoyens et aux contribuables d'une collectivité de s'organiser pour vivre ensemble. Elle a pour mandat de développer et de mettre en valeur un territoire donné en planifiant et en fournissant des services de base à la collectivité dans la mesure des ressources disponibles.**

Cette mission s'inscrit dans la poursuite du bien commun et doit être remplie avec efficacité. Les décisions prises par les élus doivent viser l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens et s'inspirer de valeurs qui vont se refléter dans l'exercice des pouvoirs, des droits et des devoirs dévolus par la loi.

Les valeurs privilégiées et les principes éthiques en cause interpellent au plus haut point les élus puisqu'ils orientent la façon de concevoir la relation entre l'administration municipale et les citoyens. Ces valeurs et ces principes ont pour fonction de guider le comportement éthique d'un élu qui agit à la fois comme représentant des citoyens et administrateur.

Pour que cette mission devienne fonctionnelle sur le plan éthique, il est important de dégager les principes qui en découlent. Avec les règles de déontologie applicables, ils constituent l'aspect le plus important de l'assise du cadre éthique. D'abord, les principes vont indiquer une orientation, exprimer une attitude et un souci des autres en plus de servir d'inspiration. Ils sont porteurs de messages qui relient les valeurs et les normes en renforçant leur cohérence dans une visée d'harmonie.

1. Sur le plan légal, le terme municipalité désigne « une personne morale de droit public formée des habitants et contribuables de son territoire ».

Ainsi, les principes éthiques retenus sont :

- de soutenir la vie démocratique;
- de servir l'intérêt général;
- d'aider à la transparence;
- de protéger la confiance du public;
- de promouvoir le comportement éthique;
- de susciter une culture éthique.

Pour assurer le respect de ces principes, les élus devront agir avec prudence et être animés par des valeurs de respect, d'intégrité, d'impartialité et de loyauté.

#### **1.4 Les éléments de base d'un code d'éthique et de déontologie**

Le code d'éthique et de déontologie est un outil visant à aider l' élu municipal à adopter un comportement qui est en harmonie avec la vision de la municipalité et qui respecte les principes et valeurs préconisés par celle-ci. Sans nécessairement couvrir toutes les situations auxquelles peut être confronté l' élu, un certain nombre de règles minimales peuvent embrasser une grande partie de la vie municipale. On retrouve, de façon assez générale, ces règles dans les codes d'éthique et de déontologie adoptés jusqu'ici par les municipalités.

Ces règles peuvent être adaptées ou renforcées, selon les contextes particuliers.

- **La règle portant sur les conflits d'intérêts**  
La confiance publique exige que l' élu municipal place l'intérêt général au-dessus de tout intérêt personnel.
- **La règle portant sur l'utilisation des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles à d'autres fins que celles prévues**  
L'utilisation inappropriée des biens et des ressources municipales exige que l' élu puisse se placer au-dessus de tout soupçon et de se mettre à l'abri de toute allégation pouvant mettre en doute les valeurs d'intégrité et d'honnêteté.
- **La règle portant sur la gratification**  
Les cadeaux, avantages et dons constituent une zone à risques élevés. Il apparaît important que l' élu soit sensible aux conséquences que comportent la sollicitation, l'acceptation de cadeaux, services ou autres gratifications. La participation à des événements qui ont un caractère officiel devrait faire l'objet d'un encadrement précis afin d'éviter les ambiguïtés et les dérives possibles.
- **La règle portant sur l'obligation de discrétion et du respect de la confidentialité**  
À moins d'y être dûment autorisés, les élus ne doivent révéler ou faire connaître quoique ce soit dont ils ont pris connaissance dans l'exercice de leur fonction. De plus,

ils ne doivent pas s'engager dans toutes transactions, tirant parti d'information privilégiée, non publique, ni permettre l'utilisation de cette information pour infléchir une décision ou obtenir un bénéfice directement ou indirectement dans le but de promouvoir ses intérêts privés ou ceux d'un tiers.

- **La règle portant sur l'absence de favoritisme**  
Les élus doivent s'appliquer à agir d'une manière impartiale et accorder de traitement préférentiel à aucun individu ou organisme externe, mis à part les engagements autorisés en bonne et due forme.
- **La règle portant sur les interactions avec les organismes externes**  
La gestion des affaires municipales comporte des relations étroites avec l'entreprise privée et les organismes externes. Elle donne lieu à l'octroi de contrats et à la réalisation de travaux selon des modalités prévues. L'élue doit s'abstenir de détenir un intérêt direct ou indirect dans ces transactions ou d'en tirer un avantage personnel.
- **La règle portant sur les obligations après-mandat**  
Il apparaît essentiel de prévoir des règles applicables à un élu qui a cessé d'exercer ses fonctions. Dès le début de son mandat, il doit être informé de l'étendue des obligations qui devront continuer à s'appliquer après la fin de son mandat.

Les sept règles de déontologie mentionnées précédemment constituent les normes de conduite générale applicables aux élus municipaux. Elles s'inscrivent en complément ou en renforcement des dispositions qui sont déjà prévues dans la loi.

## CHAPITRE 2

### Un système municipal diversifié

La réalité municipale québécoise est très diversifiée, tant dans ses structures que dans la composition de ses acteurs. Il existe 1 109 municipalités locales dont les deux tiers comptent moins de 2 000 habitants. Seulement 18 d'entre elles regroupent une population de 50 000 habitants et plus.

Classe de population	Nombre de municipalités	Nombre d'élus
0 à 999	476	3 322
1 000 à 1 999	260	1 820
2 000 à 4 999	204	1 433
5 000 à 9 999	73	518
10 000 à 19 999	45	327
20 000 à 49 999	33	317
50 000 à 99 999	9	118
100 000 et plus	9	287
Total	1 109	8 142

À cette structure locale se superposent 86 municipalités régionales de comté (MRC), deux communautés métropolitaines — celles de Montréal et de Québec — et 11 agglomérations<sup>2</sup>. S'ajoutent les régies intermunicipales, les organismes de transport et les organismes paramunicipaux.

Les municipalités sont des personnes morales qui ne disposent que des pouvoirs qui leur sont délégués par la loi. Elles sont représentées par un conseil formé d'un maire et, sauf exception, d'au moins six conseillers<sup>3</sup>. Tous sont élus au suffrage universel, tous les quatre ans. Le nombre total d'élus municipaux s'élève à 8 142.

2. Il s'agit des agglomérations de Montréal, de Québec, de Longueuil, de Mont-Laurier, de La Tuque, des Îles-de-la-Madeleine, de Sainte-Agathe-des-Monts, de Mont-Tremblant, de Cookshire-Eaton, de Rivière-Rouge et de Sainte-Marguerite-Estérel.

3. Six conseils municipaux comptent quatre postes de conseiller plutôt que six. À l'inverse, une seule ville, la Ville de Montréal, est représentée par un conseil composé de plus de 100 conseillers.



Au fil des années, le rôle joué par les municipalités s'est grandement transformé. L'époque où elles offraient presque essentiellement des services de voirie et d'alimentation en eau potable est depuis longtemps révolue. De nos jours, l'éventail de leurs activités est des plus diversifiés : aménagement du territoire, environnement, voirie, sécurité publique, transport, loisirs, culture, habitation, assistance aux personnes âgées et aux jeunes, etc. Par leurs actions, elles contribuent au développement économique et social du Québec.

En 2007, les revenus des organismes municipaux<sup>4</sup> étaient de 14,6 milliards de dollars, soit un montant équivalent à un peu plus du cinquième du budget du gouvernement du Québec. Ces sommes ont été utilisées, outre pour la rémunération des quelque 75 000 employés municipaux, pour la conclusion notamment de milliers de contrats de toutes sortes octroyés en vue de répondre à la demande toujours croissante de services à la collectivité.

## 2.1 Le cadre légal en matière d'éthique et de déontologie : trois règles de base

C'est au niveau des municipalités qu'on retrouve d'abord les conditions fondamentales de la vie démocratique de notre société. Comme il s'agit de l'instance politique la plus proche des citoyens, elle est la mieux placée pour cerner les besoins premiers de la population et pour y apporter les réponses appropriées. Le maintien d'une saine démocratie exige toutefois que s'établisse un lien de confiance solide entre les élus et la population.

Pour ce faire, la gestion des affaires municipales doit s'exercer selon un cadre connu de tous, basé sur les principes déjà énoncés à la section 1.3. Le législateur a déjà prévu un cadre éthique applicable aux élus qui s'appuie sur ces principes. En effet, la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités<sup>5</sup> établit les règles minimales de comportement que l'élu doit respecter afin d'éviter les conflits potentiels ou réels dans ses rapports avec le pouvoir, l'argent et l'influence qu'il peut exercer dans l'administration municipale.

Trois règles sont prévues<sup>6</sup>. La première est de nature préventive. Tous les élus doivent, au plus tard 60 jours après la proclamation de leur élection, déposer devant le conseil une déclaration écrite de leurs intérêts pécuniaires. Cette déclaration, qui est publique, ne vise pas à connaître la richesse des élus, mais plutôt à renseigner sur la nature des

4. On entend par organismes municipaux les municipalités locales, les MRC, les communautés métropolitaines ainsi que les organismes qu'elles contrôlent.

5. Cette loi est en vigueur depuis 1989 et elle est venue remplacer les dispositions contenues dans la Loi sur les cités et villes, le Code municipal du Québec et la Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales.

6. Il s'agit des règles qui s'appliquent à partir du moment où l'élu est en poste. Il existe par ailleurs d'autres règles légales dont nous ne traiterons pas dans le présent rapport, concernant le comportement d'un candidat lors d'une élection municipale, les règles d'éligibilité, les manœuvres électorales frauduleuses et le financement des partis politiques municipaux.

immeubles dans lesquels ils ont un intérêt et les fonctions qu'ils occupent dans les entreprises ou autres entités susceptibles de transiger avec la municipalité, ou tout autre organisme municipal dont ils font partie. Elle doit notamment mentionner :

- les intérêts pécuniaires qu'un élu possède dans des immeubles, y compris celui lui servant de résidence, situés sur le territoire de la municipalité et de la municipalité régionale de comté ou de la communauté métropolitaine au conseil de laquelle siège le maire de la municipalité;
- ceux qu'il détient dans les personnes morales, les sociétés et les entreprises susceptibles d'avoir des marchés avec la municipalité ou avec tout organisme municipal dont il fait partie;
- les emplois et les postes d'administrateur occupés par l'élu ainsi que les emprunts qu'il a contractés auprès d'autres personnes ou organismes que des établissements financiers et dont le solde, en principal et en intérêts, excède 2 000 \$.

Cette déclaration doit être mise à jour annuellement. Le défaut de la déposer dans les délais requis fait perdre le droit à l'élu d'assister aux séances du conseil de la municipalité et de toute autre instance dont il fait partie en raison du fait qu'il est membre du conseil, et ce, tant que la déclaration n'a pas été déposée.

La deuxième règle concerne la prise de décision. Le législateur a fait en sorte que l'élu ne puisse pas participer, de quelque façon que ce soit, à des discussions ou à l'adoption d'une résolution ou d'un règlement lorsque ses intérêts personnels peuvent entrer en conflit avec l'intérêt public. Aussi, lorsqu'il a directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier dans une question :

- il doit divulguer la nature générale de cet intérêt avant le début des délibérations. Dans le cas où il est absent lorsqu'est prise en considération la question, il doit divulguer la nature de son intérêt dès la première séance suivante à laquelle il participe;
- il doit s'abstenir de participer aux délibérations sur la question;
- il doit s'abstenir de voter ou de tenter d'influencer le vote;
- lorsque la séance n'est pas publique, il doit quitter la salle après avoir divulgué la nature générale de son intérêt.

La troisième règle porte sur les contrats. Comme on le sait, les municipalités réalisent une bonne partie de leurs activités en concluant différents contrats avec des tiers, que ce soit pour l'acquisition de biens, la fourniture de services ou la réalisation de travaux. La loi prévoit, en règle générale, qu'un élu ne peut avoir un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou tout autre organisme municipal dont il est membre. Cette règle souffre onze exceptions. Les deux plus importantes sur le plan pratique sont celles qui portent sur la nature de l'intérêt. Elles visent à permettre les contrats dans lesquels l'intérêt de l'élu consiste, d'une part, a) dans la possession d'actions d'une compagnie qu'il ne contrôle pas, dont il n'est ni un administrateur ni un dirigeant et dont il possède moins de 10 % des actions émises donnant le droit de vote et, d'autre part, b) dans le fait qu'il est membre, administrateur ou dirigeant d'un autre organisme municipal, d'un organisme public ou d'un organisme à but non lucratif.

L' élu soupçonné d'avoir contrevenu à l'une ou l'autre de ces trois règles de base est susceptible de faire l'objet d'un recours devant les tribunaux en vue d'une déclaration en inhabilité d'une durée de cinq ans. Au-delà des conflits d'intérêts, la loi prévoit, outre les cas d'abus de confiance et de malversation, qu'un élu peut être déclaré inhabile s'il a posé des actions qui se détachent de la norme à laquelle on doit s'attendre d'une personne exerçant une fonction publique. C'est le cas de l'inconduite, par exemple.

## 2.2 Des ajustements nécessaires

Dans la foulée des réformes des structures municipales qui ont eu cours lors de la dernière décennie et dans un contexte où les relations avec le secteur privé sont plus complexes et multiples, il devient souhaitable de revoir l'éthique dans une perspective renouvelée. Il ne s'agit pas de changer fondamentalement les règles existantes, mais plutôt de les compléter, de les moderniser et d'en parfaire le cadre d'application.

De façon générale, la démocratie municipale est saine et répond à de hauts standards de moralité publique. Toutefois, des événements récents relatés par les médias sont venus rappeler la nécessité de renforcer la dimension éthique si l'on veut que les citoyens maintiennent une confiance élevée envers leurs élus et l'institution municipale.

Devant la complexité et la variété des dossiers que l'élu est appelé à traiter et compte tenu de sa large sphère d'action, il est nécessaire de lui fournir un meilleur encadrement pour l'aider à mieux exercer ses fonctions et, plus particulièrement, à faire les bons choix sur le plan éthique. Cette approche conduira inévitablement à une revalorisation du rôle de l'élu municipal et à un plus grand respect de la fonction par le citoyen.

Certaines municipalités ont déjà pris des initiatives intéressantes en adoptant un code d'éthique et de déontologie. Il ne s'agit toutefois pas d'initiatives généralisées puisque, selon une évaluation sommaire<sup>7</sup> faite par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, moins de 10 % des municipalités disposent d'un tel code.

Une revue<sup>8</sup> des mécanismes mis en place par les législatures des autres provinces canadiennes fait ressortir qu'à l'instar du Québec différentes obligations sont faites aux élus afin de prévenir les situations de conflits d'intérêts, notamment par l'obligation pour l'élu de produire une déclaration d'intérêts pécuniaires. Elle n'est toutefois requise que dans trois provinces. D'autre part, lors du processus de prise de décision, toutes les provinces imposent à l'élu de déclarer son intérêt, de s'abstenir de participer aux délibérations et de voter. À l'exception de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, l'élu doit même se retirer de la salle. Pour la majeure partie des provinces, ces règles s'appliquent tant au cours des séances du conseil municipal que lors des réunions des comités du conseil et de celles des organismes contrôlés par la municipalité.

7. Cette évaluation a été faite à la fin mai 2009. Sur un total de 1 109 municipalités, 706 ont répondu au sondage effectué par le Ministère.

8. La recherche a été faite par l'Unité ministérielle de recherche et de veille du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

Aucune disposition des lois des autres provinces ne porte spécifiquement sur les codes d'éthique, sauf celle de la Saskatchewan qui habilite les municipalités à adopter de tels codes. L'Ontario est probablement la province qui est allée le plus loin en matière d'encadrement légal. La loi donne le pouvoir aux municipalités de se doter d'un commissaire à l'éthique pour voir à l'application des codes de déontologie qu'elles ont adoptés. La Charte de la Ville de Toronto crée pour sa part une obligation à cet effet. De plus, elle autorise le conseil à faire des réprimandes ou à suspendre la rémunération de l' élu qui, de l'avis du Commissaire à l'éthique, a contrevenu au code de déontologie.

## CHAPITRE 3

### Rôles et responsabilités des intervenants du milieu municipal

#### 3.1 L'éthique, d'abord une responsabilité et un engagement personnels

Aucun système normatif ne pourra prétendre englober toute l'activité humaine, toute la multiplicité et la complexité des interrelations qui peuvent s'établir dans l'exercice normal d'une profession ou d'une charge publique. Si les codes et les systèmes de régulation peuvent s'avérer utiles, pédagogiques, préventifs, jamais ils ne remplaceront l'adhésion forte à des valeurs, à des convictions, à une morale personnelle, ni ne dispenseront l' élu municipal du jugement solide qui doit guider ses comportements, ses choix et ses décisions.

L'éthique ne doit pas d'abord être vue comme un autre système de contrôle, mais bien plutôt comme l'exercice responsable du jugement et du discernement dans des situations difficiles. Ainsi considérée, la compétence éthique donne de l'autonomie, de l'assurance, de l'aisance dans la prise de décision et accroît l'aptitude à poser un regard critique sur les implications de ses choix, tout en permettant de les assumer pleinement et d'en rendre compte.

Ceux qui exercent des charges publiques à partir d'un mandat de confiance donné par la population doivent plus que tout autre posséder et cultiver leur compétence éthique, la parfaire, l'exercer comme un devoir personnel de responsabilité volontairement assumé plutôt qu'un devoir d'obéissance aux règles édictées. S'il va de soi que les règles doivent être respectées, il importe encore plus que celui ou celle qui exerce une charge publique ne se contente pas de la simple légalité ni n'invoque la méconnaissance, l'oubli ou l'absence de règle pour justifier une erreur de jugement ou un accroc aux valeurs partagées par la collectivité d'appartenance. Exercer sa compétence éthique est essentiellement une responsabilité personnelle qui doit le demeurer, malgré la conception de plus en plus répandue et souhaitable de règles et de mécanismes visant à en faciliter l'exercice.

Lorsqu'une personne accepte de servir ses concitoyens, son engagement à la droiture et à l'intégrité doit se concrétiser dans des actions précises, dès le début de son mandat, et le suivre dans chacune des étapes de sa vie publique. Elle doit aussi accepter le fait que la démarcation entre la vie publique et la vie privée est moins tranchée lorsqu'on est à l'œuvre sur la scène publique, de sorte que l'engagement envers l'éthique que prend l' élu municipal comporte aussi des exigences qui vont au-delà de l'exercice formel du mandat.

### 3.1.1 L'assermentation

Après avoir obtenu la confiance de ses concitoyens, l' élu municipal commence son mandat par la prestation de serment qui officialise son entrée en fonction. Dès cette première étape, il importe que le nouveau membre du conseil de la municipalité indique aux citoyens son engagement solennel à respecter le code d'éthique et de déontologie de sa municipalité. À cette fin, le texte d'assermentation ou de déclaration solennelle devrait faire référence directement à ce code.

À titre indicatif, le texte d'assermentation pourrait se formuler comme suit :

« Moi, (nom), déclare solennellement que je serai loyal et porterai vraie allégeance à l'autorité constituée, que je remplirai les devoirs de ma charge de membre du conseil municipal de (nom de la municipalité) dans le plein respect de l'intérêt public, que j'agirai avec honnêteté, justice et en conformité avec la loi et avec le Code d'éthique et de déontologie de (nom de la municipalité) et que je ne recevrai aucune somme d'argent ou avantage quelconque pour ce que j'ai fait ou pourrai faire à part le traitement qui me sera attribué pour l'exercice de mes fonctions. »

En conséquence, il est recommandé :

- R-1 Que toute personne élue à une charge municipale prenne l'engagement solennel, dès son assermentation, de respecter le code d'éthique et de déontologie de sa municipalité.
- R-2 Que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire mette à la disposition des municipalités un texte d'assermentation qui fasse référence, entre autres, au respect du code d'éthique et de déontologie de la municipalité et aux restrictions qui touchent la rémunération ou toute autre rétribution.

### 3.1.2 La déclaration d'intérêt

Lorsqu'il s'engage solennellement devant les citoyens, l' élu municipal accepte d'abord et avant tout de ne pas subordonner l'intérêt public à son intérêt personnel et de ne pas se placer sciemment ou se laisser entraîner par négligence ou omission dans une situation où son intérêt personnel risque de se trouver en conflit avec l'intérêt général de la municipalité et des citoyens. À cette fin, il doit faire connaître publiquement les faits et situations susceptibles de mettre en conflit l'intérêt public et son intérêt personnel, de façon à ce que les citoyens soient à même de constater qu'il exerce sa fonction avec intégrité, impartialité et objectivité ou, le cas échéant, d'observer qu'il déroge à la façon correcte d'agir.

À cet égard, rappelons que la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités prévoit, à l'article 357, que tout membre du conseil d'une municipalité doit, dans les 60 jours de son élection, déposer une déclaration mentionnant l'existence d'intérêts

pécuniaires qu'il a dans des immeubles situés dans la municipalité ou la MRC et dans des personnes morales, des sociétés et des entreprises susceptibles d'avoir des marchés avec la municipalité ou un organisme municipal dont il fait partie.

Il est à remarquer que cette déclaration ne couvre que les intérêts pécuniaires de l' élu municipal et revêt donc un caractère restrictif par rapport à ce qu'on peut trouver ailleurs. Ainsi, certaines municipalités ont déjà inclus dans leur code d'éthique et de déontologie une définition plus large de la notion d'intérêt. Plusieurs codes de déontologie professionnels étendent aussi la notion de conflit d'intérêts à un intérêt direct ou indirect, à caractère financier, professionnel, moral ou psychologique de façon à couvrir toute situation où il peut y avoir apparence de partialité. De même, le projet de loi 48, intitulé Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, déposé à l'Assemblée nationale le 14 mai 2009, prévoit une déclaration d'intérêt couvrant un univers substantiellement plus large que le seul intérêt pécuniaire.

De plus, l'actuelle déclaration d'intérêt prévue à l'article 357 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités se limite aux intérêts de l' élu municipal lui-même, à l'exclusion de toute autre personne. Or, il est manifeste que l'intérêt d'un membre de la famille immédiate, soit le conjoint et les enfants à charge, s'il est moindrement direct, peut placer un élu dans une situation de conflit réel ou apparent par rapport à l'intérêt public.

En conséquence, il est recommandé :

- R-3. Que la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités soit modifiée de façon à ce que la déclaration d'intérêt que doit faire un membre du conseil d'une municipalité soit élargie à ses intérêts personnels et à ceux des membres de sa famille immédiate, que ces intérêts soient pécuniaires ou d'une autre nature.

### 3.1.3 La formation des élus

L'éthique est conditionnée par les valeurs qui sont privilégiées par les citoyens d'une municipalité et qu'ils préconisent dans l'exercice des fonctions de ceux qu'ils désignent pour l'administration des affaires publiques. L' élu doit y adhérer par conviction et se comporter de manière à en assurer le respect. Son sens de l'éthique devient une affaire de conviction personnelle, une attitude, une culture faite d'espaces de liberté où il exerce son jugement, selon le sens commun et la transparence.

Peut-on se former à l'éthique ? Si la base est essentiellement une qualité personnelle intégrant valeurs partagées, prudence et honnêteté, la formation de l' élu municipal, en début de mandat et périodiquement par la suite, peut certainement le sensibiliser à l'importance que l'éthique revêt aujourd'hui dans les attentes que formulent les citoyens. Elle peut également l'amener à mieux cerner et à comprendre le contexte de son action, les responsabilités particulières que lui confère sa qualité d' élu, les exigences de transparence,

et lui enseigner le respect de l'esprit des règles au-delà de la stricte conformité. Une formation adéquate et adaptée peut aider l' élu à apprendre à s'interroger sur son comportement, à demeurer vigilant quant à ses choix et à ceux de ses collègues. Devant un dilemme éthique qui suscite de l'inconfort quant au choix à privilégier, il doit développer le réflexe de prendre avis auprès d'autres personnes et apprendre les questions-tests qu'il doit appliquer pour l'aider dans sa décision. L'étude de cas pratiques, réels ou fictifs, pourra également se révéler un outil didactique précieux.

En conséquence, il est recommandé :

- R-4** Que tout membre du conseil d'une municipalité doive participer, dans les 120 jours de son entrée en fonction, à une session de formation sur l'éthique et la déontologie conçue spécialement pour le milieu municipal; de plus, des sessions de formation complémentaires devraient être périodiquement offertes pendant la durée du mandat.

#### 3.1.4 L'après-mandat

Une très grande majorité des quelque 8 000 élus municipaux du Québec s'acquittent de leur mandat dans de petites municipalités. Ils exercent leurs tâches à temps partiel et touchent, pour la plupart, une rémunération modeste, tout en conservant leur travail habituel. Ce contexte tranche radicalement avec la situation d'élus siégeant dans des municipalités de plus grande taille et dont les conditions d'exercice de fonction et de rémunération peuvent être bien différentes. D'ailleurs, cette situation n'est pas propre aux élus municipaux puisque le projet de loi 48 fait une nette distinction, pour l'après-mandat, entre les députés pour qui aucune règle particulière n'est prévue et les ministres pour qui des règles précises devront s'appliquer.

Dans ce contexte, les règles devant guider le comportement éthique après la fin de l'exercice d'un mandat municipal ne peuvent être semblables pour tous. Dans les cas des élus à temps partiel des petites municipalités, il est plus difficile d'envisager des règles trop contraignantes qui pourraient pénaliser celui qui, largement par esprit altruiste, a accepté de servir ses concitoyens. On pourra cependant s'attendre à ce que tout élu, quelle que soit la taille de sa municipalité, se comporte, après la fin de son mandat, de manière à ne pas tirer d'avantage indu de ses fonctions antérieures ni ne communiquer ou utiliser à son profit de l'information confidentielle acquise dans l'exercice de ses fonctions municipales. Ce sont là des invitations à la prudence et à la retenue qui devraient normalement suffire à fournir un encadrement adéquat et raisonnable pour la très grande majorité des élus municipaux pour la période après-mandat.

Par contre, la situation se présente différemment pour les élus des grandes villes exerçant, dans beaucoup de cas, leur mandat à temps plein et qui peuvent être amenés de façon plus fréquente à entretenir des relations d'affaires importantes avec des entreprises, être impliqués dans des négociations ou des discussions, ou encore être l'objet de pressions ou de représentations de parties intéressées à faire affaire avec la municipalité. Lorsqu'un



tel contexte existe, il serait indiqué de prévoir des règles interdisant à l' élu municipal, pendant une certaine période suivant la cessation de ses fonctions, d' occuper un poste au sein du conseil d' administration d' une entreprise ou d' une entité autre que publique avec laquelle il a entretenu des liens étroits ou encore d' y occuper un poste de direction. De même, il serait interdit à cette personne, pendant une certaine période, d' intervenir au nom d' autrui auprès de la municipalité ou d' un organisme municipal de cette municipalité, pour y faire valoir un point de vue ou faire des représentations dans une affaire dans laquelle elle a été impliquée de façon importante lorsqu' elle était en fonction.

Si les règles retenues sont claires et publiques, on peut raisonnablement penser que le milieu des affaires collaborera et ne tentera pas d' y déroger, soit par vertu ou, plus concrètement, pour ne pas fragiliser ses relations d' affaires avec la municipalité. Comme on le verra dans la section suivante, la municipalité devrait aussi inclure dans ses pratiques d' affaires des dispositions ayant pour objet de dissuader les entreprises de déroger aux règles du jeu.

En conséquence, il est recommandé :

- R-5 Que le code d' éthique et de déontologie de toute municipalité interdise à un membre de conseil municipal qui a terminé son mandat de tirer un avantage indu de ses fonctions antérieures, ou de révéler ou d' utiliser à son profit une information confidentielle acquise dans l' exercice de ses fonctions municipales.
- R-6 Que les municipalités de grande taille, ou toutes autres municipalités où le contexte le justifie, précisent, dans leur code d' éthique et de déontologie, la période suivant l' exercice du mandat pendant laquelle un membre du conseil municipal ne peut :
  - occuper un poste au sein du conseil d' administration d' une entreprise ou autre entité à but lucratif avec laquelle il a entretenu des rapports directs ou encore y exercer un poste de direction ;
  - agir comme représentant d' autrui auprès de la municipalité ou d' un organisme de la municipalité pour y faire des représentations visant une transaction ou un marché dans lequel il était impliqué.

### **3.2 Le conseil municipal, promoteur et gardien de l' éthique**

Si l' éthique est d' abord une responsabilité personnelle de l' élu, c' est au conseil municipal qu' il revient d' en faire la promotion, de concevoir et de mettre en pratique son encadrement, et d' en devenir le gardien eu égard aux citoyens.

En tant que lieu privilégié d' exercice de la démocratie locale, il lui incombe de prendre les moyens pour rassurer le citoyen et maintenir sa confiance envers l' institution municipale et ceux qui l' incarnent.

### 3.2.1 Prévoir le cadre d'exercice de l'éthique

Au service de la population qui l'a élu et gestionnaire des ressources publiques qui lui sont confiées, l'élu exerce des responsabilités qui requièrent un cadre de référence pour l'assister et le guider dans ses choix éthiques. Lui demander d'être pleinement responsable de ses actions, c'est aussi exiger de lui d'adhérer à des valeurs de respect, d'intégrité, d'impartialité et de loyauté.

Le conseil municipal a, à cet égard, l'obligation de se donner les outils qui permettront à ses membres de mieux exercer leurs fonctions et d'assumer correctement leurs responsabilités, de guider leur conduite et, éventuellement, de les aider à résoudre des dilemmes éthiques.

Puisque les élus se doivent d'agir et de se comporter avec prudence et ouverture de façon à préserver la confiance du public envers l'institution démocratique qu'est le conseil municipal, celui-ci doit clairement énoncer et diffuser les valeurs fondamentales et les règles minimales qui guideront la conduite de ses membres. Ces valeurs et ces règles, présentées dans un document officiel, permettront aux citoyens de mieux connaître la vision de ceux qui les représentent.

Le conseil doit s'assurer que chacun des membres est au-dessus de tout soupçon dans la gestion des affaires publiques et qu'il évite de se placer dans des situations où son intégrité peut être mise en doute. Le comportement de l'élu se doit d'être exemplaire et respectueux des droits et attentes des citoyens. Il sera scruté par ceux-ci, mais devra toujours résister à l'examen le plus minutieux. L'énoncé par le conseil municipal de règles de déontologie claires et basées sur des valeurs et des principes partagées qui ont fait l'objet d'une adhésion formelle de ses membres, démontrera une volonté de bien encadrer le comportement des élus; la confiance des citoyens à leur égard s'en trouvera renforcée.

La participation active des élus à l'énoncé des valeurs communes et à l'élaboration des règles de conduite qui en découlent contribuera à favoriser leur engagement éthique. Ils seront plus enclins à respecter ces règles, à se soucier davantage de l'exemplarité de leur conduite et à en faire une préoccupation continue.

Le conseil municipal doit donc adopter un code d'éthique et de déontologie qui énonce les valeurs et présente les devoirs, les règles et les obligations que chacun de ses membres doit respecter dans l'exercice de ses fonctions de conseiller et de maire. Les règles énoncées dans ce code seront un guide de conduite, une ligne directrice à maintenir pour, notamment, éviter les conflits d'intérêts, préserver la confidentialité de l'information acquise au cours de son mandat, éliminer le favoritisme et mieux baliser l'après-mandat. Elles contribueront à résoudre les dilemmes qui pourront se présenter pour ainsi faciliter l'exercice des fonctions que leur confie la collectivité.

Le code sera adopté par chacune des municipalités. Afin que le préfet élu au suffrage universel soit aussi assujéti à des principes d'éthique et à des règles de déontologie qui

représentent les valeurs de son organisation, la MRC au sein de laquelle il siège devra aussi adopter, à l'instar des municipalités locales, un code d'éthique et de déontologie.

Le code d'éthique et de déontologie suivra l'élu dans toutes les fonctions, mandats ou représentations que lui confiera le conseil. Parmi ceux-ci, mentionnons les comités internes ou les organismes paramunicipaux (ex. : Office municipal d'habitation) à l'échelon municipal, les régies intermunicipales ou organismes publics de transport à l'échelon intermunicipal, les conseils et les comités internes des MRC ou de la communauté métropolitaine et le conseil d'administration d'un centre local de développement à l'échelon supramunicipal, les conseils d'administration d'une conférence des élus à l'échelon régional.

En conséquence, il est recommandé :

- R-7 Que le conseil municipal adopte, dans les 12 mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi à être votée à cet effet par l'Assemblée nationale, un code d'éthique et de déontologie qui présente les valeurs auxquelles souscrivent les membres du conseil ainsi que les règles qui guideront leur conduite, leur comportement et leurs actions durant et après leur mandat.

De plus, il est également recommandé :

- R-8 Que le code d'éthique et de déontologie soit révisé et adopté à nouveau périodiquement, notamment à chaque début de mandat, pour réitérer l'engagement du conseil et pour mieux refléter l'évolution des préoccupations locales de même que les orientations et les priorités des élus.

En raison de la place de plus en plus importante qu'occupent les employés municipaux dans la gestion des affaires courantes, l'autorisation des dépenses et la conclusion de contrats, le conseil devra également évaluer la pertinence d'établir des codes d'éthique et de déontologie qui leur seraient applicables dans l'exercice de leurs fonctions. Dans le cas des municipalités de grande taille, la réponse est plutôt évidente et plusieurs disposent déjà de codes s'appliquant aux employés municipaux. Dans le cas de petites municipalités, les employés sont tout autant soumis à l'exigence d'adopter en toute circonstance des comportements éthiques, mais il appartient à chaque conseil de déterminer si l'adoption formelle d'un code d'éthique et de déontologie s'impose.

En conséquence, il est recommandé :

- R-9 Que le conseil municipal évalue la pertinence d'instaurer un code d'éthique et de déontologie pour les employés municipaux dans l'exercice de leurs fonctions.

Des lignes directrices doivent aussi guider les relations avec les partenaires externes et notamment avec le secteur privé. Les fournisseurs, les mandataires et les consultants, lorsque ces derniers traitent avec la municipalité, doivent être respectueux des valeurs et des règles mises de l'avant par le conseil.

À cet égard, les entreprises qui font affaire avec les gouvernements, les municipalités et les organismes publics se conforment normalement aux règles administratives en vigueur pour l'attribution de contrats. En ce qui concerne les règles de déontologie, elles ne voudraient certes pas s'y soustraire si elles sont claires et bien connues. Le conseil municipal devrait même prévoir, pour tous ses contrats, une clause par laquelle l'entreprise contractante s'engage à respecter le code d'éthique et de déontologie de la municipalité. De plus, cette clause pourrait être assortie, en cas d'infraction, d'une sanction à caractère financier qui empêcherait, par exemple, l'entreprise de contracter avec la municipalité pour une certaine période.

En conséquence, il est recommandé :

**R-10** Que le conseil municipal prévoit dans ses contrats une clause par laquelle les entreprises contractantes s'engagent à respecter le code d'éthique et de déontologie de la municipalité et à n'entreprendre aucune action allant à son encontre. Cette clause pourrait être assortie, en cas d'infraction, d'une sanction pouvant aller jusqu'à l'impossibilité de contracter avec la municipalité pour une période maximale de deux ans.

### 3.2.2 La formation des élus

Le conseil municipal doit adopter un code d'éthique et de déontologie et promouvoir les valeurs sur lesquelles il est fondé, d'abord et avant tout auprès de ses membres. Outre la prise de connaissance du code et de ses règles, les conseillers et le maire doivent avoir à leur disposition les moyens pour les aider à bien assimiler les concepts et pouvoir par la suite les interpréter et les appliquer correctement dans l'exercice de leurs fonctions.

À cet égard, le conseil municipal a une responsabilité indéniable envers les élus. Il doit s'assurer qu'ils sont adéquatement informés des exigences du code et qu'ils sont en mesure de comprendre les attentes à leur endroit. Il doit faire en sorte que toute l'information soit disponible et transmise à chacun des élus.

La formation est un mécanisme qui doit être privilégié. Il relève de la responsabilité du conseil de planifier de telles sessions de formation et de veiller à ce que tous ses membres puissent y participer. Les thèmes abordés dans les séances de formation, dans un premier temps informatives, traiteront du contenu des règles de déontologie; mais ils devront également encourager et maintenir entre les membres du conseil un dialogue continu sur les valeurs éthiques, les concepts en cause et leur interprétation de façon à développer leur compétence et leur sensibilité éthiques.

Le conseil doit prévoir des activités récurrentes pour maintenir l'intérêt et régulièrement affirmer l'importance d'un comportement éthique et de son application dans les tâches quotidiennes de ses membres. En fait, c'est une stratégie globale de diffusion de l'information et de réflexion que le conseil doit mettre en place pour mieux sensibiliser les élus à l'éthique.

En conséquence, il est recommandé :

- R-11 Que chaque conseil municipal prenne les moyens pour que ses membres aient accès à une formation adéquate en matière d'éthique et de déontologie et qu'ils la reçoivent obligatoirement en début de mandat et, par la suite, selon les besoins manifestés.

### 3.2.3 Un répondant à l'éthique

Il serait opportun que la municipalité donne aussi à tous les élus l'accès à une ressource professionnelle impartiale et spécialisée en éthique. Le Groupe de travail s'est inspiré, à cet égard, du cadre éthique du gouvernement du Québec qui prévoit la nomination de répondants à l'éthique dans chacun des ministères et organismes. Cette disposition renforcerait la responsabilité individuelle et aiderait à une prise de décision éclairée en situation d'incertitude ou d'inconfort. Cette ressource professionnelle, qui pourrait être interne ou externe à l'administration municipale, devrait être facilement accessible. Il s'agirait d'une personne crédible, possédant un haut degré de sensibilité éthique et qui serait en mesure d'aider l' élu dans sa démarche. Cette ressource, ou ce répondant à l'éthique, ne devrait pas répondre à la place de l' élu sur la pertinence d'agir dans tel ou tel cas. Elle chercherait plutôt à seconder l' élu dans la résolution d'un dilemme, à l'éclairer sur les valeurs et les principes en cause, à mieux définir les enjeux éthiques, à faciliter sa réflexion éthique sur la situation rencontrée et à fournir un avis judicieux, neutre et confidentiel. Elle permettrait donc à l' élu qui y référerait de faire son choix et de prendre une décision plus éclairée.

Pour les municipalités de plus grande taille, ce répondant à l'éthique sera désigné par le conseil. Pour les autres, un répondant pourrait être retenu pour l'ensemble de la MRC et être disponible pour les élus de chacune des municipalités qui la composent.

En conséquence, il est recommandé :

- R-12 Que les élus puissent avoir accès à une ressource professionnelle, ou répondant à l'éthique, en mesure de leur apporter le soutien approprié lorsqu'ils estiment être confrontés à une situation suscitant inconfort et interrogation ou à une décision qui peut avoir des conséquences sur le plan éthique ou déontologique.
- R-13 Que le répondant à l'éthique soit désigné par le conseil des municipalités de plus grande taille ou par la MRC pour les autres municipalités.

### 3.3 Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie

Généralement, la sanction à une règle dans le cas où elle est enfreinte en assure un plus grand respect. C'est pourquoi le législateur a prévu qu'un élu qui contrevient aux règles contenues à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités quant au comportement à adopter dans la gestion des affaires municipales peut être déclaré inhabile à exercer la fonction de membre du conseil pendant une durée de cinq ans. C'est aux tribunaux qu'a été confiée la responsabilité de voir à l'application de la sanction.

De la même façon, il apparaît nécessaire de prévoir un mécanisme pour que soient sanctionnés les manquements aux règles de déontologie que les élus se seront eux-mêmes imposées. Tous les comportements fautifs n'exigent pas une sanction aussi sévère que la déclaration en inhabilité, mais requièrent néanmoins un signal pour dissuader les écarts de conduite.

Bien qu'il demeure de la responsabilité du conseil municipal de veiller au respect des règles prévues au code d'éthique et de déontologie qu'il aura adopté, il est opportun qu'une instance indépendante et impartiale soit mise en place pour traiter les plaintes qui pourront être faites à l'égard des élus.

Cette instance ne se substituera pas aux tribunaux. Elle évaluera, à la suite de plaintes, si les élus ont eu des comportements fautifs ou s'ils ont posés des actions répréhensibles sur le plan de l'éthique. Elle fera des recommandations au conseil municipal qui veillera, si des manquements à l'éthique lui sont signalés, à mettre en œuvre les sanctions qui s'imposent.

Le processus proposé s'appuie sur le principe de l'autonomie municipale. Il préconise, à l'instar de ce qui a été fait dans le domaine scolaire<sup>9</sup>, une approche décentralisée :

- les élus nomment une personne compétente et neutre à titre de « Commissaire à l'éthique et à la déontologie » pour agir sur le territoire d'une ou de plusieurs municipalités, généralement sous la responsabilité d'une MRC ;
- les élus assument la responsabilité de prendre, s'il y a lieu, des sanctions à l'encontre d'un membre du conseil ayant transgressé les règles du code d'éthique et de déontologie de la municipalité.

Il apparaît pertinent que les conseils des MRC et les conseils des villes de grande taille, de même que ceux des villes des agglomérations de Montréal, de Québec et de Longueuil, nomment un Commissaire à l'éthique et à la déontologie, responsable de l'application du code.

Cette nomination pourrait se faire par une résolution du conseil adoptée aux deux tiers de ses membres, de façon à assurer un fort consensus sur le choix effectué et à faciliter l'exercice de son mandat en tout temps.

---

9. Loi sur l'instruction publique (L.R.Q., c. I-13.3), art. 175.1 et suivants.

Le Commissaire devra exercer sa fonction dans un souci de prévention, de confidentialité, d'objectivité et d'impartialité. Il ne pourra donc être un employé ou un élu municipal de l'une des municipalités faisant partie du territoire desservi.

Il revient au conseil de mettre à la disposition du Commissaire les ressources nécessaires à l'accomplissement de son mandat; il lui revient également d'informer la population de son territoire du rôle et des responsabilités du Commissaire.

En conséquence, il est recommandé :

R-14 Que les conseils des municipalités régionales de comté, les conseils municipaux des villes de grande taille de même que les villes des agglomérations de Montréal, de Québec et de Longueuil nomment un Commissaire à l'éthique et à la déontologie afin de traiter les plaintes ayant trait à des manquements au code d'éthique et de déontologie par des élus municipaux de leur territoire.

R-15 Que le conseil municipal prenne connaissance des avis du Commissaire à l'éthique concernant les comportements fautifs en matière d'éthique et de déontologie et statue sur les recommandations qui y sont formulées. S'il y a lieu, il entreprend les démarches ou procédures judiciaires qui s'imposent pour donner suite à toutes recommandations en ce sens.

De façon à assurer une certaine uniformité du travail des nombreux commissaires à l'éthique à l'œuvre dans le milieu municipal, il serait souhaitable que le mandat précis à leur être accordé de même que leurs pouvoirs et leur façon de traiter les cas soumis à leur examen fassent l'objet de dispositions législatives plutôt que d'en laisser varier la formulation dans les divers codes d'éthique et de déontologie. À cet égard, la loi pourrait couvrir les éléments suivants :

- Le processus de traitement d'une plainte à l'encontre d'un élu débute lorsqu'une personne ayant connaissance d'un manquement au code d'éthique et de déontologie de la part d'un élu municipal formule une plainte écrite au Commissaire. Ce dernier décide, dans un premier temps, de la recevabilité de la plainte et peut, après examen, constater que celle-ci n'est pas fondée ou que son caractère et son importance ne justifient pas une enquête. Si le Commissaire juge la plainte recevable, il en informe l'élu visé.
- Le Commissaire procède ensuite à une enquête relativement à des situations ou à des allégations de comportement susceptibles de déroger au code. Il peut à tout moment au cours de l'enquête rejeter une plainte si elle s'avère frivole ou vexatoire, ou qu'elle n'a pas été présentée de bonne foi.
- Le Commissaire se doit d'entendre à huis clos, avec toute la diligence voulue, le plaignant et l'élu municipal faisant l'objet de la plainte. Il peut obtenir des services municipaux de la municipalité concernée toute information et tout document nécessaires à la bonne conduite de son enquête. Le défaut de l'élu municipal concerné de se présenter à une rencontre ou de soumettre ses observations par écrit ne doit pas empêcher le Commissaire de traiter le dossier.

- Le Commissaire suspend son enquête sans délai lorsqu'il constate que les actes ou omissions visés font l'objet d'une enquête menée par une autre instance, en vue d'établir s'ils constituent une infraction à la loi, ou d'une accusation pénale ou criminelle.
- À la suite de son enquête, le Commissaire remet son rapport au conseil de la municipalité où siège l' élu municipal concerné; le rapport énonce les motifs à l'appui de ses conclusions et formule les recommandations, dans le cas de manquements au code. S'il conclut que le code n'a pas été enfreint par l' élu municipal, il l'indique dans son rapport.
- Le Commissaire peut recommander l'application de l'une ou de plusieurs des sanctions suivantes :
  - un rappel des obligations de l' élu municipal et de ses engagements envers la population;
  - un blâme : un avertissement visant à réprover officiellement les agissements ou les attitudes de quelqu'un;
  - une réprimande sévère : un rappel de la gravité d'une inconduite de l' élu municipal;
  - le remboursement d'une somme d'argent;
  - la remise d'un bien à un donateur ou à la municipalité.
- Le Commissaire peut aussi recommander au conseil d'intenter des procédures judiciaires visant :
  - l' inhabileté de l' élu municipal;
  - le paiement de dommages-intérêts;
  - l' annulation d'un contrat;
  - le remboursement d'une somme d'argent;
  - la restitution de biens.
- De plus, le Commissaire peut suggérer toute mesure visant à éviter la répétition d'actes fautifs.
- Le Commissaire et les personnes mandatées par lui pour faire l'examen d'une plainte ou pour procéder à une enquête, ainsi que les membres des conseils chargés d'imposer les sanctions appropriées, bénéficient d'une immunité et ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.
- Le Commissaire peut conclure des ententes afin de tenir des enquêtes conjointes en application des dispositions du code, avec le Commissaire au lobbyisme du Québec, l'ombudsman ou le vérificateur général d'une ville.

En conséquence, il est recommandé :

- R-16** Que le mandat et les pouvoirs des commissaires à l'éthique et à la déontologie œuvrant dans le milieu municipal, ainsi que la procédure applicable devant eux, soient prévus dans la loi de façon à en assurer l'homogénéité et à permettre un traitement équitable des personnes en cause.



### 3.4 La Commission municipale du Québec

Pour éviter les situations où un plaignant, ou la personne visée par une plainte relative au code d'éthique et de déontologie, n'est pas satisfaite de la décision qu'aurait prise le conseil municipal ou encore n'est pas satisfaite en raison de l'omission d'agir de celui-ci, il serait approprié de prévoir un processus de révision auprès d'un organisme neutre et indépendant.

Ainsi, le plaignant ou l' élu visé par la plainte pourrait, dans un délai à être précisé, adresser une demande motivée de révision de la décision du conseil municipal auprès de la Commission municipale du Québec. La Commission devrait alors prendre connaissance du rapport du Commissaire à l'éthique et à la déontologie, de la décision du conseil, entendre le plaignant, la personne visée et toute personne concernée. Après analyse de la situation, la Commission transmettrait ses recommandations au conseil municipal.

Dans le cas où la demande du plaignant ou de l' élu visé porterait sur l' omission du conseil d' agir à la suite d' une recommandation du Commissaire, la Commission pourrait prendre une décision ayant le même effet que si elle avait été prise par le conseil municipal.

La Commission pourrait évidemment ne pas donner suite à une demande de révision qu' elle juge fondée sur des motifs insuffisants ou qu' elle considère comme étant de nature frivole ou vexatoire.

En conséquence, il est recommandé :

R-17 Que la Commission municipale du Québec ait compétence pour traiter les demandes de révision de toute décision d' un conseil municipal au sujet de l' application des dispositions du code d' éthique et de déontologie ou pour traiter les cas d' omission d' agir du conseil municipal à la suite de la réception d' une recommandation du Commissaire.

### 3.5 Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l' Occupation du territoire

Bien que l' éthique dans le milieu municipal soit d' abord et avant tout une responsabilité de l' élu et du conseil municipal, elle exige également un engagement et un soutien de la part du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l' Occupation du territoire. Dans l' exercice de sa responsabilité de voir à la bonne administration du système municipal, le Ministère doit maintenir son leadership et prendre les mesures requises pour que les élus municipaux disposent des outils nécessaires à cette fin. Il doit donner un signal clair aux municipalités quant à l' importance qu' il accorde au respect des principes d' éthique et des règles de déontologie.

Afin de pouvoir juger du succès de la réforme qui sera entreprise, il apparaît nécessaire qu'après cinq ans le Ministère dépose un rapport sur l'évolution de l'éthique dans le milieu municipal. Le rapport devrait, entre autres choses, permettre de faire le point sur cet aspect de la démocratie municipale. Les élus se sont-ils approprié les outils mis à leur disposition ? La formation a-t-elle produit les effets escomptés ? Les codes d'éthique et de déontologie sont-ils respectés ? Les citoyens ont-ils recours au Commissaire à l'éthique et à la déontologie ayant compétence sur leur territoire ? Observe-t-on une baisse des plaintes adressées au Ministère ? Des lacunes ont-elles été constatées ?

Enfin, au cours de cette période de cinq ans, il y aurait peut-être lieu d'évaluer si l'interprétation donnée par les tribunaux aux dispositions de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, relatives à l'éthique et à la déontologie, répond aux fins pour lesquelles elles ont été adoptées et correspond à ce que les citoyens attendent de la conduite de leurs élus dans la gestion des affaires municipales. S'il y a lieu, des modifications législatives pourraient être proposées.

En conséquence, il est recommandé :

R-18 Que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, cinq ans après l'adoption de la loi votée à cet effet, produise un rapport sur la situation de l'éthique et de la déontologie dans les municipalités et évalue l'opportunité d'apporter les modifications aux mécanismes mis en place.

### **3.6 Les associations représentant les élus municipaux : des partenaires privilégiés**

L'Union des municipalités du Québec et la Fédération Québécoise des Municipalités sont des partenaires de longue date du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Par leur mission, elles apparaissent comme des acteurs de premier plan pouvant contribuer au développement et à l'épanouissement d'une culture éthique dans le milieu municipal.

Depuis de nombreuses années, elles contribuent à la formation de leurs membres quant à l'exercice de leurs fonctions. Elles pourraient élargir leurs offres de service au domaine éthique et préparer, de concert avec des spécialistes, le matériel pédagogique requis, voir à l'organisation des séances de formation dans toutes les régions du Québec, évaluer les besoins et soutenir les élus dans leur démarche. Avec toute la confiance que leur témoignent leurs membres, leur implication est essentielle au succès des apprentissages et à l'adhésion forte des élus à cette culture éthique bien intégrée à la gestion municipale.

De plus, les congrès et colloques organisés périodiquement par les associations municipales constituent des lieux privilégiés de discussion et de sensibilisation où sont débattues les questions importantes interpellant le milieu municipal. L'éthique devra désormais constituer une rubrique régulière de l'ordre du jour de tels événements.

En conséquence, il est recommandé :

- R-19 Que l'Union des municipalités du Québec et la Fédération Québécoise des Municipalités soutiennent les élus dans leur démarche éthique, notamment par la préparation et la diffusion de séances de formation dans les diverses régions du Québec et par l'organisation de discussions et d'échanges sur l'éthique et la déontologie au profit de leurs membres.

## SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS

Le Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal a délibérément choisi de mettre l'accent sur une éthique de responsabilité, par opposition à une éthique d'obéissance. Nous avons la chance d'avoir au Québec des gouvernements locaux qui fonctionnent bien, qui sont bien encadrés et où la démocratie est bien vivante, même si tout n'est pas parfait. Les quelque 8 000 personnes qui exercent des charges municipales électives sont des gens de conviction et qui travaillent avec dévouement pour le bien de leurs concitoyens. C'est essentiellement à chacun d'eux, individuellement et collectivement rassemblés en conseil municipal, qu'incombe la responsabilité de promouvoir et de donner vie à une véritable culture éthique plutôt qu'à l'État d'en fixer les exigences.

Voilà pourquoi le présent rapport formule des recommandations qui s'adressent pour l'essentiel à la personne élue, puis au conseil municipal. L' élu doit s'engager et le conseil doit définir le contenu de cet engagement en concevant un code, à la fois didactique et normatif, dont il est le gardien, assisté dans cette tâche par un commissaire à l'éthique et à la déontologie chargé d'éclairer le débat et de faire des recommandations. Dans ce contexte, le rôle de l'État devient instrumental et demeure ainsi pleinement respectueux de l'autonomie municipale.

Convaincu que l'éthique renforce celui qui la pratique et que la culture éthique renforce la démocratie municipale, le Groupe de travail formule les recommandations suivantes :

### Les élus

- R-1 Que toute personne élue à une charge municipale prenne l'engagement solennel, dès son assermentation, de respecter le code d'éthique et de déontologie de sa municipalité.
- R-2 Que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire mette à la disposition des municipalités un texte d'assermentation qui fasse référence, entre autres, au respect du code d'éthique et de déontologie de la municipalité et aux restrictions qui touchent la rémunération ou toute autre rétribution.
- R-3 Que la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités soit modifiée de façon à ce que la déclaration d'intérêt que doit faire un membre du conseil d'une municipalité soit élargie à ses intérêts personnels et à ceux des membres de sa famille immédiate, que ces intérêts soient pécuniaires ou d'une autre nature.
- R-4 Que tout membre du conseil d'une municipalité doive participer, dans les 120 jours de son entrée en fonction, à une session de formation sur l'éthique et la déontologie conçue spécialement pour le milieu municipal; de plus, des sessions de formation complémentaires devraient être périodiquement offertes pendant la durée du mandat.

- R-5 Que le code d'éthique et de déontologie de toute municipalité interdise à un membre de conseil municipal qui a terminé son mandat de tirer un avantage indu de ses fonctions antérieures, ou de révéler ou d'utiliser à son profit une information confidentielle acquise dans l'exercice de ses fonctions municipales.
- R-6 Que les municipalités de grande taille, ou toutes autres municipalités où le contexte le justifie, précisent, dans leur code d'éthique et de déontologie, la période suivant l'exercice du mandat pendant laquelle un membre du conseil municipal ne peut :
- occuper un poste au sein du conseil d'administration d'une entreprise ou autre entité à but lucratif avec laquelle il a entretenu des rapports directs ou encore y exercer un poste de direction;
  - agir comme représentant d'autrui auprès de la municipalité ou d'un organisme de la municipalité pour y faire des représentations visant une transaction ou un marché dans lequel il était impliqué.

### **Le conseil municipal**

- R-7 Que le conseil municipal adopte, dans les 12 mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi à être votée à cet effet par l'Assemblée nationale, un code d'éthique et de déontologie qui présente les valeurs auxquelles souscrivent les membres du conseil ainsi que les règles qui guideront leur conduite, leur comportement et leurs actions durant et après leur mandat.
- R-8 Que le code d'éthique et de déontologie soit révisé et adopté à nouveau périodiquement, notamment à chaque début de mandat, pour réitérer l'engagement du conseil et pour mieux refléter l'évolution des préoccupations locales de même que les orientations et les priorités des élus.
- R-9 Que le conseil municipal évalue la pertinence d'établir un code d'éthique et de déontologie pour les employés municipaux dans l'exercice de leurs fonctions.
- R-10 Que le conseil municipal prévoit dans ses contrats une clause par laquelle les entreprises contractantes s'engagent à respecter le code d'éthique et de déontologie de la municipalité et à n'entreprendre aucune action allant à son encontre. Cette clause pourrait être assortie, en cas d'infraction, d'une sanction pouvant aller jusqu'à l'impossibilité de contracter avec la municipalité pour une période maximale de deux ans.
- R-11 Que chaque conseil municipal prenne les moyens pour que ses membres aient accès à une formation adéquate en matière d'éthique et de déontologie et qu'ils la reçoivent obligatoirement en début de mandat et, par la suite, selon les besoins manifestés.

- R-12 Que les élus puissent avoir accès à une ressource professionnelle, ou répondant à l'éthique, en mesure de leur apporter le soutien approprié lorsqu'ils estiment être confrontés à une situation suscitant inconfort et interrogation ou à une décision qui peut avoir des conséquences sur le plan éthique ou déontologique.
- R-13 Que le répondant à l'éthique soit désigné par le conseil des municipalités de plus grande taille ou par la MRC pour les autres municipalités.

### **Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie**

- R-14 Que les conseils des municipalités régionales de comté, les conseils municipaux des villes de grande taille de même que les villes des agglomérations de Montréal, de Québec et de Longueuil nomment un Commissaire à l'éthique et à la déontologie afin de traiter les plaintes ayant trait à des manquements au code d'éthique et de déontologie par des élus municipaux de leur territoire.
- R-15 Que le conseil municipal prenne connaissance des avis du Commissaire à l'éthique concernant les comportements fautifs en matière d'éthique et de déontologie et statue sur les recommandations qui y sont formulées. S'il y a lieu, il entreprend les démarches ou procédures judiciaires qui s'imposent pour donner suite à toutes recommandations en ce sens.
- R-16 Que le mandat et les pouvoirs des commissaires à l'éthique et à la déontologie œuvrant dans le milieu municipal ainsi que la procédure applicable devant eux soient prévus dans la loi de façon à en assurer l'homogénéité et à permettre un traitement équitable des personnes en cause.

### **La Commission municipale du Québec**

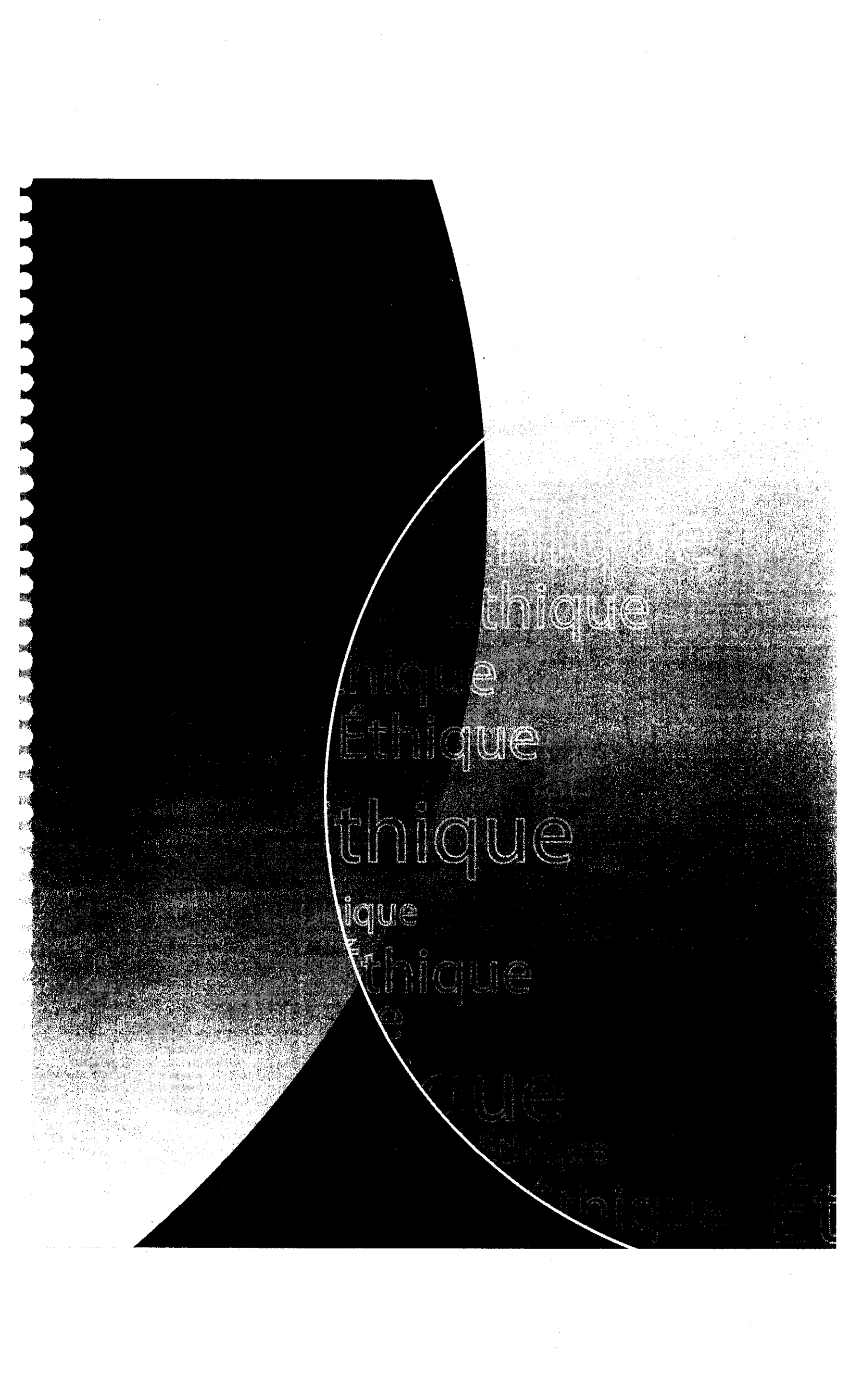
- R-17 Que la Commission municipale du Québec ait compétence pour traiter les demandes de révision de toute décision d'un conseil municipal au sujet de l'application des dispositions du code d'éthique et de déontologie ou pour traiter les cas d'omission d'agir du conseil municipal à la suite de la réception d'une recommandation du Commissaire.

### **Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire**

- R-18 Que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, cinq ans après l'adoption de la loi votée à cet effet, produise un rapport sur la situation de l'éthique et de la déontologie dans les municipalités et évalue l'opportunité d'apporter les modifications aux mécanismes mis en place.

## **Les associations représentant les élus municipaux**

R-19 Que l'Union des municipalités du Québec et la Fédération Québécoise des Municipalités soutiennent les élus dans leur démarche éthique, notamment par la préparation et la diffusion de séances de formation dans les diverses régions du Québec et par l'organisation de discussions et d'échanges sur l'éthique et la déontologie au profit de leurs membres.





**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande #39

Dates, lieux et nombre de rencontres du Comité multipartite mis en place pour étudier les recommandations du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal. Indiquer la liste des membres et leur rémunération. Joindre copie des ordres du jour, des procès-verbaux ainsi que tout autre document produit par le comité depuis le début de son mandat.

À la suite de la publication, en juillet 2009, du rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, a mis en place, à l'automne dernier, un comité de mise en œuvre pour examiner les recommandations de ce rapport et lui formuler des propositions. Ce comité est composé de représentants du Ministère et de représentants des trois partenaires municipaux, soit la Fédération Québécoise des Municipalités, l'Union des municipalités du Québec et la Ville de Montréal.

Deux réunions du comité de mise en œuvre ont été tenues à ce jour : le 16 septembre 2009 et le 19 février 2010.

Les personnes participantes à ces rencontres sont les suivantes :

- Réunion du 16 septembre 2009 : Marc Croteau, Manon Lecours, François Gagnon, Sylvie Desaulniers, Monique Desrochers (MAMROT); Bernard Généreux, Michel Giroux, Ann Bourget, Sébastien Cloutier (FQM); Robert Coulombe, Francine Ruest Jutras, Lucie F. Roussel, Pierre Prévost, Diane Simard (UMQ); Michel Bissonnet, Claude Trudel, Anie Samson, Line Charest, Sylvie Bertrand (Ville de Montréal).
- Réunion du 19 février 2010 : Sylvain Boucher, Manon Lecours, Josée Perras, Sylvie Desaulniers, Monique Desrochers (MAMROT); Bernard Généreux, Michel Giroux, Ann Bourget, Sébastien Cloutier (FQM); Robert Coulombe, Francine Ruest Jutras, Jérôme Unterberg, Pierre Prévost, Diane Simard (UMQ); Michael Appelbaum, Jocelyn Ann Campbell, Anie Samson, Line Charest, Sylvie Bertrand (Ville de Montréal).

Les ordres du jour de ces rencontres sont joints en annexe. Le comité n'a produit aucun document et aucun procès-verbal n'a été rédigé.

Aucune rémunération n'a été versée.

**COMITÉ DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUR  
L'ÉTHIQUE DANS LE MILIEU MUNICIPAL  
(RAPPORT GAGNÉ)**

**16 SEPTEMBRE 2009  
9 H À 17 H**

Hôtel Château Laurier, Salle Grande Allée A  
1220, Place George-V Ouest, Québec

**PROJET D'ORDRE DU JOUR**

1. Ouverture de la réunion, présentation des participants et adoption de l'ordre du jour
2. Mise en contexte et objectifs de la rencontre
3. Présentation et échanges sur les recommandations du rapport Gagné
4. Suites
5. Autres sujets

**COMITÉ DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUR  
L'ÉTHIQUE DANS LE MILIEU MUNICIPAL  
(RAPPORT GAGNÉ)**

**19 FÉVRIER 2010 (2<sup>E</sup> RÉUNION)  
14 H 30 À 17 H**

**800, RUE DU SQUARE-VICTORIA,  
BUREAU 2.00, AU 2<sup>E</sup> ÉTAGE (SALLE 2.16), MONTRÉAL**

**PROJET D'ORDRE DU JOUR**

1. Ouverture de la réunion, présentation des participants et adoption de l'ordre du jour
2. Présentation et échanges sur le canevas général et les documents d'appui  
*(documents remis sur place)*
3. Plan d'accompagnement et de communication
4. Suites

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 40

Liste des droits d'oppositions auxquels se sont prévaluées les municipalités reconstituées en 2009-2010. Indiquer l'objet du litige, les municipalités en cause et la décision de la Commission municipale. Fournir une copie de la correspondance adressée à la ministre et indiquer l'action entreprise par le ministère.

**AGGLOMÉRATION DE QUÉBEC**

No de dossier de la CMQ Municipalités requérantes Date de la demande	Titre du règlement	Date de la décision CMQ
CMQ-63183 L'Ancienne-Lorette 12 mai 2009	<p><u>R.A.V.Q. 436</u> Règlement de l'agglomération sur des travaux de nature mixte d'amélioration et de construction de bâtiments et d'équipements et sur l'emprunt nécessaire au paiement des coûts qui y sont rattachés.</p> <p><u>R.A.V.Q. 447</u> Règlement de l'agglomération sur l'application d'une partie de l'entente relative au versement de subventions par la Ville de Québec à l'administration portuaire de Québec et sur l'emprunt nécessaire au paiement des coûts qui y sont rattachés.</p> <p><u>R.A.V.Q. 448</u> Règlement de l'agglomération sur les services professionnels et techniques ainsi que l'embauche du personnel d'appoint requis pour la définition de projets en matière de réfection, de rénovation et de construction de bâtiments, d'équipements et de structures et sur l'emprunt nécessaire au paiement des coûts qui y sont rattachés.</p> <p><u>R.A.V.Q. 449</u> Règlement de l'agglomération sur les services professionnels et techniques ainsi que sur l'embauche du personnel d'appoint requis pour la définition de projets mixtes en matière de réfection, de rénovation et de construction de bâtiments, d'équipements et de structures et sur l'emprunt nécessaire au paiement des coûts qui y sont rattachés.</p> <p><u>R.A.V.Q. 450</u> Règlement de l'agglomération sur l'acquisition de véhicules et d'équipements motorisés d'utilisation mixte ainsi que d'accessoires et d'équipements d'appoint de gestion et d'opération et sur l'emprunt nécessaire au paiement des coûts qui y sont rattachés.</p> <p><u>R.A.V.Q. 453</u> Règlement de l'agglomération sur des travaux de nature mixte de rénovation de bâtiments et de réfection d'équipements et sur l'emprunt nécessaire au paiement des coûts qui y sont rattachés.</p> <p><u>R.A.V.Q. 454</u> Règlement de l'agglomération sur des travaux de rénovation de bâtiments et de réfection d'équipements et sur l'emprunt nécessaire au paiement des coûts qui y sont rattachés.</p> <p><u>R.A.V.Q. 458</u> Règlement de l'agglomération sur des travaux de réfection de structures et sur l'emprunt nécessaire au paiement des coûts qui y sont rattachés.</p>	<p>15 mai 2009</p> <p>Retrait par la Ville de L'Ancienne-Lorette de son opposition (résolution 106-09)</p>

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 40

Liste des droits d'oppositions auxquels se sont prévaluées les municipalités reconstituées en 2009-2010. Indiquer l'objet du litige, les municipalités en cause et la décision de la Commission municipale. Fournir une copie de la correspondance adressée à la ministre et indiquer l'action entreprise par le ministère.

No de dossier de la CMQ Municipalités requérantes Date de la demande	Titre du règlement	Date de la décision CMQ
CMQ-63183 L'Ancienne-Lorette 12 mai 2009 (Suite)	<p><u>R.A.V.Q. 460</u> Règlement de l'agglomération sur les services professionnels et techniques et les travaux préparatoires nécessaires à la réalisation de projets de réfection, de rénovation et de construction de bâtiments, d'équipements et de structures inscrits pour l'année 2010 au programme triennal d'immobilisations 2009-2011 et sur l'emprunt nécessaire au paiement des coûts qui y sont rattachés.</p> <p><u>R.A.V.Q. 461</u> Règlement de l'agglomération sur les services professionnels et techniques et les travaux préparatoires nécessaires à la réalisation de projets de nature mixte de réfection, de rénovation et de construction de bâtiments, d'équipements et de structures inscrits pour l'année 2010 au programme triennal d'immobilisations 2009-2011 et sur l'emprunt nécessaire au paiement des coûts qui y sont rattachés.</p>	
CMQ-63217 L'Ancienne-Lorette 26 mai 2009	La Ville de L'Ancienne-Lorette s'oppose à des résolutions du conseil d'agglomération.	<p>10 juin 2009</p> <p>Lettre de la CMQ : Cette opposition n'est pas visée par l'article 115 de la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations.</p>

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 41

Fournir la liste de tous les médiateurs, négociateurs ou arbitres nommés par le ministre en 2009-2010. Indiquer l'objet de leur mandat et les sommes qui leur ont été versées ou qui seront versées.

- Le Ministère a nommé, le 28 avril 2009, M<sup>me</sup> Sandra Bilodeau, comme arbitre afin de régler le différend qui oppose la Paroisse de Plessisville et la Ville de Plessisville eu égard à la gestion et aux règles de partage des dépenses pour des voies publiques. Une entente est intervenue entre les parties en février 2010. Il n'y a aucun frais spécifique pour ce dossier.
- M. Robert Sabourin, le 21 avril 2009, a été nommé conciliateur, dans le différend entre les municipalités de Saint-Valérien de Milton et de Roxton Pond concernant une convention d'entraide en matière d'incendies. M. Sabourin est un employé du Ministère et aucun frais spécifique à cette conciliation ne sera versé pour ce dossier.
- M. Bernard Houle, durant la période du 14 mai au 30 novembre 2009, a agi comme conciliateur dans un désaccord concernant l'application d'une entente inter municipale sur la fourniture de service d'incendie par la ville de Rosemère sur le territoire de la ville de Lorraine. M. Houle est un employé du Ministère et aucun frais spécifique à cette conciliation ne sera versé pour ce dossier.
- M<sup>me</sup> Lucie Tremblay a agi comme conciliatrice dans le litige entre les villes de Senneville et Sainte-Anne-de-Bellevue quant à l'application de l'entente intermunicipale concernant l'alimentation en eau potable. Le mandat de conciliation a été exécuté en juin 2009. Mme Tremblay est une employée du Ministère et aucun frais spécifique ne sera versé pour ce dossier.
- M. Jean Ouellet a commencé un mandat de conciliation, le 28 janvier 2010, entre la ville de l'Épiphanie et la paroisse de l'Épiphanie. Ce différend porte sur l'application de l'entente relative au service de loisirs. M. Ouellet est un employé du Ministère et aucun frais spécifique ne sera versé pour ce dossier.
- M. Richard Villeneuve a été nommé à titre d'arbitre le 6 novembre 2009 dans le cadre d'un différend portant sur la répartition des coûts relatifs au projet d'entretien des cours d'eau Normand et Branche 2 situés sur le territoire de la paroisse de Ste-Christine et qui a fait l'objet d'un partage égal des voix des membres du Bureau des délégués des MRC d'Acton et de Drummond. M. Villeneuve est un employé du Ministère et aucun frais spécifique à cet arbitrage ne sera versé pour ce dossier.

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 42

Évolution de la dépense d'intérêt sur la dette imputable aux municipalités pour 2009-2010 et chacune des 10 dernières années.

Les données représentent les intérêts à la charge des municipalités sur les dettes qui apparaissent dans leurs rapports financiers, auxquels sont ajoutés les intérêts qui sont à la charge des municipalités mais dont les dettes apparaissent dans le rapport financier des autres organismes municipaux (MRC, régies, organismes publics de transport et communautés métropolitaines). Les données relatives aux 14 villages nordiques ne sont pas disponibles et ne sont pas compilées dans le tableau.

	ANNÉE MUNICIPALE <sup>(1)</sup>									
	2000 \$	2001 \$	2002 \$	2003 \$	2004 \$	2005 \$	2006 \$	2007 \$	2008 \$	2009 <sup>(1)</sup> \$
Intérêts sur la dette à long terme à la charge des municipalités	755 652 560	731 672 220	733 744 387	679 171 123	678 774 694	655 350 191	657 466 789	625 286 426	697 990 173	741 436 055

(1) Pour les années 2000 à 2008, les données proviennent des documents «Rapport financier» et représentent la dépense réelle. Pour l'année 2009, les données proviennent des documents «Prévisions budgétaires» et représentent les dépenses estimées.

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande# 43

Pour les cinq dernières années, dans le cadre de l'Évaluation annuelle de performance des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux, nombre et pourcentage des stations d'épuration et des ouvrages de surverse dont le respect des exigences de rejet est de moins de 85 %. Liste des correctifs qui ont eu lieu en 2009-2010.

Voir tableau 1 en annexe concernant l'évaluation annuelle de performance des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux.

Nous ne disposons pas d'une liste exhaustive des travaux correctifs réalisés en 2009-2010 puisque ces renseignements ne se trouvent dans aucune banque de données du Ministère. De plus, aucune information n'est disponible sur les travaux réalisés par les municipalités sans aide financière gouvernementale. Les municipalités utilisent également les sommes disponibles de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ). Dans ce dernier cas, voici un résumé de la situation pour la période 2006-2009 :

Bilan des investissements municipaux à maintenir :

- Priorité 1 – Eaux usées : 49,3 M\$
- Priorité 3 – Remplacement des conduites : 257,2 M\$

Bilan des investissements prioritaires :

- Priorité 1 – Eaux usées : 171,8 M\$
- Priorité 3 – Remplacement de conduites : 344,1 M\$

Au moins 40% de ces montants ont été dépensés au cours de l'année 2009-2010.

Le Ministère a développé un outil de suivi des recommandations résultant des visites de pérennité et nous avons une liste des travaux réalisés pour l'année 2009, laquelle est jointe à la présente. (Tableau 2)



TABLEAU 1

Statistiques sur les évaluations annuelles des années 2005 à 2009

Stations d'épuration - Note pour le respect des exigences de rejets de la station

Année	Nbre de stations évaluées	Nbre de station où note exig. < 85 %	% < 85 %
2005	638	88	13,8%
2006	668	97	14,5%
2007	702	103	14,7%
2008	726	113	15,6%
2009	740	120	16,20%
Moyenne	695	104,2	15,0%

Stations d'épuration - Note pour le respect des exigences de rejets des ouvrages de surverse (OS)

Année	Nbre de stations avec OS	Nbre total OS	Nbre de stations avec note réseau < 85 %	% < 85 %
2005	583	4056	87	14,9%
2006	605	4132	87	14,4%
2007	630	4208	88	14,0%
2008	644	4253	123	19,1%
2009	657	4310	110	16,7%
Moyenne	624	4192	99	15,9%

Ouvrages de surverse - Nombre d'ouvrages vs respect des exigences de rejets

Année	Nbre d'ouvrages	Exigence oui	Exigence non	% non
2005	4056	3611	445	11,0%
2006	4132	3650	482	11,7%
2007	4208	3822	386	9,2%
2008	4253	3769	484	11,4%
2009	4310	3901	409	9,5%
Moyenne	4192	3751	441	10,5%

Les données pour l'année 2009 indiquées dans ce tableau sont préliminaires. Elles pourraient varier légèrement des statistiques officielles qui seront disponibles d'ici le 15 mai 2010.

**TRAVAUX RECOMMANDÉS PAR LE MAMROT QUI ONT ÉTÉ RÉALISÉS PAR LES MUNICIPALITÉS EN 2009 SUITE AUX VISITES DE PÉRENNITÉ**

**Tableau 2**

<b>Municipalité</b>	<b>Travaux correctifs</b>
CHANDLER	Régler le problème électrique au PP Principal No 3CH (Rive Nord)
CHANDLER	Réparer ou remplacer l'oxymètre
CHANDLER	Régler au PP-2PM, le problème sur la conduite de refoulement pompe #1 et panneau contrôle (alternance pompes)
CHANDLER (NEWPORT)	Modifier ou remplacer les panneaux de contrôle de PP-4N et PP-5N (sensible aux variations de tension électrique)
GRANDE-RIVIÈRE	Corriger le problème intermittent de démarrage des pompes
GRANDE-RIVIÈRE	Installer un repère de débordement
GRANDE-RIVIÈRE	Remettre en fonction l'enregistreur de débordement
PORT-DANIEL-GASCONS	Installer un repère au nouveau poste PP Capitaine Fournier
PASPÉBIAC	Remplacer l'oxymètre (écart de 20%, appareil désuet)
PASPÉBIAC	Installer un déflecteur au TP du PP Chemin de la Baie
PASPÉBIAC	Remplacer le pH-mètre défectueux
PASPÉBIAC	Réajuster le débitmètre des PP Principaux
PASPÉBIAC	Installer déflecteurs PP 7e ave O, 7e ave E, St-Pie X N, St-Pie X S, 5e ave E, 8e Rue, 9e Rue N
HOPE	Procéder à une mesure des boues dans l'étang
HOPE	Procéder au nettoyage du regard de sortie de l'étang à l'aide d'un camion vacuum
HOPE	Procéder à un nettoyage régulier du déversoir
HOPE	Optimiser l'aération de façon à empêcher l'entraînement des boues à l'effluent.
HOPE	Procéder au changement des filtres encrassés à la prise d'air des soufflantes
HOPE	Réparer la fuite d'air à l'entrée du bassin d'épuration
HOPE	Dégager des sédiments l'exutoire du trop-plein du poste de pompage
HOPE	Maintenir l'intérieur du bâtiment principal de la station de traitement dans un état de propreté.
CAPLAN	Débuter le suivi du repère au P.P. des Cerisiers
CAPLAN	Installer un déflecteur devant la conduite de trop-plein dans le regard amont au P.P. des Cerisiers
CAPLAN	Installer un repère au niveau du t.p. à l'intérieur du puits humide du P.P. des Cerisiers
CAUSAPSCAL	Mesurer le niveau de boues dans les étangs
AMQUI	Mesurer le niveau de boues dans les étangs et vidanger les boues
AMQUI	Vérifier les niveaux des flottes au P.P. 1, P.P. 5
AMQUI	Ajouter des repères aux différents postes de pompage
LAC-AU-SAUMON	Mesurer le niveau de boues dans les étangs
SAINT-THARCISIUS	Acquérir un pluviomètre
SAINT-THARCISIUS	Procéder à l'entretien des talus (forte présence de quenouilles qui bloque à l'occasion la conduite d'effluent
SAINT-THARCISIUS	Localiser l'émissaire et procéder au défrichage/nettoyage du secteur
SAINT-THARCISIUS	Contrôler la prolifération des lentilles d'eau

**TRAVAUX RECOMMANDÉS PAR LE MAMROT QUI ONT ÉTÉ RÉALISÉS PAR LES MUNICIPALITÉS EN 2009 SUITE AUX VISITES DE PÉRENNITÉ**

**Tableau 2**

<b>Municipalité</b>	<b>Travaux correctifs</b>
SAINT-THARCISIUS	Désherber les digues et talus de l'étang en disposant des rebus à l'extérieur du site
SAINT-THARCISIUS	Procéder à la vidange des boues
SAINT-VIANNEY	Relever hebdomadairement la position du repère de débordement au PP Principal (même en hiver)
SAINT-VIANNEY	Opérer les filtres de manière à maintenir un niveau d'eau sur l'ensemble du filtre.
SAINT-VIANNEY	Réparer le gobelet pour la lecture du niveau au déversoir des filtres
SAINT-VIANNEY	Remettre en fonction l'enregistreur de débordement au PP Principal
SAINT-VIANNEY	Procéder à l'étalonnage des pompes du PP Principal
SAINT-VIANNEY	Établir une séquence optimale des filtres, au besoin réparer le mécanisme de la vanne de répartition
SAINT-VIANNEY	Remplacer le média filtrant du filtre no 1
SAINT-VIANNEY	Ensemencer le filtre no 1 au printemps 2009
SAINT-VIANNEY	Réparer la trappe d'accès du regard RC-3
SAINT-VIANNEY	Réparer ou remplacer le volumètre du PP Principal
SAYABEC	Mesurer le niveau de boues dans les étangs
SAINT-LÉON-LE-GRAND (LA MATAPÉDIA)	Procéder à l'enlèvement des graisses dans le regard d'entrée
SAINT-LÉON-LE-GRAND (LA MATAPÉDIA)	Contrôler l'aération dans cellule no 4 afin de favoriser la décantation
SAINT-LÉON-LE-GRAND (LA MATAPÉDIA)	Planifier la vidange des boues
SAINT-LÉON-LE-GRAND (LA MATAPÉDIA)	Procéder à l'enlèvement des écumes dans la partie amont du déversoir
VAL-BRILLANT	Mesurer le niveau de boues dans les étangs
SAINT-VALÉRIEN	Réparer ou remplacer la pompe doseuse défectueuse du système déphosphatation
SAINT-VALÉRIEN	Optimiser la quantité d'alun utilisée
SAINT-VALÉRIEN	Ajuster le dosage de coagulant de manière à respecter l'exigence en phosphore sur toute la période
SAINT-VALÉRIEN	Calibrer annuellement l'appareil de mesure du débit à l'entrée (affluent)
LE BIC	Vérifier la présence d'une conduite de vidange dans l'étang No 3
LE BIC	Planifier la vidange de l'étang no 1
SAINT-FABIEN	Réparer ou remplacer l'enregistreur de débordement de PP Principal
SAINT-FABIEN	Ajuster le repère de débordement à la hauteur du radier de la conduite de trop-plein à PP Principal
SAINT-FABIEN	Configurer l'échantillonneur automatique de manière à assurer un échantillonnage sur 24 hrs représentatif
SAINT-FABIEN	Remplacer les composantes défectueuses du panneau de contrôle de PP Principal
SAINT-FABIEN	Procéder au désherbage des talus intérieurs des étangs
SAINT-FABIEN	Procéder à l'étalonnage des pompes PP.Principal
SAINT-FABIEN	Relocaliser les repères des trop-pleins TP. Route 132 et P.P. Principal aux endroits appropriés
SAINT-FABIEN	Remettre fonctionnel les 3 pompes à PP Principal
SAINT-FABIEN	Mesurer le niveau de boues dans les étangs

**TRAVAUX RECOMMANDÉS PAR LE MAMROT QUI ONT ÉTÉ RÉALISÉS PAR LES MUNICIPALITÉS EN 2009 SUITE AUX VISITES DE PÉRENNITÉ**

**Tableau 2**

<b>Municipalité</b>	<b>Travaux correctifs</b>
SAINT-FABIEN	Réparer ou remplacer l'appareil de mesure d'oxygène dissous
BAIE-DES-SABLES	Mesurer le niveau de boues dans les étangs
SAINTE-LUCE	Procéder à l'entretien des talus
LE BIC (SECTEUR DES BERGES)	Mesure des boues cellule no 3 en 2009
LE BIC (SECTEUR DES BERGES)	Identifier la catégorie des poulies du moteur et du surpresseur
LE BIC (SECTEUR DES BERGES)	Remettre en fonction le diffuseur d'air non opérationnel de la cellule No 1
LE BIC (SECTEUR DES BERGES)	Vidanger les boues se trouvant dans le regard de sortie
SAINTE-RITA	Vérifier la précision du débitmètre, écart de 60% entre débit mesuré sur place vs débitmètre
SAINTE-RITA	Planifier la vidange des boues
SAINTE-RITA	Réparer le rideau séparateur et le câble de soutien du bassin 2
SAINT-MÉDARD	Procéder au rehaussement de la conduite de sortie
SAINT-MATHIEU-DE-RIOUX	Vidanger les boues annuellement
SAINT-PAUL-DE-LA-CROIX	Mesurer le niveau de boues dans les étangs
LAC-DES-AIGLES	Étalonner les pompes du poste PP Principal
LAC-DES-AIGLES	Réaliser les travaux nécessaires à l'endroit du marais filtrant no 1 (il est colmaté)
LAC-DES-AIGLES	Mettre à niveau le poste PP no 2
LAC-DES-AIGLES	Planifier une vidange de boues de la cellule 4 pour 2009
LAC-DES-AIGLES	Abaissier le niveau d'opération du puits sous la conduite d'entrée au PP no 1
SAINT-DAMIEN-DE-BUCKLAND	Effectuer une visite quotidienne des installations
SAINT-DAMIEN-DE-BUCKLAND	Réduire les charges industrielles à la source
SAINTE-FAMILLE	Fermer l'air qui alimente les aérateurs à l'intérieur de la dernière cellule
LAC-ETCHEMIN	Mesurer le niveau de boues dans les étangs
TRING-JONCTION	Acquérir un oxymètre
SCOTSTOWN	Procéder à l'étalonnage des pompes au PP Principal
SCOTSTOWN	Entretenir le regard d'affluent
LAURIER-STATION	Revalider les mesures de boues en 2008 avec un appareil plus précis
LAURIER-STATION	Rendre fonctionnel les clapets installés en aval des postes PP1 et PP3
LAURIER-STATION	Installer des déflecteurs devant les TP des PP1, PP2, PP3 et PP4
PONT-ROUGE	Mesurer et vidanger les boues
PONT-ROUGE	Réparer les enregistreurs aux Rég. B et C
TROIS-RIVIÈRES (SAINT-LOUIS)	Planifier la vidange des boues
LA TUQUE	Rehausser conduite et mesurer le débit
LA TUQUE	Procéder à l'étalonnage des pompes

**TRAVAUX RECOMMANDÉS PAR LE MAMROT QUI ONT ÉTÉ RÉALISÉS PAR LES MUNICIPALITÉS EN 2009 SUITE AUX VISITES DE PÉRENNITÉ**

**Tableau 2**

<b>Municipalité</b>	<b>Travaux correctifs</b>
SAINTE-CROIX	Procéder de façon régulière à la vérification des éléments de mesure du débit (sonde et débitmètre)
SAINT-MARC-DES-CARRIÈRES	Procéder à l'étalonnage des pompes
SAINT-MARC-DES-CARRIÈRES	Procéder à l'entretien des talus
SAINT-ALBAN	Réduire l'aération cell 3, enlever les plantes aquatiques et les îlots afin de minimiser risque perte boues
SAINT-TITE	Procéder à l'étalonnage des pompes de PP Principal
SAINT-TITE	Ajouter un repère de débordement à PP Principal
SAINT-TITE	Assurer l'étanchéité du clapet à TP Bourdais
SAINT-TITE	Ajouter des déflecteurs où il est possible de le faire.
SAINT-TITE	Localiser et dégager des sédiments à l'exutoire de TP du Moulin
GRANDES-PILES	Remettre en fonction l'oxymètre
GRANDES-PILES	Mesurer le niveau de boues dans les étangs
GRANDES-PILES	Procéder à la calibration du poste de pompage
GRANDES-PILES	Remettre en place et en fonction l'enregistreur de débordement du poste de pompage
SAINTE-THÉCLE	Remplacer ou nettoyer le boyau d'aspiration de l'échantillonneur
SAINTE-THÉCLE	Ajouter des déflecteurs aux TP-Bassin B et PP. Des Chicots
SAINTE-THÉCLE	Réaliser des travaux d'entretien aux bâtiments (bâtiment de service, poste de pompage, panneau de commande)
SAINTE-THÉCLE	Procéder à l'entretien des talus intérieurs et extérieurs
SAINT-DENIS-DE-BROMPTON (VILLAGE)	Procéder à l'étalonnage des pompes du PP Principal
SAINTE-ANNE-DE-LA-PÉRADE	Mesurer le niveau de boues dans les étangs
CHAMPLAIN	Réparer la clôture ceinturant le site de la station d'épuration
CHAMPLAIN	Optimiser le positionnement des aérateurs de surface (réduire le risque de court-circuitage)
CHAMPLAIN	Maintenir en fonction les cinq aérateurs de surface
CHAMPLAIN	Prendre immédiatement les dispositions nécessaires pour respecter les exigences en coliformes fécaux
AYER'S-CLIFF (VL)	Nettoyer l'exutoire de la conduite du trop-plein au PP no2
TINGWICK	Changer le point d'échantillonnage
CHESTERVILLE	Ajouter un système mécanique de levage pour faciliter l'entretien du panier dégrilleur
KINGSEY FALLS	Procéder à l'étalonnage des pompes du poste de pompage Principal
SAINT-GERMAIN-DE-GRANTHAM	Ajouter un repère au PP Station épuration.
LOUISEVILLE	Remettre opérationnel le système d'acquisition de données des enregistreurs de débordements
LOUISEVILLE	Ajouter des repères aux trop-pleins qui n'en sont pas pourvus
LOUISEVILLE	Ajouter des déflecteurs à tous les trop-pleins
MONT-SAINT-GRÉGOIRE	Prévoir et planifier le remplacement du biodisque
SAINT-JEAN-SUR-RICHELIEU	Réparer les parois du canal Parshall et celles de la chambre de stockage

**TRAVAUX RECOMMANDÉS PAR LE MAMROT QUI ONT ÉTÉ RÉALISÉS PAR LES MUNICIPALITÉS EN 2009 SUITE AUX VISITES DE PÉRENNITÉ**

**Tableau 2**

<b>Municipalité</b>	<b>Travaux correctifs</b>
SAINT-JEAN-SUR-RICHELIEU (L'ACADIE)	Réaliser, en tout temps, l'échantillonnage de l'affluent aux 2 PP avec 2 échantillonneurs automatiques
SAINT-JEAN-SUR-RICHELIEU (L'ACADIE)	Inspecter l'émissaire du trop-plein du poste de pompage Rémillard
SAINT-JEAN-SUR-RICHELIEU (L'ACADIE)	Ajouter un repère au poste de pompage Rémillard
SAINT-FELIX-DE-VALOIS	Procéder à l'étalonnage des pompes
SAINT-FELIX-DE-VALOIS	Cadenasser la trappe d'accès au T.P. d'entrée
MONT-TREMBLANT (SAINT-JOVITE) (AGRAND.)	Entretenir ou remplacer le boîtier du panneau de contrôle poste pompage route 117
LAC-DES-ÉCORCES	Mesurer annuellement les boues dans l'étang 2 et dans le regard de sortie
FERME-NEUVE	Procéder à l'enlèvement du sapin qui pousse sur la digue de l'étang
LA PÊCHE (WAKEFIELD)	Enlever des quenouilles et des plantes qui poussent dans l'étang
LA PÊCHE (WAKEFIELD)	Mettre un cadenas ou une serrure sur le couvercle d'un accès au P.P.Ancien Hôpital
FORT-COULONGE	Ajouter des repères aux trop-pleins des postes de pompage
MACAMIC	Prendre toujours échantillon composé à l'affluent au regard RT-001 avec échantil. Automatique
MACAMIC	Procéder à la vidange des étangs no 1 et no 2
MACAMIC	Relocaliser le repère à l'endroit approprié au PP no1
MACAMIC	Localiser la sortie de la conduite du trop-plein rue Principale
DUPARQUET	Nettoyer les regards d'effluent et d'affluent en même temps que les deux postes de pompage
SAINT-FÉLIX-DE-DALQUIER	Installer un repère au poste de pompage Principal
SAINT-FÉLIX-DE-DALQUIER	Installer l'automate au PP Principal
LAC-ÉDOUARD	Vérifier et entretenir les équipements selon le programme du manuel d'exploitation et d'entretien
LAC-ÉDOUARD	Acheter un pluviomètre et une jauge à boues
NORMANDIN	Procéder à l'entretien des berges
GIRARDVILLE	Mettre des cadenas sur tous les panneaux d'accès
GIRARDVILLE	Remplacer l'échantillonneur défectueux
GIRARDVILLE	Nettoyer deux fois par année la chambre du régulateur et du regard d'entrée
L'ANSE-SAINT-JEAN	Procéder à l'étalonnage des pompes
BONNE-ESPÉRANCE (VIEUX-FORT)	Procéder à l'étalonnage des pompes
BONNE-ESPÉRANCE (RIV. ST-PAUL)	Procéder à l'étalonnage des pompes
L'ÎLE-D'ANTICOSTI (PORT MENIER)	Procéder à l'étalonnage des pompes au PP no1
BAIE-JOHAN-BEETZ	Munir d'une corde le repère au PP no1 permettant de le replacer de la surface
BAIE-JOHAN-BEETZ	Procéder à l'étalonnage des pompes au PP Principal une fois par année
BAIE-JOHAN-BEETZ	Augmenter le temps consacré à l'entretien au PP Principal

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 44

État de situation de la problématique de l'augmentation des taxes à la suite de la hausse importante des évaluations foncières. Copie des analyses, rapports et procès-verbaux de rencontres produits par le MAMROT à ce sujet.

La hausse importante de la valeur de certaines résidences, en particulier celles situées à proximité de lacs ou de cours d'eau, s'est traduite par des augmentations de taxes parfois très substantielles.

Après avoir consulté les associations municipales et les groupes s'exprimant au nom des contribuables, lors des réunions d'une table ronde tenues en octobre 2008 et juin 2009, le Ministère a rédigé un rapport sur la problématique et sur les solutions possibles (daté du 23 novembre 2009) et a proposé, lors de la réunion de décembre 2009, une solution de compromis. Celle-ci consistait à permettre aux municipalités d'accorder, selon des critères qui seraient prévus dans la Loi, des crédits de taxes foncières aux personnes qui sont propriétaires de leur résidence depuis plusieurs années et dont les revenus modestes leur permettent difficilement d'absorber des augmentations de taxes foncières de beaucoup supérieures à la moyenne.

Dans leur réaction, les associations municipales ont exprimé leur préférence pour d'autres mesures (Programme municipal de report du paiement de l'impôt foncier, bonification du programme gouvernemental de remboursement de l'impôt foncier) comportant des coûts importants pour le gouvernement, tout en indiquant qu'advenant que le gouvernement opte pour une mesure de crédits de taxes ciblés, celle-ci devrait être assortie de critères assurant que les crédits soient vraiment ciblés vers les personnes âgées dont les revenus sont modestes.

Quant aux groupes s'exprimant au nom des contribuables, certains ont réaffirmé leurs exigences que le système actuel d'évaluation foncière soit remis en cause complètement, tandis que d'autres ont reconnu l'utilité d'une mesure de crédits de taxes ciblés, en proposant cependant des critères d'admissibilité moins restrictifs que ceux envisagés.

En raison des divergences qui subsistent entre les intervenants quant aux solutions possibles, il n'y a pas suffisamment de convergence pour qu'il soit envisageable de prévoir à court terme des modifications législatives permettant d'en mettre une en application. Le Ministère continuera cependant de travailler sur le dossier.

Les dates et lieux des rencontres ainsi que les procès verbaux sont présentés à la demande de renseignements particuliers n° 36.

**LES SOLUTIONS AU PROBLÈME DE  
L'AUGMENTATION DES TAXES  
FONCIÈRES AFFECTANT CERTAINES  
RÉSIDENCES RIVERAINES DE LACS OU  
DE COURS D'EAU**

**RAPPORT D'ANALYSE**



23 novembre 2009



## Table des matières

1.	INTRODUCTION.....	2
2.	LE PROBLÈME, SES CAUSES ET SES EFFETS.....	2
3.	LA DÉMARCHE VISANT À IDENTIFIER DES SOLUTIONS.....	2
4.	EXAMEN DES SOLUTIONS POSSIBLES.....	3
4.1	Contexte et perspectives de l'examen.....	3
4.2	Inventaire des solutions possibles et commentaires.....	4
a)	Gel ou plafonnement de l'augmentation de la valeur d'une résidence pendant la période où elle est détenue par le même propriétaire...	4
b)	Application de taux de taxe foncière ou d'une pondération des valeurs variant selon le secteur géographique.....	5
c)	Recours obligatoire à la tarification.....	6
d)	Étalement obligatoire des hausses de valeurs.....	7
e)	Élargissement du programme gouvernemental de remboursement de l'impôt foncier.....	7
f)	Programme municipal de report du paiement de l'impôt foncier (PRIF)	8
g)	Possibilité d'accorder des crédits de taxes ciblés.....	9
5.	CONCLUSION.....	9
ANNEXE 1 :	MODALITÉS POSSIBLES D'UNE ÉVENTUELLE MESURE DE CRÉDITS DE TAXES CIBLÉS.....	11
ANNEXE 2 :	MODALITÉS D'UN ÉVENTUEL PROGRAMME LOCAL DE REPORT DU PAIEMENT DE L'IMPÔT FONCIER.....	13

## **1. INTRODUCTION**

Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire s'est penché sur la problématique de l'augmentation élevée des taxes foncières affectant certaines résidences, en particulier celles qui sont riveraines de lacs ou de cours d'eau ou qui sont situées dans un secteur de villégiature<sup>1</sup>. Il a procédé à un examen des solutions pouvant être envisagées, en consultant à diverses reprises les organismes et les groupes concernés. Au terme de cette démarche, le présent rapport vise à passer en revue les solutions possibles et à présenter celles dont la mise en application pourrait apparaître opportune.

## **2. LE PROBLÈME, SES CAUSES ET SES EFFETS**

Les rôles d'évaluation triennaux entrés en vigueur depuis le milieu des années 2000 se sont souvent traduits par une hausse importante des valeurs foncières. Cela ne pose pas de problème lorsque cette hausse représente sensiblement le même pourcentage pour l'ensemble des immeubles, car il suffit alors que la municipalité ajuste à la baisse le taux de taxe pour neutraliser l'effet de cette hausse des valeurs foncières sur le fardeau de taxes. Le problème se pose lorsque les immeubles situés dans certains secteurs d'une municipalité voient leur valeur progresser de façon plus importante que la moyenne. C'est le cas, dans certaines municipalités, des résidences situées dans un secteur de villégiature ou à proximité de lacs ou de cours d'eau<sup>1</sup>, car leur valeur augmente de façon souvent très importante à cause d'une forte demande sur le marché immobilier. Ces résidences sont alors affectées par des augmentations de taxes substantielles.

L'augmentation subite et importante des taxes foncières peut affecter des résidences qui sont occupées depuis longtemps par des personnes retraitées dont les revenus sont fixes, comme c'est souvent le cas des résidences riveraines. Certaines de ces personnes peuvent alors se voir obligées de se départir de leur propriété.

L'augmentation plus rapide de la valeur foncière et du fardeau de taxes des résidences riveraines se traduit, dans plusieurs des municipalités où cela se produit, par un déplacement fiscal entre les secteurs géographiques. Par exemple, le secteur « lacs » d'une municipalité supportera une part croissante du fardeau total, sans bénéficier de meilleurs services, alors que le secteur « village » bénéficiera même parfois d'une diminution de taxes. Cela crée des tensions à l'intérieur de la municipalité.

## **3. LA DÉMARCHÉ VISANT À IDENTIFIER DES SOLUTIONS**

Au cours des dernières années, plusieurs citoyens et groupes s'exprimant au nom des contribuables se sont adressés au Ministère pour porter à son attention le problème des augmentations de taxes élevées affectant les résidences riveraines et pour demander des

---

<sup>1</sup> Pour des raisons de simplicité dans la suite du présent rapport, on désignera ces résidences par le vocable de « résidences riveraines », même si les résidences concernées ne se limitent pas à celles qui sont adjacentes à des lacs ou à des cours d'eau.

solutions. Ce problème a également été évoqué à diverses reprises lors de la consultation publique sur les conditions de vie des personnes âgées, tenue d'août à novembre 2007 dans les 17 régions du Québec.

Dans ce contexte, le Ministère a entrepris de se pencher sur les mesures susceptibles d'apporter une solution au problème affectant les propriétaires de résidences riveraines en y associant, à diverses occasions, les organismes et les groupes concernés. C'est ainsi qu'il a examiné, en particulier avec l'Union des municipalités du Québec, les modalités d'une solution consistant à mettre en place un programme de report du paiement de l'impôt foncier (PRIF). Il a également constitué une table ronde, qui s'est réunie en octobre 2008 et en juin 2009, avec la participation de représentants des municipalités (Union des municipalités du Québec/UMQ, Fédération québécoise des municipalités/FQM, Ville de Montréal), d'organismes oeuvrant dans le milieu municipal (Ordre des évaluateurs agréés du Québec/OEAQ, Association des évaluateurs municipaux du Québec/AEMQ) et de particuliers ou de groupes ayant demandé de s'exprimer au nom des contribuables.

## **4. EXAMEN DES SOLUTIONS POSSIBLES**

### **4.1 Contexte et perspectives de l'examen**

Le régime de financement des municipalités repose principalement, en ce qui a trait aux revenus autonomes, sur la tarification et sur l'impôt foncier, la responsabilité de décider de l'utilisation de ces moyens de financement étant confiée à des conseil municipaux élus. Dans le cas de la tarification, le principe d'équité qui s'applique est celui du bénéfice reçu, c'est-à-dire que la contribution doit être fonction du bénéfice tiré de l'utilisation du service ou du bénéfice potentiel lié à la disponibilité du service offert. Dans le cas de l'impôt foncier, le principe d'équité qui s'applique est celui de la valeur foncière, c'est-à-dire que la contribution de chaque propriétaire d'un immeuble doit être proportionnelle à cette valeur. Dans le système québécois, cette valeur est la valeur marchande, c'est-à-dire le meilleur prix que le propriétaire pourrait en obtenir s'il la mettait en vente à la date visée par l'évaluation.

Toutefois, lorsque la valeur de certains immeubles ou de certaines catégories d'immeubles augmente de façon plus importante que celle des autres immeubles, comme c'est le cas de résidences riveraines, les propriétaires de ces immeubles voient parfois leur fardeau foncier augmenter substantiellement. Le principe d'équité voulant que la contribution de chacun soit proportionnelle à la valeur foncière de sa propriété se trouve alors à entrer en conflit avec une autre notion, celle de la stabilité relative des charges, selon laquelle il serait souhaitable d'éviter que des contribuables soient confrontés à une augmentation brusque de leur fardeau et d'atténuer les déplacements fiscaux entre les catégories ou les groupes de contribuables.

La *Loi sur la fiscalité municipale* (LFM) contient déjà plusieurs dispositions permettant de neutraliser ou d'atténuer les effets d'une hausse importante des valeurs foncières sur le fardeau des contribuables et sur sa répartition. Les municipalités sont ainsi habilitées à ajuster à la baisse leurs taux de taxes, pour neutraliser l'effet de la hausse des valeurs, à fixer des taux de taxes différents selon les catégories d'immeubles prévues par la Loi, afin d'atténuer les déplacements fiscaux entre ces catégories, à appliquer une mesure

d'étalement de la hausse des valeurs foncières, afin de donner un caractère graduel à l'augmentation du fardeau des immeubles affectés par une hausse plus élevée de leur valeur, et enfin, à recourir davantage à la tarification, un mode de financement qui n'est pas sensible à la fluctuation des valeurs foncières. Cependant, les municipalités ne se prévalent pas toujours de ces dispositions et, de plus, celles-ci ne sont pas adaptées à toutes les situations, par exemple lorsque l'on observe, à l'intérieur même de la catégorie des immeubles résidentiels, une évolution des valeurs foncières qui diffère de façon marquée selon les secteurs géographiques d'une municipalité.

C'est pourquoi il est apparu utile d'examiner la possibilité de prévoir d'autres mesures qui permettraient de solutionner la problématique affectant les résidences riveraines. L'éventail des solutions examinées dans la suite du présent rapport est large. Elles vont de mesures constituant une remise en cause complète des règles servant à déterminer la valeur imposable, à des mesures visant à atténuer ou à neutraliser, soit de façon permanente et globale, ou soit de façon ponctuelle et ciblée, les effets fiscaux de la fluctuation des valeurs foncières.

Le problème affectant actuellement les résidences riveraines provient du comportement du marché immobilier, à savoir la forte demande pour ce type de propriétés qui a pour effet de pousser leur valeur à la hausse, et non, comme certains le pensent, d'un travail inadéquat des évaluateurs. En conséquence, les solutions examinées ici excluent celles qui auraient trait à une modification de la méthodologie utilisée par les évaluateurs pour déterminer la valeur marchande. Certes, il y a toujours place à amélioration sur le chapitre de la méthodologie utilisée par les évaluateurs ou de la transparence des résultats pour les contribuables, mais cet aspect de la question fait déjà l'objet d'une démarche de modernisation du système d'évaluation foncière québécois, dont les résultats prendront effet en 2011. De plus, le Ministère et l'Ordre des évaluateurs continueront d'encadrer le travail des évaluateurs municipaux pour en favoriser la qualité.

## **4.2 Inventaire des solutions possibles et commentaires**

### **a) Gel ou plafonnement de l'augmentation de la valeur d'une résidence pendant la période où elle est détenue par le même propriétaire**

Cette solution, qui a la préférence de certains des groupes qui se sont exprimés au nom des contribuables, s'apparente aux formules appliquées en Californie et en Nouvelle-Écosse. Elle consisterait à ramener la valeur imposable de toutes les résidences à celle d'une année de référence, par exemple 2002, et à faire en sorte que cette valeur imposable ne puisse évoluer que selon un facteur uniforme par la suite, par exemple l'inflation. Cependant, lorsqu'une résidence serait vendue, sa valeur imposable serait réajustée selon le prix d'achat.

#### **Remarques :**

- › il s'agirait d'une solution remettant complètement en cause le principe de la taxation selon la valeur marchande, tel qu'il s'applique au Québec, et qui conduirait à d'importantes disparités de fardeau entre des résidences par ailleurs semblables;

- › cette solution se traduirait, à cause de l'avantage ainsi consenti aux propriétaires dont la résidence aurait eu autrement une valeur plus élevée, par un fardeau plus lourd pour les contribuables dont la résidence aurait connu une progression moindre de sa valeur;
- › cette formule s'appliquerait à l'ensemble des immeubles d'une municipalité et ne se prêterait pas à une application ciblée;
- › une telle formule comporterait des effets pervers sur l'accès à la propriété et sur le dynamisme du marché immobilier.

Ce type de solution apparaît très problématique, puisque sa mise en application reviendrait à abandonner le principe de la taxation selon la valeur marchande et à le remplacer par un système de taxation où des personnes détenant des résidences identiques supportent des fardeaux qui diffèrent en fonction de la date où elles ont acquis leur résidence. Cela peut également, à cause de la prime ainsi accordée à la détention continue d'un immeuble, entraver le dynamisme du marché immobilier et l'accès des jeunes à la propriété. Enfin, il faut rappeler que dans le cas de la proposition 13 appliquée en Californie, le plafonnement des hausses de valeurs, combiné avec le plafonnement des taux de taxe, a conduit à une dégradation des services locaux et à une dépendance accrue des municipalités envers l'aide gouvernementale. Certaines ont été amenées à favoriser un développement immobilier axé sur les immeubles commerciaux, afin de bénéficier des taxes associées à ce type d'immeubles.

Il est à noter que cette solution est très différente de celle d'un gel des rôles qui s'est appliquée à Montréal dans les années 1990 pour contrer les déplacements fiscaux qui auraient autrement résulté de la baisse de la valeur foncière des immeubles non résidentiels. En effet, la solution d'un gel des rôles n'aurait qu'un effet temporaire, puisqu'au terme de ce gel, la valeur des immeubles devrait être réajustée selon la valeur marchande établie lors de la préparation du nouveau rôle. Dans une situation d'augmentation continue des valeurs foncières, les propriétaires auraient alors à supporter une augmentation brusque correspondant à la hausse de la valeur marchande survenue depuis le début du rôle visé par le gel.

**b) Application de taux de taxe foncière ou d'une pondération des valeurs variant selon le secteur géographique**

Cette solution consisterait à permettre aux municipalités de faire varier le taux de la taxe foncière applicable aux résidences entre les secteurs de son territoire, afin de neutraliser les situations où la hausse des valeurs est plus élevée dans certains secteurs. Une variante de cette solution, qui aurait le même effet, consisterait à pondérer à la baisse les valeurs foncières dans les secteurs où leur augmentation est plus élevée. Selon certains groupes s'exprimant aux noms des contribuables, l'application de cette solution devrait être obligatoire.

#### **Remarques :**

- › ce type de solution constituerait une modification moins radicale du régime d'évaluation et de taxation foncière que celle décrite dans la section précédente, mais il s'agirait néanmoins d'un changement important. En effet, la Loi permet actuellement de faire varier le taux de la taxe foncière générale selon certaines grandes catégories d'immeubles, mais non selon les secteurs d'une municipalité, sauf de façon transitoire, dans le cas de regroupements;
- › ce type de solution ferait en sorte que des résidences par ailleurs semblables seraient taxées selon des taux différents pour une période indéfinie, puisque rien n'assure que les différences dans l'évolution des valeurs foncières qui auraient conduit à introduire des taux de taxe différents se renverseraient un jour;
- › il s'agirait d'une mesure s'appliquant uniformément à toutes les résidences d'un secteur, que la hausse de leur valeur soit faible ou élevée;
- › l'avantage procuré par une telle mesure à certains contribuables se traduirait par un fardeau plus élevé qu'il ne l'aurait autrement été pour les autres contribuables, dont les résidences ont souvent une valeur moins élevée;
- › l'utilisation par les municipalités de leur pouvoir actuel de fixer des taux de taxes différents selon certaines catégories d'immeubles est facultative et non obligatoire, comme certains le proposent à propos d'une mesure qui permettrait de fixer des taux pouvant varier selon les secteurs géographiques.

#### **c) Recours obligatoire à la tarification**

Le recours à la tarification permet de rendre le fardeau des contribuables moins sensible à l'évolution de la valeur foncière de leurs immeubles. Le choix de recourir à la tarification pour financer une part plus ou moins importante des services municipaux est actuellement laissé au conseil municipal. Certains groupes qui se sont exprimés au nom des contribuables ont souhaité que ce recours soit rendu obligatoire. Une telle solution suppose que les municipalités soient tenues de faire en sorte que la tarification représente un pourcentage minimal de leurs revenus, ou de financer obligatoirement certains services par la tarification.

#### **Remarques :**

- › il pourrait s'avérer difficile de prévoir un pourcentage de tarification uniforme pour toutes les municipalités ou toute une classe de municipalités, compte tenu des différences dans la composition de leur assiette foncière et dans les services qu'elles assurent;
- › les services dont le financement se prête à une tarification ne représentent qu'une partie des dépenses et certains services ont un caractère mixte, c'est-à-dire qu'une partie seulement des bénéfices qui en découlent peut être rattachée à des personnes ou des immeubles précis;

- › un recours beaucoup plus élevé à la tarification se traduirait par un déplacement important de fardeau, soit des contribuables dont la résidence a une valeur élevée vers ceux dont la résidence a une valeur plus faible, mais aussi, parce que son application ne pourrait être limitée aux résidences, des immeubles non résidentiels et agricoles vers les immeubles résidentiels;
- › le caractère obligatoire de cette mesure viendrait réduire l'autonomie des municipalités; néanmoins, le Ministère pourrait entreprendre de sensibiliser davantage celles-ci aux avantages d'un recours accru à la tarification.

**d) Étalement obligatoire des hausses de valeurs**

Cette mesure consisterait à rendre obligatoire la mesure d'étalement des hausses de valeurs, actuellement facultative selon la Loi. L'obligation pourrait ne s'appliquer que lorsque les disparités dans la hausse des valeurs excèdent certains seuils.

**Remarques :**

- › cette mesure ne remettrait pas en cause la logique actuelle de la taxation foncière, car elle ne ferait qu'étaler l'effet de l'entrée en vigueur d'un nouveau rôle sur le fardeau de taxes;
- › la mesure d'étalement, que son application soit facultative ou obligatoire, s'applique à l'ensemble des immeubles d'une municipalité et non à un secteur en particulier;
- › cette mesure supposerait des coûts d'application pour les petites municipalités, dont les systèmes de taxation actuels ne permettent pas toujours d'appliquer l'étalement;
- › le fait d'attribuer un caractère obligatoire de cette mesure viendrait réduire l'autonomie des municipalités.

**e) Élargissement du programme gouvernemental de remboursement de l'impôt foncier**

Cette mesure consisterait à bonifier le programme gouvernemental de remboursement de l'impôt foncier, de façon à viser les personnes âgées dont les revenus sont modestes et qui sont affectées par des hausses élevées de taxes foncières. Il s'agirait soit d'en majorer les barèmes, qui sont actuellement établis à un niveau qui fait en sorte que seules en bénéficient les personnes vraiment démunies, soit d'y ajouter, comme l'a fait l'Ontario en 2008, un volet visant spécifiquement le maintien à domicile des personnes âgées. La Fédération québécoise des municipalités (FQM) a indiqué qu'elle privilégiait cette solution, estimant que la problématique des hausses de taxes affectant les résidences riveraines est un problème social qu'il incombe au gouvernement de prendre en charge.

**Remarques :**

- › on peut se demander s'il est approprié de prévoir une intervention financière du gouvernement pour solutionner le problème des augmentations de taxes subies par les propriétaires de résidences riveraines, considérant que ce problème découle du comportement de l'assiette foncière municipale. Ce problème devrait plutôt être solutionné dans le cadre du régime d'impôt foncier;
- › il s'agirait d'une solution qui, même si elle était assortie de critères visant à en limiter la portée, pourrait représenter des coûts très importants pour le gouvernement, car son application pourrait difficilement être limitée aux propriétaires de résidences riveraines situées dans un nombre restreint de municipalités. Considérant la situation actuelle des finances du gouvernement du Québec, cette option ne peut être envisagée.

Une bonification des barèmes du programme actuel, de façon qu'il s'applique à la situation des propriétaires de résidences riveraines, pourrait en faire passer le budget de 270 M\$ (en 2008) à 500 M\$ ou 600 M\$. Quant à l'option d'un nouveau volet visant le maintien à domicile des personnes âgées, soulignons que le gouvernement ontarien a prévu des dépenses annuelles de 260 M\$ à rythme de croisière pour le programme similaire qu'il a mis en place en 2008.

**f) Programme municipal de report du paiement de l'impôt foncier (PRIF)**

Cette mesure permettrait aux contribuables admissibles de reporter le paiement d'une partie de l'impôt foncier au moment où leur résidence sera cédée. L'Union des municipalités du Québec (UMQ) a proposé la mise en place d'un programme de report de l'impôt foncier (PRIF), selon des modalités conçues de façon qu'il puisse s'appliquer à plusieurs municipalités, voire à l'ensemble de celles-ci. Une variante de cette mesure pourrait cependant consister à habiller les municipalités à se doter de leur propre programme et d'en confier la gestion à un tiers, si elles le souhaitent.

**Remarques :**

- › il s'agirait d'une solution ne remettant pas en cause le principe de la taxation selon la richesse foncière, le paiement des taxes n'étant que différé, avec intérêts;
- › selon les données tirées d'un sondage commandé par le Ministère au printemps 2009, l'intérêt pour un programme tel que le PRIF serait plus marqué chez les propriétaires de résidences de moins de 65 ans que chez les personnes plus âgées (celles-ci ne représentant que 19 % de celles ayant exprimé l'intention ferme de se prévaloir du PRIF, s'il était offert). Or, ce sont ces dernières qu'on cherche à aider;
- › un PRIF conçu pour s'appliquer à l'ensemble des municipalités constituerait une mesure lourde à administrer pour les municipalités et serait susceptible d'entraîner des coûts élevés de mise en place, notamment parce que cela suppose la mise en place de liens informatiques avec toutes les municipalités participantes et le suivi du dossier des personnes ayant adhéré au programme pendant une longue période;



- › dans le cas où l'intervention gouvernementale se limiterait à habiliter les municipalités à se doter de leur propre PRIF, il y a risque que cette mesure soit assez peu utilisée par les petites municipalités.

#### **g) Possibilité d'accorder des crédits de taxes ciblés**

Cette mesure consisterait à habiliter les municipalités à accorder, facultativement, des crédits de taxes aux propriétaires de résidences affectées par des augmentations de taxes dépassant l'augmentation moyenne d'un certain pourcentage. L'admissibilité à la mesure et le calcul du crédit seraient limités par des critères et des balises prévus par la Loi. Ainsi, ne seraient admissibles que les immeubles constitués d'un seul logement servant de résidence permanente. Pour être admissible, le propriétaire de l'immeuble devrait satisfaire à certains critères, par exemple en avoir été le propriétaire depuis 20 ans ou plus et avoir un revenu net du ménage de 50 000 \$ ou moins. Le montant du crédit de taxes ne pourrait excéder l'écart annuel entre l'augmentation de taxes subie par la résidence visée, à la suite de l'entrée en vigueur d'un nouveau rôle d'évaluation, et l'augmentation moyenne des taxes des résidences majorée d'un certain pourcentage, par exemple 5 %.

#### **Remarques :**

- › cette mesure permettrait un ciblage de l'aide vers les personnes les plus affectées par le problème des augmentations élevées de taxes affectant certaines résidences;
- › l'application de cette mesure entraînerait un déplacement de fardeau de ses bénéficiaires vers les autres contribuables, mais d'une importance modeste à cause des critères et des barèmes utilisés pour limiter l'admissibilité au crédit de taxes et le montant de ce dernier;
- › cette mesure ne remettrait pas en cause l'autonomie des municipalités, puisque son application demeurerait facultative, comme c'est le cas des autres outils prévus par la Loi sur la fiscalité municipale pour neutraliser l'effet de la hausse des valeurs foncières;
- › elle serait susceptible d'entraîner un certain fardeau administratif pour les municipalités qui choisiraient de l'appliquer et, parfois, des coûts pour l'adaptation de leur système de taxation.

## **5. CONCLUSION**

On ne peut que souscrire à l'objectif selon lequel les personnes qui sont propriétaires depuis longtemps de leur résidence ne devraient pas être obligées de s'en départir à cause d'une hausse élevée de leur valeur et de l'augmentation importante et subite des taxes foncières qui en découle, notamment dans le cas des résidences riveraines de lacs ou de cours d'eau ou situées dans des secteurs de villégiature.

Cependant, les solutions mises de l'avant par certains intervenants posent des difficultés, car elles supposent une remise en cause du régime actuel d'évaluation et de taxation foncière. Ce commentaire vaut pour toutes les solutions selon lesquelles la valeur

imposable cesserait d'être la valeur marchande, par exemple le système appliqué en Nouvelle-Écosse (utilisation d'une valeur imposable « historique »), ou encore une formule prévoyant l'application d'un pourcentage uniforme d'augmentation de la valeur pour toutes les résidences d'une municipalité. Il vaut également pour la solution consistant à permettre la fixation de taux de taxe foncière générale différents selon les secteurs géographiques d'une municipalité ou à pondérer les valeurs foncières selon ces secteurs. La mise en œuvre de certaines de ces solutions supposerait de plus des coûts et des délais très importants, sans garantir en définitive que la fiscalité municipale soit plus équitable.

Il faut par ailleurs rappeler que certaines solutions existent déjà. Rien n'empêche en effet une municipalité de recourir davantage à la tarification, un moyen de financement qui n'est pas sensible à la fluctuation des valeurs foncières, ou d'étaler sur trois ans la hausse des valeurs foncières, de manière à donner un caractère graduel aux augmentations de taxes. Le Ministère compte encourager l'utilisation de ces mesures, mais non d'en rendre l'application obligatoire, compte tenu de la grande diversité des situations d'une municipalité à l'autre. Toutefois, ces mesures ne sont pas adaptées à toutes les situations, de sorte qu'il apparaît opportun d'en envisager de nouvelles.

Le problème des augmentations importantes de taxes affectant les résidences riveraines touche un nombre relativement restreint de municipalités. Il n'y a donc pas lieu, pour régler ce problème, de remettre en cause l'ensemble des règles déterminant l'évaluation et la taxation foncière pour toutes les municipalités. Dans cette perspective, si des dérogations à la taxation selon la valeur marchande devaient être envisagées pour solutionner le problème vécu par les propriétaires de résidences riveraines qui risquent de devoir s'en départir à cause de l'augmentation importante des taxes foncières, il faudrait que ce soit de façon circonscrite et ciblée, à l'égard des personnes dont la situation est réellement affectée par ce problème, et non pour tous les contribuables d'un secteur géographique ou d'une municipalité. De plus, il n'apparaît pas opportun de prévoir des mesures d'application obligatoire qui viendraient restreindre l'autonomie que la Loi accorde actuellement aux municipalités en ce qui a trait au financement de leurs services.

Pour qu'il soit possible de prévoir des outils fiscaux pouvant être utilisés dès 2010 par les municipalités à l'égard de la problématique des résidences riveraines, il faut envisager des instruments simples, pouvant être mis en place rapidement et ne remettant pas fondamentalement en cause le régime actuel d'évaluation et de taxation foncière. De telles mesures pourraient consister à habilitier les municipalités à accorder des crédits de taxes ciblés ou à les habilitier à mettre en place un programme permettant à des propriétaires de reporter le paiement de l'impôt foncier. Les annexes 1 et 2 illustrent les modalités que pourraient comporter de telles mesures.

Advenant que les mesures recommandées dans le présent rapport conduisent à une certaine convergence, le Ministère pourrait soumettre dès le printemps 2010 des propositions de modifications législatives permettant d'y donner suite.

## **MODALITÉS POSSIBLES D'UNE ÉVENTUELLE MESURE DE CRÉDITS DE TAXES CIBLÉS**

- La mesure serait facultative : la municipalité voulant appliquer la mesure devrait adopter un règlement à cette fin.
- Les immeubles admissibles se limiteraient aux immeubles constitués d'un seul logement et servant de résidence principale.
- Les contribuables admissibles devraient être des résidents canadiens majeurs, propriétaires de leur résidence. L'admissibilité du propriétaire serait également liée à certains critères prévus par la Loi ou par règlement du gouvernement :
  - › la durée pendant laquelle la personne (ou son conjoint) a été propriétaire de sa résidence, qui pourrait être fixée à 20 ans;
  - › le revenu net du ménage, qui pourrait être fixé à 50 000 \$ (en \$ de 2008).
- Le transfert de la résidence entre conjoints n'affecterait pas l'admissibilité au crédit. Tout autre transfert de propriété ferait en sorte que le crédit cesse de s'appliquer.
- Le crédit de taxes serait déduit du compte de taxes foncières du contribuable admissible.
- Le crédit serait calculé en fonction de la hausse de la taxe foncière générale et de la tarification, excluant les taxes de secteur. L'augmentation de taxes considérée dans le calcul du crédit serait celle découlant de l'entrée en vigueur d'un nouveau rôle d'évaluation triennal, soit l'écart entre le fardeau de l'année précédant l'entrée en vigueur du nouveau rôle et celui de la première année de ce rôle. Une municipalité pourrait cependant décider de mettre en place le crédit à compter d'une autre année que la première année d'un rôle.
- Le crédit établi pour la première année d'application serait reconduit tel quel jusqu'à la fin de la période d'application du rôle triennal. Dans le cas d'une municipalité de moins de 5 000 habitants qui reconduit le même rôle pendant une seconde période triennale, cette durée serait de six ans.
- Le montant du crédit serait réduit au prorata de toute diminution de la valeur de l'immeuble (démolition, incendie, etc.) survenue après le moment où le crédit a été initialement calculé. Par contre, une hausse de la valeur de l'immeuble en raison d'un agrandissement ou d'une rénovation ne donnerait pas lieu à une hausse du crédit.
- Le montant du crédit ne pourrait excéder l'écart entre l'augmentation des taxes subie par la résidence visée et l'augmentation moyenne des taxes des résidences, plus 5 %, lorsque la première est plus élevée que la deuxième. De plus, le crédit ne pourrait procurer une diminution de taxes par rapport à l'année précédant l'entrée en vigueur du nouveau rôle d'évaluation.
- Pour la période d'application des rôles subséquents à celui où le crédit s'est appliqué pour la première fois, la municipalité aurait deux options :
  - › abolir le programme, auquel cas le crédit accordé pendant le rôle précédent serait réduit d'un tiers pour chaque année du rôle subséquent;

- › reconduire le programme : dans ce cas, le crédit appliqué au cours du rôle précédent serait ajusté, à la hausse ou à la baisse, selon que l'augmentation de taxes subie par la résidence visée en raison de l'entrée en vigueur du nouveau rôle serait supérieure ou inférieure à l'augmentation moyenne des taxes subie par l'ensemble des résidences.

## **MODALITÉS POSSIBLES D'UN ÉVENTUEL PROGRAMME LOCAL DE REPORT DU PAIEMENT DE L'IMPÔT FONCIER**

- La mesure serait facultative : la municipalité voulant l'appliquer devrait adopter un règlement à cette fin; si la municipalité décidait d'en confier la gestion à un tiers, le règlement devrait le prévoir.
- Les immeubles admissibles se limiteraient aux immeubles constitués d'un seul logement servant de résidence principale.
- Les contribuables admissibles devraient être des résidents canadiens majeurs, propriétaires de leur résidence.
- Si les conditions d'admissibilité de l'immeuble ou du contribuable cessaient d'être remplies, le droit de se prévaloir d'un report cesserait de s'appliquer. Cependant, les montants déjà reportés n'auraient pas à être remboursés immédiatement.
- Le montant annuel pouvant être reporté se limiterait à l'augmentation, par rapport à une année de référence fixée lors de la mise en application du programme, du fardeau de taxes foncières et de tarification, à l'exclusion des taxes de secteur. Cette année de référence serait l'année précédant l'entrée en vigueur du rôle d'évaluation pendant la durée duquel l'application du programme débiterait.
- Le participant pourrait choisir de reporter un montant moindre que le maximum permis pour une année donnée. De plus, le montant reporté devrait atteindre un certain minimum (ex. : 100 \$).
- Un maximum cumulatif s'appliquerait au montant pouvant être reporté : lorsque le total des montants reportés et les intérêts courus excéderaient 10 % de la valeur au rôle de l'immeuble, aucun montant de taxes ne pourrait plus être reporté.
- Le montant reporté porterait intérêt. Le taux annuel applicable serait le plus élevé du taux d'intérêt préférentiel obtenu par la municipalité pour ses emprunts ou du taux des obligations du gouvernement du Canada.
- Le total du montant reporté pour un immeuble serait exigible, capital et intérêts, lors de sa cession, sauf dans le cas d'un transfert entre conjoints. De plus, le participant pourrait, à n'importe quel moment avant la cession de l'immeuble, rembourser tout ou partie de la somme due.
- Advenant que la municipalité confie la gestion du programme à un tiers, la créance découlant du report du paiement des taxes pourrait être subrogée à ce dernier sans qu'il soit nécessaire de procéder par acte notarié.

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande #45

Liste des consultations menées par le ministère et les organismes auprès des communautés autochtones en 2009-2010 : a) l'objet des consultations; b) le moyen utilisé; c) les dates de rencontres; d) les communautés et les personnes consultées; e) les résultats des consultations; f) les montants afférents.

**Consultation des Innus sur la Basse-Côte-Nord**

- a) L'objet de la consultation : Il n'y a eu qu'une consultation en 2009-2010. Cette consultation avait pour objet le projet de constitution d'une MRC sur la Basse-Côte-Nord. Le territoire touché par le projet de MRC est revendiqué par les trois communautés innues suivantes : Nutashkuan, La Romaine et Pakuashipi. Ces trois communautés ont été informées du projet de MRC et elles ont été invitées, en juin 2009, à signifier leur intérêt à l'égard d'une rencontre d'information et de consultation. Seule la communauté de Nutashkuan a exprimé un intérêt et une rencontre a été organisée conjointement avec elle.
- b) Le moyen utilisé : Rencontre d'information et de consultation.
- c) La date de rencontre : La rencontre a été tenue le 11 novembre 2009.
- d) Les communautés et les personnes consultées : La communauté innue Nutashkuan était représentée par le chef, M. François Bellefleur, ainsi que messieurs Nicolas Wapistan et Pierre Kaltush, membres du conseil.
- e) Les résultats des consultations : Le projet de MRC a été présenté. Le projet ne portera pas préjudice aux négociations territoriales en cours entre la Première nation et les gouvernements du Canada et du Québec, ni aux obligations de la Couronne en matière de consultation de la Première nation eu égard aux projets qui pourraient, le cas échéant, toucher ses droits ancestraux. La communauté innue de Nutashkuan ne s'est pas opposée au projet de MRC et elle a formulé le souhait d'entretenir des relations harmonieuses avec la MRC qui sera créée et de développer avec elle un partenariat.
- f) Les montants afférents : 1 270,82 \$

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 46

Liste et détails des mandats d'enquête réalisés par la Commission municipale du Québec en 2009-2010. Ventilation selon les mandats confiés par le ministre ou selon la propre initiative de la CMQ.

En 2009-2010, la Commission municipale du Québec n'a réalisé aucun mandat d'enquête de sa propre initiative, ni à la demande du ministre.

**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 47

Tous documents, notes, mémos, lettres ou état de situation relativement à l'abolition de la Société québécoise d'assainissement des eaux et le transfert de ses activités au MAMROT ainsi que la ventilation des économies budgétaires projetées.

Il n'existe aucun document relatif à l'abolition de la Société québécoise d'assainissement des eaux et le transfert de ses activités au MAMROT annoncés au budget de mars 2010.

Les dépenses d'opérations actuelles de la SQAE sont de l'ordre de 16 000 \$ annuellement.



**Étude des crédits 2010-2011**  
**Demande de renseignements particuliers**

Demande # 48

Liste de toutes les formations, conférences, ateliers ou journées d'activités auxquels ont participé les employés du ministère. Indiquer le lieu, le coût, le nombre de participants et le nom de la personne ou de l'entreprise qui a offert l'activité.

La réponse à cette question se retrouve à la question 4.