

# MÉMOIRE

ASSOCIATION DES CADRES MUNICIPAUX DE MONTRÉAL



## Déposé

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



**Décembre 2013**

## **MOT DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ASSOCIATION DES CADRES MUNICIPAUX DE MONTRÉAL**

Au nom de ses membres, l'ACMM dépose à la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* une série de propositions visant à améliorer la gouvernance des administrations locales et plus spécifiquement celle concernant la gestion des travaux de construction.

Le présent mémoire s'inscrit dans la poursuite de notre mission et de nos objectifs. Sa réalisation est le fruit d'un vaste travail de recherches et de consultations impliquant des cadres et des professionnels spécialistes du domaine municipal. Leur soutien et leurs connaissances constituent la source des options préconisées. Les membres de mon conseil d'administration et moi-même tenons à souligner leur précieuse collaboration et à les remercier.

Le contenu de ce document est offert à toutes les municipalités du Québec. Quelques prises de position quoique réalistes et adaptées aux circonstances peuvent paraître inusitées pour certains toutefois, le lecteur doit impérativement prendre en compte les coûts économiques et sociaux générés par l'action de gens malhonnêtes et en filigrane retenir que toutes les recommandations du présent mémoire ont été dictées par le désir des cadres municipaux de bien servir la collectivité, d'éliminer les dysfonctionnements existants et de mieux protéger les biens publics.

Bonne lecture !

Pascale Tremblay  
Présidente

## TABLE DES MATIÈRES

---

|  | <b>Page</b> |
|--|-------------|
| <b>1. Présentation de l'Association des cadres municipaux de Montréal (ACMM)</b>   | <b>5</b>    |
| <b>2. Introduction</b>   | <b>6</b>    |
| <b>3. Contexte et portée de l'étude</b>  | <b>8</b>    |
| <b>4. Méthodologie</b>   | <b>10</b>   |
| <b>5. Rétrospective et limites des gestes posés par le gouvernement et certaines villes</b>  | <b>11</b>   |
| <b>5.1 Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux (projet de loi 76)</b> | <b>11</b>   |
| <b>5.2 Institution d'escouades policières</b>  | <b>12</b>   |
| <b>5.3 Loi sur les contrats des organismes publics</b>   | <b>13</b>   |
| <b>5.4 Loi concernant la lutte contre la corruption</b>  | <b>13</b>   |
| <b>5.5 Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et la Commission municipale</b>   | <b>15</b>   |
| <b>5.5.1 Code d'éthique et de déontologie des élus</b>   | <b>16</b>   |
| <b>5.5.2 Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux</b>  | <b>17</b>   |
| <b>5.5.2.1 Une multitude de codes</b>  | <b>17</b>   |
| <b>5.5.2.2 La gestion de la déontologie</b>  | <b>18</b>   |
| <b>5.6 Commission de la fonction publique</b>  | <b>20</b>   |
| <b>5.7 Reconnaissance des associations de cadres</b>   | <b>21</b>   |
| <b>5.8 La permanence des cadres</b>  | <b>22</b>   |
| <b>5.9 La mobilité des cadres</b>  | <b>23</b>   |
| <b>6. L'amélioration de la gouvernance des contrats de construction des municipalités</b>  | <b>24</b>   |
| <b>6.1 Devis, estimation et contrôle des coûts</b>   | <b>26</b>   |
| <b>6.1.1 Travaux de protection ou récurrents</b>   | <b>27</b>   |
| <b>6.1.2 Travaux de développement</b>  | <b>29</b>   |

## TABLE DES MATIÈRES (suite)

---

|  | <b>Page</b> |
|--|-------------|
| <b>6.2 Octroi de contrats</b>  | <b>30</b>   |
| <b>6.3 Réalisation des travaux</b>   | <b>31</b>   |
| <b>6.3.1 Le contrôle</b>   | <b>31</b>   |
| <b>6.3.2 La régie interne pour l'exécution des travaux</b>   | <b>33</b>   |
| <b>6.4 Achats et ventes de propriétés</b>  | <b>36</b>   |
| <b>7. Reddition de comptes – imputabilité – vérification</b>   | <b>38</b>   |
| <b>8. Conclusion</b>   | <b>41</b>   |
| <b>9. Sommaire des recommandations</b>   | <b>42</b>   |
| <br><b>ANNEXE A – Liste de la documentation consultée</b>  |             |
| <br><b>ANNEXE B – Questionnaire sur l'amélioration de la gestion des affaires municipales (6 décembre 2012)</b>            |             |
| <br><b>ANNEXE C – Correspondance confirmant l'adhésion des cadres de plusieurs villes à l'ensemble de nos propositions</b> |             |
| <br><b>ANNEXE D – Extraits de rapports</b>   |             |

## 1. PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION DES CADRES MUNICIPAUX DE MONTRÉAL (ACMM)

L'ACMM<sup>1</sup> a pour mission *d'établir des relations ordonnées entre l'employeur et les membres ainsi que défendre et promouvoir le développement des intérêts économiques, sociaux, moraux et professionnels de ces derniers.*

L'adhésion à l'ACMM est volontaire, elle compte plus de 750 membres. Répartis sur l'ensemble du territoire de l'Île de Montréal et en provenance de tous les services et de tous les arrondissements de la Ville, ces cadres occupent des postes administratifs, de direction ou de contremaîtres. Nos membres sont des spécialistes œuvrant dans toutes les sphères d'activités de la gestion municipale : aménagement, approvisionnement, architecture, communication, comptabilité, culture, droit, informatique, ingénierie, loisir, etc.

Au cours des 50 dernières années, l'ACMM à titre **d'interlocutrice représentative** de l'ensemble des cadres montréalais s'est appliquée à défendre leurs intérêts et leurs droits. Elle s'est impliquée dans plusieurs dossiers majeurs notamment : l'intégration des cadres dans la structure administrative lors de la fusion municipale, la défusion et l'harmonisation des conditions de travail conséquente dont celles des régimes de retraite.

L'ACMM a aussi comme objectif de **devenir une référence d'expertise en matière de gestion municipale**. Son engagement déborde des limites de la Ville. Elle est, entre autres, membre de la Table de concertation des associations de cadres municipaux du Québec<sup>2</sup>. Cela lui permet d'échanger sur les aspirations et les préoccupations des cadres municipaux du Québec et de participer activement dans la recherche de solutions aux problèmes affectant ceux-ci.

---

<sup>1</sup> Constituée en 1964 en vertu de la Loi sur les syndicats professionnels.

<sup>2</sup> Regroupement d'associations de cadres municipaux, plusieurs villes du Québec sont membres de la Table dont, la majorité des villes de 100 000 habitants et plus.

## 2. INTRODUCTION

Au cours des dernières années, des événements et des faits rendus publics ont grandement affecté la confiance de plusieurs citoyens dans l'intégrité et la probité de dirigeants du domaine municipal. Que ce soient les enquêtes journalistiques, les poursuites judiciaires en cours, les témoignages, les rapports et les preuves recueillis par la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission d'enquête), tous ces éléments interpellent les cadres et les professionnels municipaux et exigent une remise en question des façons de faire dans la gestion des affaires municipales, plus particulièrement celle liée au domaine de la construction.

Les cadres municipaux sont des acteurs incontournables dans les choix stratégiques et les décisions opérationnelles prises au nom des collectivités locales. Ils sont, dans la vie démocratique québécoise, et ce, chacun dans leur spécialité respective et les fonctions qu'ils occupent, les conseillers aux élus et les gestionnaires de la réalisation des orientations décidées et des activités sous-jacentes.

Étant donné les responsabilités qui leur incombent et leur devoir de protéger les biens publics, il nous apparaît essentiel que l'Association des cadres municipaux de Montréal (ACMM), au nom des membres qu'elle représente, s'exprime sur l'amélioration des processus de gestion municipaux. L'objectif poursuivi de notre démarche est de contribuer à enrayer la survenance d'actes illégaux, comme la collusion et la corruption, ou de décourager toute forme de favoritisme et de népotisme.

Dans cette optique, l'ACMM dépose à la Commission d'enquête des pistes de solution pour éliminer des situations incongrues, accroître les contrôles essentiels à une meilleure gestion et, ultimement, rehausser la confiance du public dans ses institutions démocratiques. L'essentiel est de détecter les terrains fertiles à l'émergence d'éventuelles intrusions et de les assainir.

Puisqu'aucune municipalité n'est à l'abri des dérapages, les recommandations formulées dans cette étude s'adressent à toutes les instances décisionnelles du secteur municipal du Québec, et non spécifiquement à la Ville de Montréal.

Certaines des propositions du présent mémoire, si elles sont mises de l'avant, changeront de façon majeure les habitudes et les usages du milieu. Elles affecteront certains corps professionnels, en plus de remettre en question des paradigmes bien implantés dans la vie municipale. Plus précisément, nous traiterons de déficiences de contrôle, de faiblesses de systèmes et des conditions favorables à leur élimination.

De plus, l'ACMM endosse les récentes initiatives gouvernementales et municipales pour assainir la gestion des affaires publiques. Les modifications législatives en matière contractuelle, le resserrement des contrôles dans certaines villes et les codes d'éthique et de déontologie dans les municipalités sont sans contredit des éléments probants illustrant la volonté collective de se

prémunir contre la malversation et la fraude. L'ACMM offre un appui indéfectible et une collaboration pleine et entière aux instances impliquées dans l'atteinte de ces objectifs et réitère sa confiance en ses membres et à l'ensemble de la fonction publique municipale. **N'oublions pas que les employés municipaux seront au cœur de l'efficacité des correctifs à venir.**

### 3. CONTEXTE ET PORTÉE DE L'ÉTUDE

Bien que les travaux de la Commission d'enquête ne soient pas complétés, ils exposent plusieurs faits démontrant l'existence de stratagèmes illégaux impliquant plusieurs intervenants du secteur municipal et des fournisseurs. Ces travaux ont fait ressortir la corruption de fonctionnaires municipaux, la collusion de firmes d'ingénieurs-conseils, celle d'entrepreneurs en construction dans l'obtention de contrats, le financement illicite de partis politiques (municipaux et provinciaux), la fraude fiscale, le non-respect des règles déontologiques et administratives de professionnels et l'accointance de certaines personnes avec des individus liés au milieu du crime organisé.

À ce jour, ce qui a été dévoilé ou allégué à la Commission d'enquête laisse le citoyen stupéfait, mine la crédibilité d'organismes publics et de corps professionnels. L'ACMM n'a pas la compétence, ni les moyens pour démontrer les stratagèmes et l'ampleur des phénomènes examinés. Elle ne peut que prendre acte de ce qui a été découvert et décrié. Ce qui lui importe c'est de proposer des choix législatifs et des mécanismes de contrôle permettant à la Commission d'enquête de réaliser, le plus efficacement possible, le volet 3 de son mandat, c'est-à-dire : *examiner des pistes de solution et de faire des recommandations en vue d'établir des mesures permettant d'identifier, d'enrayer et de prévenir la collusion et la corruption dans l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ainsi que l'infiltration de celle-ci par le crime organisé.*

Plusieurs actions convergentes dans la gestion contemporaine des collectivités locales ont contribué involontairement et dans certains cas sournoisement à l'émergence d'abus. Des orientations et des visions du management, supportées par plusieurs gestionnaires et le patronat, ont pu façonner l'opinion publique, et même devenir pour certains la norme à atteindre. Ainsi l'apologie des concepts liés au faire faire, à l'impartition, au partenariat public privé ou à la décroissance obligée de la fonction publique a en partie cautionné l'affaiblissement des contrôles et généré une dépendance accrue à l'expertise d'entreprises privées.

Dans le domaine municipal, certaines activités, si elles sont mal administrées, ouvrent la porte à des opportunistes malveillants. De façon non exhaustive on note des secteurs, qui directement ou non, sont en lien avec l'industrie de la construction et d'autres fournisseurs :

- **octroi de contrats de construction;**
- **octroi de contrats de biens et de services;**
- **achat et vente de propriété;**
- **gestion des ressources humaines;**
- **zonage municipal et émission de permis de construction;**
- **expropriation;**
- **subvention.**



Dans le présent mémoire, l'analyse se concentre sur les quatre premiers thèmes de l'énumération précédente lesquels sont les plus en lien avec les problématiques actuelles. Les autres éléments de cette liste quoique importants sont de façon générale subsidiaires aux autres et les recommandations proposées, après adaptation, devraient aussi s'appliquer à ces secteurs d'activités.

L'étude consiste à apporter une valeur ajoutée à l'efficacité des contrôles de gestion, au suivi adéquat des coûts et de la qualité des produits et services acquis par les municipalités. Plusieurs des options proposées ont déjà été recommandées par d'autres intervenants. Elles représentent des choix administratifs inhérents à de saines pratiques de gestion connues. Les contrôles en amont, durant l'action ou en aval de l'exécution d'un contrat ou la réalisation d'une activité, font partie intégrante de tous processus de gestion efficace.

L'ACMM tient à préciser que les présents travaux ne s'attardent pas au financement des partis, ni à tout autre volet politique du domaine municipal.

## 4. MÉTHODOLOGIE

Le 28 juin 2012, des représentants de l'ACMM ont rencontré ceux de la Commission d'enquête afin de leur offrir la collaboration de l'Association et annoncer le dépôt éventuel d'un mémoire.

La première des étapes du processus d'analyse fut la revue documentaire d'études, de rapports et de lois. La liste de la documentation consultée<sup>3</sup> a été enrichie par des témoignages entendus à la Commission d'enquête et plusieurs articles de journaux.

Cette quête d'information a permis d'identifier les pistes d'amélioration potentielle et de concevoir le « Questionnaire sur l'amélioration de la gestion des affaires municipales<sup>4</sup> ».

Ce questionnaire a été complété par une vingtaine de cadres impliqués dans la gestion d'activités municipales. Il a aussi été discuté lors de vingt entrevues individuelles privées avec d'autres intervenants crédibles du monde municipal (ingénieurs, comptables, avocats, contremaîtres et professeurs) dont la majorité sont ou ont été cadres administratifs ou de direction dans le domaine municipal.

Le questionnaire et les entrevues ont servi de catalyseur aux propositions à faire à la Commission d'enquête. Le présent rapport est donc le résultat de ces recherches et de ces consultations, lesquelles ont été réalisées au cours des mois de février et de mars 2013. Il reflète des positions applicables et adaptées aux circonstances. De plus, ce mémoire a été approuvé par le conseil d'administration de l'ACMM. Par ailleurs, les recommandations du mémoire ont été présentées à la Table de concertation de la Fédération des associations de cadres municipaux du Québec. Vous trouverez à l'annexe C<sup>5</sup> une correspondance confirmant l'adhésion des cadres de plusieurs villes à l'ensemble de nos propositions.

---

<sup>3</sup> ANNEXE A

<sup>4</sup> ANNEXE B

<sup>5</sup> ANNEXE C

## 5. RÉTROSPECTIVE ET LIMITES DES GESTES POSÉS PAR LE GOUVERNEMENT ET CERTAINES VILLES

Depuis 2009, le gouvernement du Québec et les villes ont posé des gestes pour assainir les mœurs dans la gestion des municipalités. Ces modifications législatives et ces changements administratifs ont contribué à améliorer la situation. Toutefois, dans la majorité des cas, ces choix ont été conditionnés par l'actualité relative à des scandales. Dans cette optique, l'approche situationnelle ne correspond pas nécessairement à une réponse globale adaptée aux besoins d'accroître les contrôles de gestion dans les municipalités.

### 5.1 Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux (projet de loi 76)

Cette loi a notamment modifié la Loi sur les cités et villes et le Code municipal du Québec. Entre autres, elle impose des règles administratives quant à la divulgation d'information et exige que chaque municipalité du Québec se dote d'une politique de gestion contractuelle. Ces modifications législatives constituent une amélioration substantielle des règles éthiques et de transparence dans l'octroi des contrats.

Afin d'assister les municipalités dans l'élaboration de leur politique de gestion contractuelle, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) a publié plusieurs documents dont le « *Document de soutien aux organismes municipaux – Répertoire des exemples de mesures pouvant faire partie de la politique de gestion contractuelle d'un organisme municipal (4 octobre 2010)* ». Ce texte répond à chacune des obligations législatives et présente des thématiques couvrant l'ensemble des aspects entourant cette gestion.

Il est à noter que la loi et le document de soutien s'adressent à toutes les municipalités du Québec, et ce, indépendamment de leur taille. Bien sûr, chacune d'elle adopte sa politique de gestion en fonction de sa réalité, de ses moyens et des dynamiques sociaux-économiques de son territoire.

Par ailleurs, les extraits de rapports<sup>6</sup>, ciblés par l'ACMM, exposent la situation existante et expliquent les difficultés à surmonter par les municipalités :

- Rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux – Marchés publics dans le milieu municipal<sup>7</sup>.
- Rapport annuel 2010 du vérificateur général de la Ville de Laval<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> ANNEXE D

<sup>7</sup> Rapport présenté à M. Laurent Lessard, ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, mars 2010.

<sup>8</sup> Chapitre 3, partie IV « Processus d'adjudication de contrats »

- Rapport annuel 2011, Tome I du vérificateur général de la Ville de Québec<sup>9</sup>.
- Rapport de 2009 du vérificateur général de la Ville de Montréal « Le processus d'acquisition et d'installation des compteurs d'eau dans les ICI ainsi que l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'organisation de Montréal<sup>10</sup> ».

La lecture des rapports précités permet de constater les contraintes, les faiblesses et les moyens limités du monde municipal. Ces textes soulignent le manque de contrôle et l'impuissance des collectivités locales à gérer de façon efficace et efficiente les contrats de construction. En somme, ils illustrent des problématiques affectant non seulement les petites municipalités, mais aussi les grandes villes. Nos consultations confirment aussi cet état de fait.

La convergence de ces constatations et recommandations émanant de ces acteurs crédibles du milieu municipal peut se résumer dans un **diagnostic** : **les municipalités (petites ou grandes) manquent souvent de ressources techniques pour l'élaboration des devis techniques, subissent les aléas du marché de la construction en ne contrôlant pas convenablement les prix, sont souvent dépourvues de mécanismes de reddition de compte efficace et ne possèdent pas les moyens pour faire un contrepois à l'entreprise privée.**

## 5.2 Institution d'escouades policières

Le gouvernement du Québec a confié des mandats d'enquêtes aux corps policiers afin de débusquer et éventuellement poursuivre en justice les entreprises et les individus soupçonnés d'avoir posé des actes criminels.

La tâche à accomplir par cette unité est ingrate, la somme des travaux à effectuer est énorme en plus d'exiger une connaissance pointue de multiples domaines spécialisés. Les crimes économiques sont difficiles à détecter, les méfaits et les stratagèmes sont subtils, la preuve est souvent ténue rendant impossible de poursuivre la démarche judiciaire (criminelle ou civile) et limite par conséquent les condamnations ou la perception d'un dédommagement.

Selon plusieurs témoignages entendus à la Commission d'enquête, la création de l'escouade MARTEAU et l'institution de l'UPAC ont eu à elles seules des effets dissuasifs sur le crime économique. Ainsi, ces unités auraient généré la peur de se faire prendre et la disparition de certains stratagèmes malveillants.

---

<sup>9</sup> Chapitre 3, partie IV « Processus d'adjudication de contrats »

<sup>10</sup> La section « Gouvernance » de ce rapport résume les constatations et reprend les recommandations des rapports de 1997 du vérificateur général de la Ville de Montréal, de 2006 du vérificateur interne de la Ville et de 2004 du Groupe de travail externe sur la gestion des risques dans les contrats de construction. Ces rapports ont été analysés par la Commission d'enquête.

Cela étant dit, bien que le mandat de l'UPAC est de façon générale de prévenir, vérifier et d'enquêter, il faut noter que ses interventions risquent de se situer souvent après le méfait, c'est-à-dire subséquentement à l'internalité des coûts supplémentaires inhérents au crime dans la facture payée par les contribuables. Toutefois, nous croyons que l'action de l'UPAC est essentielle et que son mandat ne peut être éphémère.

### **5.3 Loi sur les contrats des organismes publics**

Cette loi a dernièrement été modifiée par la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics<sup>11</sup>. Elle précise : « une entreprise qui souhaite conclure avec un organisme public tout contrat dont la valeur excède le montant déterminé par le gouvernement doit obtenir à cet effet une autorisation de l'Autorité des marchés financiers (AMF). Ce montant peut varier selon la catégorie du contrat ». Elle détermine aussi les critères d'inadmissibilités et des mesures de surveillance.

Certains articles de cette loi s'adressent au secteur municipal. De façon générale, ils concernent les conditions et obligations de l'AMF et des dispositions pénales dictées par la Loi sur les contrats des organismes publics qui s'appliquent aux municipalités. Ils mettent une pression sur l'obligation d'agir honnêtement, et ce, dans le respect des règles éthiques et administratives établies. Les sanctions conséquentes au non-respect de la loi sont toutefois subséquentes à l'infraction où, rappelons-le, la preuve est souvent difficile à établir.

Pour l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics ce sont les articles 573 de la Loi sur les cités et villes et 968 du Code municipal du Québec qui ont été modifiés or, ceux-ci concernent essentiellement la gestion contractuelle relative à l'acquisition de biens et de services par le secteur municipal. Ils s'adressent aux processus d'adjudication et dictent les règles de saines gestions en la matière. Ces articles ne couvrent pas l'ensemble des marchés publics municipaux. Entre autres, les transactions immobilières d'achat et de vente de propriétés ou l'octroi d'une subvention, comme celle liée à un développement.

#### **Recommandation**

*1- Nous recommandons que le gouvernement du Québec s'assure que l'ensemble des marchés publics municipaux sont couverts par les règles de la Loi sur les contrats des organismes publics.*

### **5.4 Loi concernant la lutte contre la corruption**

Cette loi crée le poste de Commissaire à la lutte contre la corruption. Le titulaire actuel est aussi le dirigeant de l'UPAC. Il a pour mission « d'assurer, pour l'État, la coordination des actions de prévention et de lutte contre la corruption en matière contractuelle dans le secteur public. Il exerce les fonctions qui lui sont conférées par la présente loi, avec l'indépendance que celle-ci lui accorde<sup>12</sup> ».

<sup>11</sup> Projet de loi 1, L.Q. 2012, c. 25

<sup>12</sup> Loi concernant la lutte contre la corruption, L.Q. 2011, c. 17, a. 4

Pour le monde municipal, les alinéas suivants de cette loi déterminent les organismes faisant partie du secteur public couvert par cette législation :

**11°** : toute municipalité ainsi que tout organisme visé aux articles 18 ou 19 de la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux (chapitre R-9.3);

**12°** : toute conférence régionale des élus instituée en vertu de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (chapitre M-22.1) et tout centre local de développement constitué en vertu de la Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (chapitre M-30.01);

**13°** : tout organisme visé au paragraphe 4° de l'article 4 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011).

Ces définitions sont très englobantes. Toutefois, elles diffèrent de celles apparaissant dans d'autres textes législatifs notamment dans la Loi sur les contrats des organismes publics. Pour connaître les organismes municipaux visés par la loi, il faut, dans certains cas, procéder à l'analyse de plusieurs lois et/ou retracer les actes constitutifs d'un organisme ou encore décortiquer une entente entre la municipalité et l'organisme (paramunicipale, centre local de développement (CLD), corporation de développement économique communautaire (CDEC), office municipal et organisme sans but lucratif (OSBL), etc.).

Un des objectifs poursuivis par la Loi concernant la lutte contre la corruption est que toute personne puisse dénoncer un acte répréhensible envers un organisme du secteur public. Pour ce faire, il serait utile que les citoyens connaissent les organismes faisant partie du secteur public.

### **Recommandations**

**2-** Nous recommandons que le Commissaire à la lutte contre la corruption dresse et rende accessible au public la liste des organismes publics visés et que la loi soit modifiée en conséquence.

**3-** Nous recommandons que chaque municipalité du Québec identifie les organismes municipaux du secteur public municipal et qu'elle en divulgue la liste dans ses états financiers annuels et ses budgets. Que la Loi sur les cités et villes et le Code municipal du Québec soient modifiés en conséquence.

La Loi concernant la lutte contre la corruption stipule aussi la procédure de dénonciation et prévoit une protection pour la personne ayant procédé à cette dénonciation afin que celle-ci évite les mesures de représailles. Sur ce dernier point, la Loi précise :

**Article 31 :** *Le commissaire et le commissaire associé doivent prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que l'anonymat de la personne qui a effectué une dénonciation soit préservé. Le commissaire peut toutefois communiquer l'identité de cette personne au directeur des poursuites criminelles et pénales.*

**Article 32 :** *Il est interdit d'exercer des mesures de représailles contre une personne qui fait une dénonciation ou contre celle qui collabore à une vérification ou à une enquête concernant un acte répréhensible, ou encore de menacer une personne de mesures de représailles pour qu'elle s'abstienne de faire une dénonciation ou de collaborer à une telle vérification ou à une telle enquête.*

**Article 33 :** *Sont présumées être des mesures de représailles la rétrogradation, la suspension, le congédiement ou le déplacement d'une personne visée à l'article 32 ainsi que toute sanction disciplinaire ou autre mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail.*

La protection prévue dans la Loi concerne essentiellement les relations entre l'employé et l'employeur. Étant donné qu'une dénonciation peut être faite par des personnes n'étant pas à l'emploi de l'organisme public impliqué dans le dossier, il y aurait lieu que la loi élargisse la définition de représailles afin de protéger le citoyen contre les abus administratifs (ou autres) qui pourraient l'affecter à la suite d'une dénonciation.

#### **Recommandation**

**4-** *Nous recommandons que le concept de protection contre les mesures de représailles soit élargi de manière à aussi protéger le public en général contre les abus de pouvoir et les préjudices conséquents à une dénonciation.*

### **5.5 Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et la Commission municipale**

La volonté d'une autonomie locale dans la gestion des affaires municipales a été respectée dans l'élaboration de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale<sup>13</sup>. Ainsi, cette loi prévoit qu'au plus tard le 2 décembre 2011, le conseil de toute municipalité devait avoir adopté un code d'éthique et de déontologie concernant les élus municipaux et qu'au plus tard le 2 décembre 2012, ce même conseil devait adopter un code d'éthique et de déontologie pour les employés municipaux.

---

<sup>13</sup> L.Q. 2010, c. 27

### 5.5.1 Code d'éthique et de déontologie des élus

Dans le cas de l'application du code des élus municipaux, il est précisé que l'un des vice-présidents de la Commission que désigne le gouvernement est affecté aux dossiers relatifs à l'éthique et à la déontologie en matière municipale<sup>14</sup>.

Dans le chapitre III de cette Loi portant sur les mécanismes d'application et de contrôle sous la rubrique « examen préalable », il est prévu :

**Article 20 :** *Toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'un membre d'un conseil d'une municipalité a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable peut en saisir le ministre au plus tard dans les trois ans qui suivent la fin du mandat de ce membre.*

*La demande doit, pour être complète, être écrite, assermentée, motivée et accompagnée, s'il y a lieu, de tout document justificatif.*

*Lorsque la demande est complétée, le ministre dispose d'un délai de 15 jours ouvrables pour en faire l'examen préalable. Si l'examen n'est pas terminé dans ce délai, le ministre en informe le demandeur.*

**Article 21 :** *Le ministre peut rejeter toute demande s'il est d'avis que la demande est frivole, vexatoire ou manifestement mal fondée ou si le demandeur refuse ou néglige de lui fournir les renseignements ou les documents qu'il lui demande.*

*Il en informe par écrit le demandeur et le membre du conseil visé par la demande.*

**Article 22 :** *S'il ne rejette pas la demande, le ministre la transmet à la Commission municipale du Québec pour enquête.*

*Il en informe par écrit le demandeur et le membre du conseil visé par la demande.*

Dans le contexte actuel et au regard des faits allégués à la Commission d'enquête, il est à propos de s'interroger sur la pertinence des pouvoirs dévolus au ministre, sur le caractère confidentiel d'une dénonciation et sur la protection de son auteur. Une telle demande devrait être faite en toute confidentialité, et ce, directement à la Commission municipale et ainsi accroître l'immunité et éviter les conflits d'intérêts.

---

<sup>14</sup> Article 3 de la Loi sur la Commission municipale



## **Recommandation**

*5- Nous recommandons que la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale soit modifiée pour que les démarches effectuées, en vertu de l'article 20, soient faites directement à la Commission municipale et que les règles de protection contre les mesures de représailles soient prévues dans cette loi.*

### **5.5.2 Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux**

Le dictionnaire Larousse définit la déontologie comme étant « l'ensemble des règles et des devoirs qui régissent une profession, la conduite de ceux qui l'exercent, les rapports entre ceux-ci et leurs clients et le public ».

Des ordres professionnels se sont dotés, conformément à l'article 87 du Code des professions, de codes de déontologie régissant l'action et les comportements éthiques de leurs membres respectifs. Dans le respect de la volonté du législateur, ces ordres professionnels ont édicté des règles concernant les devoirs et les obligations envers le public. De plus, ces organismes se sont dotés d'un syndic pour recevoir les demandes d'enquêtes provenant d'une personne du public se plaignant du comportement d'un de leurs membres.

Le plaignant peut être une personne physique ou morale, un client ou un employeur. Le syndic concerné examine la demande d'enquête reçue et porte plainte, si nécessaire, au conseil de discipline de l'ordre. On constate le caractère indépendant du traitement d'une demande d'enquête et l'imposition de sanctions dépourvues de tout intérêt direct ou indirect dans l'objet de la plainte. Globalement, cela représente une façon objective de gérer la déontologie.

#### **5.5.2.1 Une multitude de codes**

Comme mentionné précédemment, chaque municipalité du Québec doit s'être dotée d'un code d'éthique et de déontologie concernant les employés municipaux. Dans ce contexte, il pourrait y avoir plus de 1100 codes d'éthique et de déontologie ou plutôt « code de conduite » dédiés aux employés municipaux.

Bien que la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale balise bien le contenu exigé dans ces codes, leurs textes sont différents et ne couvrent pas nécessairement les mêmes règles. Conséquemment, leur portée et leur interprétation ne peuvent être uniformes. Il y a aussi lieu de s'interroger sur les possibles divergences entre la définition de la loyauté envers l'Administration municipale (l'employeur) et celle dédiée à la collectivité. À cet égard, lors des consultations de l'ACMM, certains répondants ont mentionné que la participation au présent mémoire pourrait être perçue comme un geste déloyal par des administrations locales, alors que la perspective « protection du public » rend le geste honorable et judicieux.

La lecture de différents codes d'éthique municipaux expose des différences majeures. Notamment, une municipalité annonce six valeurs éthiques alors qu'une autre en désigne seulement trois. Ces codes s'adressent aux employés de la municipalité et ne couvrent pas l'action des employés des sociétés paramunicipales, des CLD, des CDEC, des offices municipaux et des autres mandataires de la municipalité. La protection du public ne peut être modulée en fonction de quelconques territoires. Les valeurs éthiques et la déontologie dans le monde municipal doivent transcender les responsabilités et les visions locales. Il serait difficile de soutenir que le citoyen d'une ville a droit à plus ou moins de déontologie que le résident de la ville voisine.

Plusieurs non salariés, au sens du Code du travail, ne sont pas régis par un code de déontologie édicté par un ordre professionnel (contremaître et autres spécialistes non régies par le Code des professions). **Un code uniforme** pour l'ensemble des cadres et des professionnels du monde municipal serait plus facilement accessible au public et aurait l'avantage de simplifier le processus de règlement d'une plainte. À cet égard, l'ACMM offre au gouvernement sa collaboration pour la conception de ce code.

### **Recommandations**

*6- Nous recommandons que le gouvernement du Québec décrète un code d'éthique et de déontologie unique stipulant les règles et les normes régissant les fonctions des cadres et des professionnels municipaux.*

*7- Nous recommandons que ce code d'éthique et de déontologie s'applique aussi aux cadres et aux professionnels des sociétés paramunicipales, aux CLD, aux CDEC, aux offices municipaux d'habitation et aux autres organismes considérés comme étant du secteur public selon la liste recommandée à la section 5.4.*

### **5.5.2.2 La gestion de la déontologie**

Contrairement aux plaintes relatives à des manquements à un code d'éthique et de déontologie régissant les élus municipaux, la Commission municipale n'intervient pas dans les dossiers concernant l'éthique et la déontologie des employés municipaux. À cet effet, l'article 19 de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale stipule :

**Article 19 :** *Un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie visé par l'article 16 par un employé peut entraîner, sur décision de la municipalité et dans le respect de tout contrat de travail, l'application de toute sanction appropriée à la nature et à la gravité du manquement.*

Par analogie, avec les codes des ordres professionnels, la municipalité (l'employeur) endosse à la fois les rôles de syndic et de comité de discipline. On peut même affirmer que dans certains cas le plaignant, en l'occurrence la ville, devient le juge imposant les sanctions.

Cette partialité devient alors préoccupante et n'offre aucune garantie pour les employés et le public en général. Les intérêts locaux, politiques ou administratifs pourraient alors supplanter la déontologie.

Sur le plan philosophique, la dilution des concepts fondamentaux devant régir la déontologie peut être constatée. De surcroît, les demandes d'enquêtes ou les plaintes peuvent émaner d'un citoyen, d'un élu, d'un employé ou d'un fournisseur. Dans tous ces cas, l'employeur, devenu arbitre, possède un pouvoir contrastant avec l'esprit des protections contre les mesures de représailles édictées dans la Loi concernant la lutte contre la corruption.

En ce sens, un cadre faisant une dénonciation en vertu du code d'éthique et de déontologie des élus municipaux ou de la Loi concernant la lutte contre la corruption pourrait être congédié ou suspendu par la municipalité pour des motifs allégués de manquement à la déontologie. L'ACMM est particulièrement sensible sur ce point puisqu'elle défend ses membres lors de situations similaires. Ce cadre devra tenter un recours auprès de la Commission des relations du travail pour défendre sa réputation et ses droits. Il s'ensuit que dans ce contexte c'est le tribunal administratif qui arbitrera la déontologie municipale.

Ce mode de résolution de problème génère des contraintes temporelles et des coûts inhérents à la défense des droits du cadre concerné, lesquels seront assumés par l'employé ou dans certains cas par une association de cadres offrant le service de défense professionnelle à ses membres.

Les articles 71 à 73 de la Loi sur les cités et villes prévoient notamment les recours d'un non-salarié au sens du Code du travail, or l'article 73.1 limite de façon importante ces recours :

**Article 73.1 :** *Les articles 71 à 73 ne s'appliquent à une suspension sans traitement que si elle :*

**1° :** *est de plus de vingt jours ouvrables, ou*

**2° :** *survient, quelle que soit sa durée, dans les douze mois qui suivent l'expiration d'une suspension sans traitement de plus de vingt jours ouvrables.*

En vertu de cette législation, le cadre n'a aucun recours contre certaines sanctions imposées par l'employeur. Il s'ensuit qu'il est difficile de concilier ces articles avec les protections souhaitées dans d'autres textes législatifs. Entre autres, une suspension sans solde de 20 jours n'offre aucun recours possible au cadre, et ce, que les motifs réels de l'imposition de la sanction relèvent de la déontologie, d'un manquement à des règles administratives ou à des représailles subséquentes à une dénonciation en vertu d'une autre loi. Pourtant, il serait conséquent que les lois soient harmonisées.

### **Recommandation**

**8-** *Nous recommandons que la Loi sur les cités et villes et le Code municipal du Québec soient modifiés pour permettre au non-salarié de se défendre contre toutes les sanctions pouvant être imposées par l'employeur.*

D'autre part, une demande d'enquête concernant la déontologie des employés municipaux peut provenir du public. Cependant, la loi laisse ce volet important sous la gouverne des municipalités.

Un organisme indépendant devrait recevoir les demandes d'enquêtes et les plaintes concernant les manquements au code d'éthique et de déontologie « unique » dédié aux cadres et aux professionnels municipaux. La Commission municipale pourrait être l'organisme neutre habilité à gérer le processus d'enquête y compris l'évaluation des sanctions disciplinaires imposées par une municipalité lorsque le non-salarié, au sens du Code du travail, conteste la décision de l'employeur.

### **Recommandations**

**9-** *Nous recommandons que la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale soit modifiée afin de couvrir toutes les demandes d'enquêtes émanant du public, et ce, que la demande provienne d'un citoyen, d'une municipalité ou d'un employé.*

**10-** *Nous recommandons que la Commission municipale puisse faire enquête sur toute plainte en éthique municipale concernant les employés et que la Commission des relations du travail puisse siéger en révision de toute décision imposée par la Commission municipale.*

## **5.6 Commission de la fonction publique**

Une fonction publique compétente, intègre et indépendante digne de la collectivité à desservir, représente un rempart contre la corruption et le laxisme dans la gestion des affaires publiques. Conséquemment, l'embauche d'employés et leurs promotions dans une organisation doivent impérativement être balisées afin d'éviter le favoritisme, l'ingérence et le népotisme.

À la Ville de Montréal, la Commission de la fonction publique de Montréal (CFPM) joue le rôle de sentinelle veillant sur l'intégrité de ces processus. Pour ce faire, il est primordial que son mandat de surveillance soit suffisamment large pour détecter et surtout prévenir les dysfonctionnements et les erreurs.

Cette institution est un des premiers mécanismes de contrôle protégeant les deniers publics. L'atteinte des idéaux précités et les valeurs éthiques sous-jacentes à son existence militent vers un élargissement de ce concept.

### **Recommandations**

**11-** *Nous recommandons au gouvernement du Québec et à la Ville de Montréal de maintenir et même renforcer si nécessaire le rôle et les pouvoirs de la Commission de la fonction publique de Montréal<sup>15</sup>.*

**12-** *Nous recommandons au gouvernement du Québec d'examiner la possibilité d'instituer des organismes similaires à la CFPM dans les régions pour accroître la rigueur dans l'embauche et la promotion des employés municipaux.*

### **5.7 Reconnaissance des associations de cadres**

L'ACMM croit en l'importance d'obtenir la reconnaissance des associations de cadres comme interlocutrice officielle auprès d'un employeur. Cette reconnaissance consoliderait la collaboration avec une Administration municipale, entre autres, l'instauration de mécanismes de médiation et possiblement d'arbitrage serait alors concevable. Cette façon de faire pourrait régler les litiges concernant une lettre de réprimande, une évaluation au rendement, une rétrogradation, une modification de fonctions, une suspension ou un congédiement.

Il est nécessaire de rappeler que les associations, les fédérations ou conférences de cadres revendiquent depuis plusieurs années la reconnaissance des associations de cadres à titre d'interlocutrices pour défendre les droits de leurs membres et du public. À cet égard, en 2004, le Bureau International du Travail, lequel relève de l'Organisation des Nations Unies, a formulé des recommandations au Gouvernement du Québec. Or, les gouvernements provinciaux successifs n'ont pas modifié des lois pour répondre à ces demandes.

La reconnaissance d'associations de cadres vise, non seulement le secteur municipal, mais aussi l'ensemble des organismes publics québécois. Pour les municipalités, c'est la *Table de concertation des associations de cadres municipaux du Québec* qui fait les démarches auprès du gouvernement pour obtenir ladite reconnaissance.

---

<sup>15</sup> Rapport annuel 2012 Commission de la fonction publique de Montréal

## **Recommandations**

**13-** *Nous recommandons au gouvernement du Québec de modifier le Code du travail, la Loi sur les cités et villes et le Code municipal du Québec pour reconnaître les associations de cadres comme représentantes des employés non-syndiqués au sens du Code du travail, et ce, en conformité avec les représentations de la Table de concertation des associations de cadres municipaux du Québec.*

**14-** *Nous recommandons aux municipalités de reconnaître leur association de cadres locale comme représentante des employés non-syndiqués au sens du Code du travail et suggérons la mise sur pied de mécanismes locaux de médiation pour accélérer la résolution de conflits.*

### **5.8 La permanence des cadres**

Plus particulièrement à la Ville de Montréal, seuls les cadres embauchés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 peuvent avoir la permanence d'emploi. L'employé syndiqué permanent conserve aussi son statut lors de sa promotion dans un emploi cadre. Par ce statut, le cadre « qui remplit convenablement les attributions et les responsabilités qui lui incombent ne peut être remercié de ses services ou mis à pied, par suite ou à l'occasion d'améliorations techniques ou technologiques, ou de transformations ou modifications quelconques dans la structure et dans le système administratif de la Ville, ainsi que dans les procédés de travail<sup>16</sup> ».

Conséquemment, sauf exception, les cadres embauchés après la fusion municipale ne bénéficient pas de cette « protection professionnelle ». Ils ont soit un statut d'employé régulier ou de contractuel à durée déterminée. Cette situation crée une iniquité entre les cohortes de cadres et confère beaucoup de latitude à l'employeur.

En ce sens, l'une des recommandations du rapport du Comité-conseil sur l'octroi et la gestion des contrats municipaux à la Ville de Montréal<sup>17</sup> se lit comme suit :

*20- revoir le statut des hauts fonctionnaires, et notamment assurer leur permanence, leur plan de carrière et leur niveau de formation;*

L'ACMM demande à la Ville de Montréal de donner suite à cette recommandation. Toutefois, elle ne peut s'appliquer que si elle s'adresse à tous les cadres de l'appareil administratif.

## **Recommandation**

**15-** *Nous recommandons à la Ville de Montréal d'octroyer, à tous les cadres, le statut de permanent, après un délai de probation.*

<sup>16</sup> Conditions et avantages des cadres de direction et des cadres administratifs de la Ville de Montréal, p. 5

<sup>17</sup> Rapport déposé à l'Administration municipale le 8 mai 2013

## 5.9 La mobilité des cadres

La recommandation « *favoriser la mobilité et les échanges interinstitutionnels des hauts fonctionnaires* » (20a) du rapport du Comité-conseil sur l'octroi et la gestion des contrats municipaux à la Ville de Montréal devrait également être considérée.

La mobilité des cadres et des professionnels interinstitutionnelle est souhaitable, elle s'inscrit dans certains cas dans un cheminement de carrière. Elle doit, non seulement être encouragée par l'administration montréalaise, mais aussi par tous les organismes du secteur public. Elle peut se faire par prêt de service ou peut être facilitée par une plus grande ouverture sur les transferts interrégimes de retraite lesquels sont souvent des entraves à la mobilité.

### **Recommandation**

**16-** *Nous recommandons au gouvernement du Québec de modifier la Loi sur les régimes complémentaires de retraite afin que l'équivalent des acquis d'un employé dans un régime de retraite puisse être transféré dans tous autres régimes du secteur public.*

## 6. L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DES CONTRATS DE CONSTRUCTION DES MUNICIPALITÉS

Les villes possèdent plusieurs actifs immobilisés : égouts, système d'aqueduc, ponts, viaducs, tunnels, bâtiments sportifs, culturels et administratifs, usines de filtration et d'épuration, rues, trottoirs, système d'éclairage et de signalisation, terrains contaminés, conduits souterrains, etc. On ne pourrait gérer de façon linéaire et uniforme la remise en état ou la construction de ces équipements. Les structures administratives variées des municipalités, les expertises internes acquises par ces dernières et le volume de travaux locaux à réaliser sont autant de facteurs discordants à une solution universelle pour la gestion de tous travaux de construction.

Toutefois, les travaux de construction municipaux ont des points communs : les étapes de réalisation, les axes de gouvernance et les risques inhérents. De façon spontanée, mais de manière plus ou moins bien structurée, tous les gestionnaires de projets tiennent compte de ces similitudes. Tout cela, indépendamment que les travaux du projet soient réalisés en régie ou par l'entremise du secteur privé, à l'exception de l'appel d'offres.

### Étapes de réalisation

- élaboration du besoin et du devis;
- appel d'offres;
- octroi du contrat;
- réalisation des travaux et paiement;
- contrôle et suivi.

### Axes de surveillance

- **légalité** : contractuelle, environnementale, criminelle, civile, zonage, expropriation, etc.
- **technique** : ingénierie, architecture, urbanisme, décontamination, hydrologie, etc.
- **administration et finance** : contractuelle, contrôle des coûts, reddition de compte, etc.

### Risques inhérents

- **capacité de réalisation** : expertise, limite du marché, contraintes syndicales, etc.
- **intérêts** : impacts sur la collectivité, l'implication de groupes sociaux, l'appât du gain, contraintes politiques, etc.
- **règle générale** : chaque projet comporte son lot de risques. Ils sont tributaires de la situation du moment, la liste exhaustive de l'ensemble des risques inhérents est impossible à établir. C'est à la municipalité que revient la tâche de les identifier.



Les éléments communs à tout projet de construction du secteur municipal sont relativement rudimentaires. Sur le plan conceptuel, l'analyse du cheminement d'un projet doit obligatoirement être accompagnée de l'évaluation des mécanismes de contrôles des risques spécifiques au projet et à chaque municipalité. L'approche académique ici utilisée, soulève des questions importantes. À savoir :

- en tant qu'élu ou administrateur, lorsque j'approuve un devis ou lorsque je donne un contrat de construction, ai-je toute l'information pertinente à la prise de décision ?*
- lorsque j'approuve un paiement, ai-je la certitude que ma décision est judicieuse ?*
- a-t-on contrôlé les coûts mais plus important, paye-t-on le juste prix ?*
- est-ce que je suis convaincu que la qualité des produits et services acquis sont respectueux de ce qui avait été prévu ?*
- possède-t-on les experts pour nous assister ?*
- est-ce que la reddition de compte me satisfait et est-ce que les fonds publics ont été judicieusement utilisés ?*

### **Recommandation**

**17-** *Nous recommandons que les municipalités, et ce, pour chaque projet procèdent à une analyse de risques prenant en compte les axes de surveillance légale, technique et administrative.*

Les analyses de risques souhaitées vont inévitablement se buter à la réalité économique. L'accès aux matériaux, la recherche d'efficacité, la disponibilité de la main-d'œuvre et de l'expertise sont des facteurs qui conditionnent les modes d'opérations des marchés ou d'un secteur d'activité. Pour le monde municipal, ces prémisses mettent une pression à la baisse sur l'offre du marché et peuvent limiter la concurrence. On peut affirmer que de façon générale, le secteur des infrastructures municipales, est un marché local, ou au mieux un marché régional et que cette conjoncture, quoique logique, peut générer des effets pervers dus à la proximité des intervenants impliqués dans la réalisation de projets et à la sociabilité qui en découle.

D'autre part, si l'on adhère au concept où les prix sont tributaires du jeu de l'offre et de la demande, on se retrouve dans la situation où il faut aussi prendre en compte que les municipalités devront investir massivement dans l'amélioration de leurs infrastructures. L'état de dégradation physique des équipements publics impose cette obligation. C'est la pression à la hausse sur la demande et les prix auxquels seront confrontés les gestionnaires municipaux, laquelle peut être aussi amplifiée par l'accroissement de la capacité d'investir liée à l'apport de subventions gouvernementales.

Pour répondre à ces préoccupations et assainir la gestion contractuelle, plusieurs intervenants ont proposé des solutions telles que : mettre sur pied un bureau du contrôle des prix, acquérir un plan d'asphalte, faire des travaux en régie ou embaucher des professionnels spécialisés. Dans cette direction, le Comité-conseil sur l'octroi et la gestion des contrats municipaux à la Ville de Montréal a présenté 62 recommandations, lesquelles sont une avancée majeure pour mieux gérer les contrats de construction de Montréal. Elles sont également un exemple pour d'autres villes. L'ACMM endosse la majorité de ces recommandations et enjoint ses membres à appuyer l'Administration montréalaise dans l'application de ces réformes.

Sur le plan technique, ces intervenants proposent l'application partielle d'un concept utilisé par l'entreprise privée, soit la convergence. Ce mécanisme d'autodéfense vise essentiellement à réduire les coûts d'exploitation et accroître les profits, il consiste à acquérir un compétiteur, un fournisseur ou à développer sa propre expertise. Il survient souvent lorsqu'une entreprise est captive d'un marché.

Pour les municipalités, la convergence ou plutôt l'intégration verticale ne peut être complète. La recherche d'un contrôle accru sur le marché des infrastructures et d'une plus grande autonomie se situe dans un juste équilibre où l'expertise interne, dans les structures administratives municipales, pourra compétitionner les firmes spécialisées et entreprises de construction. Sur ce point, nous croyons que cet équilibre doit être développé localement pour quelques grandes villes, régionalement pour les autres municipalités par le développement de l'expertise dans les MRC.

### **6.1 Devis, estimation et contrôle des coûts**

Dans le domaine municipal, le Programme triennal d'immobilisations (PTI), soit l'univers des travaux d'infrastructures, se divise en deux catégories : la protection et le développement. Cette distinction par nature d'intervention devrait dicter des modes de gestion adaptés aux circonstances.

Plus souvent qu'autrement, les plans et devis des travaux municipaux sont préparés par l'entreprise privée. Cette étape cruciale détermine le choix des matériaux et leur quantité, en plus d'édicter les moyens et techniques de travail pour l'exécution de l'ouvrage. Les villes doivent impérativement reprendre une partie de ces tâches. L'expertise en ingénierie est un point sensible pour une municipalité ; elle est le premier jalon d'un contrôle accru sur les besoins en infrastructures et sur leurs coûts.

### **Recommandation**

**18-** *Nous recommandons que les grandes villes ou les MRC se dotent de professionnels ayant les compétences pour préparer ou analyser les devis d'appel d'offres concernant les travaux d'infrastructures.*

#### **6.1.1 Travaux de protection ou récurrents**

Dans les travaux municipaux, plusieurs décisions se prennent sur une base estimative. Que ce soit l'évaluation des quantités, la valeur du contrat à octroyer ou le paiement progressif, globalement toutes ces étapes possèdent leur lot d'approximation. Pourtant dans les villes, plusieurs travaux sont récurrents, notamment pour une grande partie de ceux dédiés à la protection<sup>18</sup> des infrastructures. Le coût des matériaux et les techniques de réhabilitation de ces travaux sont généralement connus et peuvent être plus facilement contrôlés. Les villes peuvent même fixer, à l'avance dans les devis d'appel d'offres, le prix des matériaux qu'elles auront négocié auprès de fournisseurs. Cette pratique a d'ailleurs déjà été utilisée par le ministère des Transports.

Pour estimer le coût des travaux, les municipalités utilisent de façon générale les techniques suivantes : le coût historique, les analyses comparatives, le coût moyen, l'estimation faite par la firme qui a fait le devis ou encore le recours à une firme spécialisée en évaluation de travaux. Bien qu'utiles, ces techniques ont des faiblesses et ne garantissent pas nécessairement l'atteinte du meilleur prix. Cette démonstration a d'ailleurs été faite à la Commission d'enquête notamment pour le cas montréalais. Tout comme le fait l'entreprise privée, les méthodes de prix de revient standard devraient être utilisées par les équipes spécialisées en prix de revient, principalement pour les travaux de nature récurrente. De plus, ces équipes devraient être indépendantes du donneur d'ouvrage.

Cette technique permet de subdiviser chacun des éléments de coûts (matériaux, main-d'œuvre, équipement, etc.) et impose des études de temps et de mouvement. De façon générale, cette technique englobe aussi les autres méthodes d'évaluation et de suivi des coûts, car leurs utilisations sont complémentaires pour valider et/ou réajuster le prix standard.

---

<sup>18</sup> Le terme « protection » représente les travaux du PTI relatifs à la remise en état d'actifs municipaux, à la réfection d'infrastructures de toutes natures, leur réparation ou leur remplacement.

## **Recommandations**

**19-** *Nous recommandons que les grandes villes ou les MRC mettent en place des équipes spécialisées en prix de revient indépendantes du donneur d'ouvrage.*

**20-** *Nous recommandons aux municipalités de fixer à l'avance, dans les appels d'offres concernant les travaux de protection, les prix des matériaux (tuyau, pierre, béton, asphalte, etc.), lorsque ceux-ci sont connus.*

**21-** *Nous recommandons que les équipes spécialisées en prix de revient des grandes villes et des MRC utilisent les méthodes du prix de revient standard pour estimer et contrôler les coûts de construction des travaux récurrents.*

Les recommandations précédentes n'excluent aucunement l'apport des firmes privées pour l'élaboration des devis d'appel d'offres et l'évaluation des coûts d'un projet. Toutefois, si une municipalité confie ces tâches à l'entreprise privée, les règles d'évaluation recommandées devraient être respectées par cette dernière.

Ce point est très important, car ce qui est proposé aura un impact majeur sur la reddition de compte et la transparence dans la gestion d'un contrat. Le fait de procéder de la sorte permet aux élus et aux gestionnaires municipaux d'exiger des rapports plus pointus sur les explications d'écart entre l'estimation, la valeur du contrat, et subséquemment, le suivi de l'exécution.

Dans le domaine municipal, lorsque l'estimation préalable à l'appel d'offres est relativement comparable au prix du plus bas soumissionnaire, l'administration octroie le contrat. Lorsque les coûts de réalisation n'excèdent pas les crédits votés pour le projet, et ce, incluant les contingences, la ville paie le fournisseur. Ce sont souvent les seules informations publiques transmises aux élus.

Dans un contrat, quatre éléments influencent le coût final d'un projet : le volume de matériaux utilisés, le prix des matériaux, les coûts d'exécution et les imprévus.

L'exemple suivant, et ce, bien que le prix et les quantités soient fictifs, montre sur le plan technique, l'impact de l'utilisation du prix de revient standard pour trois constituantes du coût de réfection d'une conduite d'aqueduc et la nature de l'information de gestion découlant de cette façon de faire :

|                          | ESTIMATION |                  |               | SOUMISSION |                  |               | ÉCART DE PRIX | RÉALISATION |                  |               | ÉCART DE VOLUME |
|--------------------------|------------|------------------|---------------|------------|------------------|---------------|---------------|-------------|------------------|---------------|-----------------|
|                          | Quantité   | Prix unitaire \$ | Total \$      | Quantité   | Prix unitaire \$ | Total \$      |               | Quantité    | Prix unitaire \$ | Total \$      |                 |
| Tuyau 8 po               | 200 m      | 100              | 20 000        | 200 m      | 110              | 22 000        | * 2 000       | 210         | 110              | 23 100        | 1 100           |
| Installation             | 200 m      | 120              | 24 000        | 200 m      | 125              | 25 000        | 1 000         | 210         | 125              | 26 250        | 1 250           |
| Pierre ¾ po              | 300 t      | 20               | 6 000         | 300 t      | 22               | 6 600         | * 600         | 290         | 22               | 6 380         | (220)           |
| Pose et compaction       | 300 t      | 25               | 7 500         | 300 t      | 24               | 7 200         | 300           | 290         | 24               | 6 960         | (240)           |
|                          |            |                  | 57 500        |            |                  | 60 800        | 3 300         |             |                  | 62 690        | 1 890           |
| Imprévu - Borne fontaine |            |                  | -             |            |                  | -             | -             | 1           | 3 000            | 3 000         | 3 000           |
|                          |            |                  | 57 500        |            |                  | 60 800        | 3 300         |             |                  | 65 690        | 4 890           |
| Contingences             | 10 %       |                  | 5 750         |            |                  | 6 080         | 330           |             |                  | -             | (6 080)         |
| <b>TOTAL</b>             |            |                  | <b>63 250</b> |            |                  | <b>66 880</b> | <b>3 630</b>  |             |                  | <b>65 690</b> | <b>(1 190)</b>  |

\* Ce type d'écart pourrait être évité si la municipalité fixait à l'avance le prix des matériaux.

Le tableau précédent fait ressortir des éléments importants concernant la qualité de l'estimation et l'utilisation des sommes prévues au chapitre des contingences. Ce type d'information devrait être présenté aux élus pour l'adjudication d'un contrat et à la fin de la réalisation d'un projet.

Les écarts ainsi présentés constituent une reddition de compte utile à la prise de décision et informe sur l'efficacité du contrôle des coûts d'un projet.

### **Recommandation**

**22-** *Nous recommandons que les municipalités exigent des rapports certifiés par les professionnels responsables d'un projet concernant les écarts de prix et de volume où, par conséquent, le détail de l'utilisation des contingences serait expliqué. Cette recommandation s'applique autant aux travaux de protection que de développement.*

### **6.1.2 Travaux de développement**

Le caractère unique de certains projets limite l'utilisation de la technique de prix de revient standard. Entre autres, l'impossibilité d'effectuer des études de temps et de mouvement. Par ailleurs, la plupart des villes du Québec et même les MRC ne peuvent systématiquement maintenir au sein de leur organisation des équipes spécialisées nécessaires à la préparation des devis techniques et à l'évaluation judicieuse des coûts de projets spécialisés.

À titre d'exemple, la construction ou la remise aux normes d'une usine de filtration ou d'épuration ne fait pas partie de ce qu'on peut qualifier de travaux récurrents. L'expertise de l'entreprise privée est généralement essentielle pour l'élaboration des besoins, la connaissance des technologies et le suivi du projet. Dans ce type de projet, l'apport d'une firme spécialisée en évaluation du projet et celle du milieu universitaire ou du MAMROT serait à privilégier pour assister les administrations locales à mieux gérer ces projets.

Le MAMROT et le milieu universitaire peuvent sur le plan technique assister les localités à réaliser leurs projets. L'expertise technique, leur connaissance d'expérience étrangère ainsi que le résultat de leurs recherches sont autant de valeurs ajoutées pour réaliser à moindre coût certains projets de développement.

### **Recommandation**

**23-** *Nous recommandons, dans la mesure du possible, que le gouvernement du Québec offre aux municipalités d'avoir recours à ses experts pour la réalisation de projets spécialisés lorsque la ville ou la MRC n'a pas les compétences nécessaires.*

## **6.2 Octroi de contrats**

En vertu de la Loi, chaque municipalité a dû se doter d'une politique de gestion contractuelle, laquelle devrait inclure le volet adjudication de contrats et couvrir le mode de fonctionnement quant à la nomination des membres de comités de sélection.

Notre consultation a confirmé que le resserrement des règles d'adjudication de contrats et des lois en la matière sont connues et appliquées. Les villes ont toujours l'obligation de sélectionner judicieusement les membres des comités de sélection, et ce, en s'assurant de leur compétence et de leur indépendance au projet concerné par le contrat.

Selon la nature du contrat à octroyer, la compétence dont il est question implique évidemment que certains membres d'un comité de sélection possèdent des connaissances techniques en ingénierie, en construction, en informatique, etc. Par contre, tous les membres dudit comité devraient impérativement maîtriser les concepts légaux et administratifs du processus d'adjudication des contrats municipaux.

À la section précédente, nous avons énuméré les techniques usuelles d'estimation du milieu. Or, il appert que plusieurs donneurs d'ouvrage (élus et gestionnaires) ne connaissent pas nécessairement les méthodes d'estimation pour déterminer la valeur probable du coût des travaux. Cette carence est surprenante, compte tenu du nombre et de la valeur des contrats octroyés par les municipalités. La divulgation publique de la technique d'estimation devrait être jointe à la décision d'adjudication. En outre, une formation académique pertinente devrait être une condition d'admissibilité pour être membre d'un comité de sélection.

L'octroi d'un contrat public est un geste important imposant discipline, rigueur et transparence. En ce sens, la formation de tous les élus, les cadres et les professionnels municipaux est essentielle. Elle pourrait être dispensée par la municipalité elle-même, les ordres et les associations professionnelles compétentes en la matière, les universités et/ou le MAMROT. Ce passage obligé pourrait, en quelque sorte, servir d'accréditation aux futurs membres des comités de sélection.

Parmi les observations qui nous ont été présentées, l'une d'elles apparaît comme étant une option intéressante et réalisable. Il s'agit de la possibilité d'inviter des spécialistes à siéger à des comités de sélection (professeurs, chercheurs, employés d'une autre ville, etc.).

### **Recommandations**

**24-** *Nous recommandons que toutes les villes du Québec exigent que chaque membre d'un comité de sélection, pour l'octroi d'un contrat, signe une déclaration d'indépendance dans lequel il s'engage à respecter toutes les lois, les règles administratives et le code de déontologie unique prévu à la section 5.5.*

**25-** *Nous recommandons aux villes du Québec d'inviter des personnes compétentes et extérieures à leur organisation à siéger à des comités de sélection pour l'octroi de contrats.*

**26-** *Nous recommandons qu'une formation obligatoire soit imposée à tous les gestionnaires municipaux (élus, cadres et professionnels). Que cette formation couvre les aspects légaux et éthiques concernant l'adjudication et la gestion des contrats municipaux ainsi que les rudiments des techniques d'estimation et de prix de revient.*

## **6.3 Réalisation des travaux**

Sur les chantiers de construction, comme dans la gestion générale de tous contrats, plusieurs décisions déléguées sont prises. L'autorisation de dépenser et le vote de crédit confèrent aux professionnels et aux gestionnaires des pouvoirs importants et des responsabilités évidentes dont l'imputabilité doit être encadrée.

La chaîne de commandement dans la réalisation de travaux interpelle plusieurs intervenants dont : l'entrepreneur, le surveillant de chantier, le gestionnaire de projet, le donneur d'ouvrage et l'exploitant éventuel de l'ouvrage. Or, il appert que malgré le nombre de professionnels impliqués le gonflement des quantités, les faux extras, les malfaçons, la piètre qualité de l'exécution ou la facturation de travaux non faits seraient difficiles à détecter. Par surcroît, une gestion dilettante rend presque impossible la découverte de rapports falsifiés et empêche de faire la différence entre l'erreur commise de bonne foi et l'abus.

### **6.3.1 Le contrôle**

Une délégation de pouvoirs appropriée, une répartition des tâches adéquate, une surveillance physique accrue, des déclarations formelles et des vérifications inopinées sont des moyens usuels pour assurer le contrôle d'une opération. Chaque municipalité doit, à la lumière des analyses de risques proposées antérieurement, prendre en compte ses forces et ses faiblesses en matière de gestion contractuelle et revoir ses façons de faire. Toutefois, certains gestes applicables à toutes les municipalités devraient être intégrés à leur processus de contrôle.

## **Recommandation**

**27-** *Nous recommandons à toutes les municipalités :*

- *d'interdire que la surveillance de l'exécution des travaux soit effectuée par les professionnels ayant préparé les plans et devis et/ou l'évaluation des coûts;*
- *de mettre sur pied, au sein de la municipalité ou de la MRC, des équipes de professionnels dédiées à la surveillance des travaux;*
- *d'exiger des professionnels (fonctionnaires ou non), des firmes et des entrepreneurs impliqués dans un contrat public une déclaration formelle confirmant notamment :*
  - ❖ *le respect du devis et du contrat, des lois, des règlements et des règles administratives;*
  - ❖ *le respect des règles du code d'éthique et de déontologie de leur ordre professionnel et celles concernant les municipalités;*
  - ❖ *la confirmation de la non-connaissance de fraude, collusion, corruption ou de favoritisme.*

Un avis ou une recommandation émis par un professionnel est souvent la référence majeure à la prise de décision, et ce, dans des secteurs d'activités non liées au domaine de la construction. La déclaration officielle proposée devrait être exigée des fonctionnaires ou des professionnels externes impliqués dans les choix de gestion et les transactions financières importantes de la municipalité améliorant ainsi la qualité de l'information et assurant une plus grande probité.

## **Recommandation**

**28-** *Nous recommandons aux municipalités d'exiger qu'une déclaration formelle de conformité, précédemment recommandée, accompagne les avis, les recommandations et les sommaires décisionnels menant à une décision d'un comité exécutif ou d'un conseil municipal concernant les activités suivantes :*

- *achat majeur;*
- *contrat de location;*
- *achat vente d'une propriété;*
- *octroi d'une subvention;*
- *modification de zonage;*
- *expropriation;*
- *nouveau programme;*
- *exécution de mandat par un OSBL, une paramunicipale ou autres organismes liés.*



La Ville de Montréal s'est dotée d'un contrôleur général, lequel a notamment la responsabilité de procéder à des études visant à s'assurer que les contrôles internes sont adéquats et que les règles administratives et les lois sont respectées. Il peut, entre autres, procéder à des vérifications inopinées lors de l'exécution d'un contrat. Évidemment, la majorité des municipalités n'ont pas les moyens de se doter d'un tel mécanisme de surveillance. Toutefois, les MRC pourraient instituer une telle fonction pour desservir les villes de leur territoire.

### **Recommandation**

**29-** *Nous recommandons que les municipalités évaluent la possibilité de se doter d'un contrôleur général au sein de leur structure administrative ou de celle de la MRC.*

### **6.3.2 La régie interne pour l'exécution des travaux**

Les municipalités peuvent donner des contrats ou effectuer elles-mêmes les travaux d'infrastructures. La régie interne constitue assurément un contrepoids intéressant pour mieux contrôler les coûts et la qualité des travaux. Or, études à l'appui, certaines villes pour des raisons économiques, budgétaires et financières ont plutôt confié l'exécution des travaux d'infrastructures et d'entretien à l'entreprise privée.

La réalisation de travaux d'infrastructures par une municipalité est pour plusieurs, et ce même chez certains professionnels consultés, incompatibles avec les activités normalement exécutées par les administrations locales. Pourtant, fournir des infrastructures de qualité et au meilleur prix fait partie intégrante de la mission d'une municipalité. C'est pourquoi les villes et/ou les MRC devraient évaluer la possibilité de se doter d'organismes responsables de la réalisation d'une partie de leurs travaux de construction.

L'option précédente est en harmonie avec les concepts financiers et économiques connus et souvent appliqués dans l'entreprise privée. Il est même loisible de penser que certaines de ces organisations soient propriétaires de leur propre usine d'asphalte, d'un plan de béton ou d'une carrière de pierres.

La prise en charge de l'exécution des travaux par les municipalités peut s'effectuer de différentes façons, dont la constitution :

- de sociétés d'économie mixte;
- de partenariats publics privés;
- de partenariats publics publics;
- d'équipes au sein de la structure administrative de la municipalité;
- de sociétés paramunicipales.

La société d'économie mixte et le partenariat public privé ont comme avantage majeur de bénéficier de l'expertise de l'entreprise privée. Toutefois, la recherche du profit du privé peut être incompatible avec le contrôle souhaité et la diminution des coûts. Ces options n'offrent pas nécessairement la transparence idéale pour rassurer le citoyen, et à certains égards, peuvent diluer la responsabilité des gestionnaires et des élus municipaux.

La réalisation de travaux d'infrastructures au sein même de l'appareil municipal, ou l'institution de partenariat public public du type régie régionale, apparaît être des options intéressantes pour les travaux d'entretien, lesquels font partie du quotidien de toutes les villes du Québec. Pour ce qui est des travaux plus importants, normalement dévolus à l'entreprise privée, la structure administrative d'une municipalité et les normes comptables du milieu sont des entraves à une reddition de comptes efficace garantissant des résultats comparables au marché de référence. Aussi, la répartition des tâches entre les responsabilités d'estimation, de préparation des plans et devis et de l'exécution des travaux pourrait être entachée par la centralisation des décisions ou la proximité des intervenants.

L'autre avenue potentielle à une prise en charge d'une partie des travaux d'infrastructures est la création de sociétés paramunicipales dédiées aux travaux de construction dont les administrateurs seraient nommés par des élus municipaux. De tels organismes pourraient œuvrer en utilisant les techniques de construction et les règles comptables du marché pour ainsi générer une réelle compétition dans le secteur d'activité tout en étant tenus à une reddition de comptes publique. Ainsi en tant qu'entreprise municipale, ces sociétés, contrairement aux sociétés d'économie mixte ou des partenariats publics privés, n'auraient pas à protéger de secrets commerciaux, ce qui permettrait d'établir une culture d'entraide et de partage des connaissances.

L'examen sommaire des possibilités de gestion offertes au monde municipal mérite impérativement d'être approfondi par d'autres études. Le contrepoids à l'omniprésence et au contrôle presque absolu de l'entreprise privée sur les marchés publics nous apparaît utile, voire essentiel, pour accroître la maîtrise du coût des projets d'infrastructures et l'acquisition d'expertise pointue en la matière.

La constitution de sociétés paramunicipales pour l'exécution de cet important mandat semble être la solution la plus adéquate. Toutefois, si cette option est retenue, elle devra être encadrée de façon à éviter les dérives et les abus. Le gouvernement du Québec pourrait légiférer pour dicter les balises administratives et juridiques entourant la gestion de ces activités. De façon non exhaustive et à titre indicatif, les règles suivantes devraient prévaloir :

- respecter les règles d'adjudication de contrats municipaux pour l'acquisition de biens et de services;
- respecter les encadrements administratifs municipaux concernant l'embauche des employés;

- respecter le code d'éthique et de déontologie régissant les cadres et les professionnels municipaux;
- faire rapport sur une base régulière au conseil municipal;
- faire approuver leurs emprunts par le conseil municipal;
- être soumise aux vérifications du contrôleur général et à celles du vérificateur général.

Outre les démarches légales et administratives, la création d'une entreprise de construction municipale, et ce, quel que soit le mode de constitution retenue, requiert des investissements dans l'immobilisation (équipement, matériel roulant, terrain, bâtisse, etc.) et le choix de cette orientation doit être rentable. Sur le plan théorique, une entreprise du secteur public municipal bénéficiera d'avantages financiers par rapport à la structure comptable du domaine privé, entre autres :

1. la pérennité des municipalités et leur endossement influent sur le facteur de risque intrinsèque à tout taux d'intérêt. Ainsi, les conditions du financement municipal devraient normalement être meilleures que celles consenties par les institutions financières aux entreprises du secteur concerné.
2. la société publique dont il est question n'a pas à tenir compte de la notion de profit exigé par les actionnaires du secteur privé.
3. la société publique n'a pas d'impôt sur les revenus à payer.

Dans la perspective où l'entreprise municipale proposée serait aussi efficace que l'entrepreneur privé, le citoyen paierait moins de taxes alors que les villes auraient un meilleur contrôle sur leurs projets.

### **Recommandations**

**30-** *Nous recommandons aux municipalités, aux MRC et au gouvernement du Québec de prendre en charge une partie de l'exécution des travaux d'infrastructures au sein d'organismes publics et que les instances décisionnelles procèdent à des études de faisabilité et à l'identification de la structure organisationnelle répondant le mieux à leurs besoins spécifiques.*

**31-** *Nous recommandons que les organismes publics de construction relèvent de la compétence de la municipalité ou de la MRC.*

**32-** *Nous recommandons au gouvernement du Québec de fixer les balises de la gouvernance d'organismes publics de construction notamment, en ce qui concerne :*

- *la nomination des administrateurs;*
- *l'adjudication de contrats d'acquisition de biens et services;*
- *l'embauche d'employés;*
- *l'éthique et la déontologie;*
- *les emprunts;*
- *la reddition de comptes;*
- *l'approbation des règles administratives;*
- *la vérification et les contrôles.*

## 6.4 Achats et ventes de propriétés

L'industrie de la construction est indissociable du marché immobilier. Les municipalités, étant des propriétaires fonciers importants et très influents, transigent régulièrement avec l'entreprise privée. Outre l'achat ou la vente d'un immeuble, elles prennent des décisions dont l'impact peut être majeur sur des valeurs marchandes, encourager la spéculation ou encore conférer un avantage indu à certains propriétaires. La divulgation d'un projet municipal, les modifications de zonage, les expropriations annoncées, l'avènement d'un programme de subvention sont tous des exemples pouvant conditionner à la hausse la valeur foncière, et ce, nonobstant l'existence d'une stratégie collusionnaire ou d'un délit d'initié.

Dans le marché de l'immobilier, les transactions impliquant une municipalité s'effectuent souvent de gré à gré. Cette situation est normale, voire incontournable, elle est dictée par l'emplacement du terrain nécessaire à la réalisation d'un projet municipal ou encore aux besoins d'un promoteur pour compléter un plan d'ensemble, acquérir une voie d'accès, régulariser une situation, etc. Or, ce sont des opérations financières dont le juste prix est souvent difficile à définir. Des écarts substantiels peuvent apparaître entre les évaluations de valeur déterminées par différents spécialistes ayant pourtant la même formation académique. La perspective du vendeur et celle de l'acheteur peuvent s'affronter.

Par surcroît, certains contrats deviennent complexes par l'insertion d'obligations et de clauses particulières difficiles à suivre où le rationnel n'est pas toujours évident. Pour ce qui est du respect de ces engagements contractuels, certaines réalités économiques ou techniques peuvent rendre les résultats escomptés incertains ou improbables alors que la mauvaise foi les transforme en illusion. Ainsi, des obligations de construire, de décontaminer ou de fournir un service peuvent ne jamais se concrétiser ou ne pas être réalisées conformément.

Il est très difficile pour les municipalités de se prémunir contre tous les aléas ou les assauts du marché. Les décideurs sont souvent tributaires de l'information provenant de spécialistes et ne reçoivent pas nécessairement toute l'information pertinente. Entre autres :

- reçoivent-ils une contre-expertise ?*
- ont-ils en main des avis défavorables ?*
- possèdent-ils les moyens de contrôler la pleine exécution des obligations contractuelles ?*
- les garanties sont-elles suffisantes ?*
- est-ce que la valeur d'une pénalité est suffisamment contraignante ?*

Les constatations et les interrogations précédentes sont préoccupantes et les contrôles appropriés peuvent varier en fonction du contexte et de la nature d'une transaction. Cela étant dit, il n'en demeure pas moins que de saines pratiques pourraient être envisagées. Le gouvernement du Québec pourrait imposer aux municipalités de se doter d'une politique d'achats et de ventes de propriétés comme il l'a fait pour les achats de biens et services municipaux. L'ACMM n'est pas en mesure de délimiter les paramètres de telles politiques. Toutefois, les pistes de réflexion suivantes devraient être prises en compte :

- imposer la politique municipale d'achats et de ventes de propriétés aux sociétés du secteur public municipal;
- exiger des études coûts-bénéfices pour justifier une transaction;
- exiger une analyse de risques;
- mettre en place un processus d'arbitrage lorsqu'il y a mésentente;
- exiger une contre-expertise;
- établir des mécanismes de suivi de la réalisation des obligations;
- obliger les notaires, les avocats et toute autre personne agissant à titre de fidéicommissaire à divulguer le nom de l'entreprise, de la personne ou des personnes qu'ils représentent dans une transaction immobilière;
- quantifier la valeur et déterminer les avantages et les inconvénients des obligations et des clauses particulières grevant un contrat;
- rendre publiques toutes les informations relatives à une transaction immobilière (même les rapports et les avis défavorables);
- exiger des professionnels, des gestionnaires les déclarations formelles recommandées à la section 6.3;
- prohiber la défalcation du prix de travaux à exécuter par l'acheteur privé lorsque la valeur desdits travaux excède 100 000 \$;
- divulguer la valeur des commissions;
- interdire les ententes secrètes.

### **Recommandation**

**33-** *Nous recommandons au gouvernement d'exiger que toutes les municipalités du Québec se dotent d'une politique d'achats et de ventes de propriétés.*

## **7. REDDITION DE COMPTES – IMPUTABILITÉ - VÉRIFICATION**

Tout au long du présent mémoire, nous avons formulé des recommandations visant à accroître la transparence dans la gestion des affaires municipales. Les thèmes traités étaient souvent dédiés à des opérations financières ou de gestion précises. Or, de saines pratiques de gouvernance couvrant l'ensemble des activités de la municipalité pourraient être instaurées afin de renforcer l'imputabilité des gestionnaires et la qualité de l'information publique.

Les résultats financiers d'une municipalité peuvent englober, et ce, sans divulgation particulière, les effets négatifs d'une mauvaise gestion, d'un surcoût ou d'une fraude. Pour sa part, le rapport du vérificateur certifiant les états financiers n'informe pas le lecteur sur la qualité et la suffisance des contrôles. Évidemment, la responsabilité de protéger les biens publics et de maintenir des systèmes de contrôles adéquats et efficaces incombe aux gestionnaires municipaux.

Les élus et les citoyens devraient être informés sur la qualité de la gestion des affaires publiques. Pour ce faire, les municipalités pourraient exiger de chacune des directions de son organisation (y compris le contrôleur et le vérificateur général) des rapports annuels concernant l'efficacité de leur gestion et l'atteinte des objectifs. Cette façon de faire aurait pour effet de couvrir toutes les activités de la municipalité.

### **Recommandations**

**34-** *Nous recommandons aux municipalités d'implanter un mode de reddition de comptes publique dans lequel chacune des directions de son organisation ferait rapport annuellement sur sa gestion. Ces rapports devraient notamment couvrir :*

- *le respect des lois;*
- *le respect des règlements;*
- *l'application des règles administratives;*
- *l'implication des élus dans la gestion des dossiers;*
- *les résultats obtenus comparés au budget et aux objectifs poursuivis;*
- *l'impact des résultats obtenus dans la réalisation des orientations stratégiques;*
- *l'amélioration de la gestion;*
- *la productivité et l'évolution des indicateurs de rendement;*
- *les situations exceptionnelles;*
- *des recommandations si nécessaire.*

**35-** *Nous recommandons aux municipalités d'ajouter une note à leurs états financiers vérifiés informant le lecteur de l'existence desdits rapports et de confirmer qu'ils sont documentés.*

**36-** *Nous recommandons aux municipalités d'exiger une déclaration d'intérêt de chacun de ses cadres de direction et une déclaration d'indépendance de tous ses cadres et ses professionnels.*

**37-** *Nous recommandons aux municipalités d'imposer aux organismes du secteur public municipal les règles de divulgation adoptées par la municipalité.*

La création d'un contrôleur général pour procéder à des vérifications dans la gestion contractuelle a déjà été invoquée dans ce mémoire. Le mandat de ce dernier devrait s'étendre à toutes les activités municipales, y compris aux sociétés du secteur public. En fait, son rôle devrait être celui d'un consultant auprès des gestionnaires et des élus pour améliorer la qualité de la gouvernance. Ses études pourraient porter sur :

- la gestion contractuelle;
- les achats et les ventes de propriétés;
- la gestion de programmes;
- l'émission des permis;
- la gestion des revenus;
- l'octroi de subventions;
- les enquêtes administratives;
- la détection d'irrégularité;
- la qualité de l'information et des rapports.

Un contrôleur général peut à l'opposé d'un vérificateur externe ou d'un vérificateur général intervenir à tout moment dans la gestion des affaires de la municipalité, les règles élémentaires d'indépendance interdisent à ces derniers d'effectuer des travaux normalement dévolus à un vérificateur interne. Ils ne peuvent être partie prenante dans les décisions et la résolution de problèmes. Il serait incongru qu'ils appuient leur vérification sur des systèmes de contrôle qu'ils auraient eux-mêmes développés ou recommandés.

En définitive, l'atout majeur de l'intervention d'un contrôleur général est le volet de sa mission et son mandat général qui concerne l'assistance à la gestion. Un contrôleur général représente un contrôle préventif essentiel et très puissant pouvant s'exprimer en amont de l'action. À contrario, les vérificateurs précités œuvrent en aval des décisions et fondent leurs opinions et leurs constatations en s'appuyant sur de l'information probante et des événements historiques. Actuellement, dans presque toutes les villes du Québec, le contrôle préventif est sous la responsabilité des différentes directions et donc des cadres municipaux. Pourtant, ces derniers n'ont pas nécessairement la latitude, les pouvoirs et les protections permettant d'imposer les redressements administratifs et les contrôles internes pertinents.

Par ailleurs, l'action d'un contrôleur général peut être dérangeante pour certains. Conséquemment, pour éviter les représailles ou les pressions indues sur ce dernier et ses employés, sa mission devrait être définie dans la Loi sur les cités et villes et le Code municipal du Québec, afin que son mandat soit limité dans le temps et que le titulaire de la fonction soit nommé par le conseil municipal ou celui de la MRC. Le contrôleur et ses employés devraient jouir des mêmes protections que celles édictées pour les vérificateurs généraux. De plus, la portée de son mandat devrait s'étendre aux organismes du secteur public municipal.

### **Recommandation**

**38-** *Nous recommandons au gouvernement du Québec de modifier les lois pour encadrer la mission d'un contrôleur général. Ces textes pourraient s'inspirer de l'article 107 de la Loi sur les cités et villes concernant les vérificateurs généraux.*



## 8. CONCLUSION

Pour mieux protéger les biens publics, assainir la gestion des contrats et accroître la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques, les collectivités locales devront impérativement investir dans l'amélioration des contrôles internes et la mise en place de mécanismes de détection d'erreurs importantes, d'abus ou de faiblesses dans la gestion.

Le présent mémoire offre aux municipalités des pistes de solution pour atteindre les objectifs précédents. Évidemment, certaines des options et recommandations seront à évaluer et devront être adaptées au contexte et aux besoins régionaux ou locaux de l'organisme impliqué. Toutefois, nous demeurons convaincus que ces instruments de contrôle seront utiles à toutes les municipalités du Québec et que les économies potentielles et les bénéfices conséquents compensent les coûts inhérents à leurs mises en œuvre.

Nous espérons que la Commission d'enquête accueillera favorablement nos propositions et nous lui offrons notre collaboration et notre expertise pour qu'elle puisse mener à bien son mandat et souhaitons ardemment que des solutions permanentes émergent de ses travaux et ainsi éviter la survenance des méfaits commis dans la gestion des projets de construction municipaux.

En terminant, nous tenons à souligner l'engagement et la générosité des cadres et des professionnels ayant participé à la réalisation du présent mémoire. Leur apport a permis de dégager des solutions pratiques, il constitue un appui essentiel aux propositions consignées. **De plus, l'ACMM encourage tous ses membres à assister l'Administration municipale dans la concrétisation des redressements nécessaires.**

## **9. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS**

### **5.3 Loi sur les contrats des organismes publics**

*1- Nous recommandons que le gouvernement du Québec s'assure que l'ensemble des marchés publics municipaux sont couverts par les règles de la Loi sur les contrats des organismes publics.*

### **5.4 Loi concernant la lutte contre la corruption**

*2- Nous recommandons que le Commissaire à la lutte contre la corruption dresse et rende accessible au public la liste des organismes publics visés et que la loi soit modifiée en conséquence.*

*3- Nous recommandons que chaque municipalité du Québec identifie les organismes municipaux du secteur public municipal et qu'elle en divulgue la liste dans ses états financiers annuels et ses budgets. Que la Loi sur les cités et villes et le Code municipal du Québec soient modifiés en conséquence.*

*4- Nous recommandons que le concept de protection contre les mesures de représailles soit élargi de manière à aussi protéger le public en général contre les abus de pouvoir et les préjudices conséquents à une dénonciation.*

### **5.5 Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et la Commission municipale**

*5- Nous recommandons que la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale soit modifiée pour que les démarches effectuées, en vertu de l'article 20, soient faites directement à la Commission municipale et que les règles de protection contre les mesures de représailles soient prévues dans cette loi.*

*6- Nous recommandons que le gouvernement du Québec décrète un code d'éthique et de déontologie unique stipulant les règles et les normes régissant les fonctions des cadres et des professionnels municipaux.*

*7- Nous recommandons que ce code d'éthique et de déontologie s'applique aussi aux cadres et aux professionnels des sociétés paramunicipales, aux CLD, aux CDEC, aux offices municipaux d'habitation et aux autres organismes considérés comme étant du secteur public selon la liste recommandée à la section 5.4.*

*8- Nous recommandons que la Loi sur les cités et villes et le Code municipal du Québec soient modifiés pour permettre au non-salarié de se défendre contre toutes les sanctions pouvant être imposées par l'employeur.*

**9-** *Nous recommandons que la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale soit modifiée afin de couvrir toutes les demandes d'enquêtes émanant du public, et ce, que la demande provienne d'un citoyen, d'une municipalité ou d'un employé.*

**10-** *Nous recommandons que la Commission municipale puisse faire enquête sur toute plainte en éthique municipale concernant les employés et que la Commission des relations du travail puisse siéger en révision de toute décision imposée par la Commission municipale.*

## **5.6 Commission de la fonction publique**

**11-** *Nous recommandons au gouvernement du Québec et à la Ville de Montréal de maintenir et même renforcer si nécessaire le rôle et les pouvoirs de la Commission de la fonction publique de Montréal<sup>15</sup>.*

**12-** *Nous recommandons au gouvernement du Québec d'examiner la possibilité d'instituer des organismes similaires à la CFPM dans les régions pour accroître la rigueur dans l'embauche et la promotion des employés municipaux.*

## **5.7 Reconnaissance des associations de cadres**

**13-** *Nous recommandons au gouvernement du Québec de modifier le Code du travail, la Loi sur les cités et villes et le Code municipal du Québec pour reconnaître les associations de cadres comme représentantes des employés non-syndiqués au sens du Code du travail, et ce, en conformité avec les représentations de la Table de concertation des associations de cadres municipaux du Québec.*

**14-** *Nous recommandons aux municipalités de reconnaître leur association de cadres locale comme représentante des employés non-syndiqués au sens du Code du travail et suggérons la mise sur pied de mécanismes locaux de médiation pour accélérer la résolution de conflits.*

## **5.8 La permanence des cadres**

**15-** *Nous recommandons à la Ville de Montréal d'octroyer, à tous les cadres, le statut de permanent, après un délai de probation.*

## **5.9 La mobilité des cadres**

**16-** *Nous recommandons au gouvernement du Québec de modifier la Loi sur les régimes complémentaires de retraite afin que l'équivalent des acquis d'un employé dans un régime de retraite puisse être transféré dans tous autres régimes du secteur public.*

## **6. L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DES CONTRATS DE CONSTRUCTION DES MUNICIPALITÉS**

*17-* Nous recommandons que les municipalités, et ce, pour chaque projet procèdent à une analyse de risques prenant en compte les axes de surveillance légale, technique et administrative.

### **6.1 Devis, estimation et contrôle des coûts**

*18-* Nous recommandons que les grandes villes ou les MRC se dotent de professionnels ayant les compétences pour préparer ou analyser les devis d'appel d'offres concernant les travaux d'infrastructures.

*19-* Nous recommandons que les grandes villes ou les MRC mettent en place des équipes spécialisées en prix de revient indépendantes du donneur d'ouvrage.

*20-* Nous recommandons aux municipalités de fixer à l'avance, dans les appels d'offres concernant les travaux de protection, les prix des matériaux (tuyau, pierre, béton, asphalte, etc.), lorsque ceux-ci sont connus.

*21-* Nous recommandons que les équipes spécialisées en prix de revient des grandes villes et des MRC utilisent les méthodes du prix de revient standard pour estimer et contrôler les coûts de construction des travaux récurrents.

*22-* Nous recommandons que les municipalités exigent des rapports certifiés par les professionnels responsables d'un projet concernant les écarts de prix et de volume où, par conséquent, le détail de l'utilisation des contingences serait expliqué. Cette recommandation s'applique autant aux travaux de protection que de développement.

*23-* Nous recommandons, dans la mesure du possible, que le gouvernement du Québec offre aux municipalités d'avoir recours à ses experts pour la réalisation de projets spécialisés lorsque la ville ou la MRC n'a pas les compétences nécessaires.

### **6.2 Octroi de contrats**

*24-* Nous recommandons que toutes les villes du Québec exigent que chaque membre d'un comité de sélection, pour l'octroi d'un contrat, signe une déclaration d'indépendance dans lequel il s'engage à respecter toutes les lois, les règles administratives et le code de déontologie unique prévu à la section 5.5.

*25-* Nous recommandons aux villes du Québec d'inviter des personnes compétentes et extérieures à leur organisation à siéger à des comités de sélection pour l'octroi de contrats.

**26-** *Nous recommandons qu'une formation obligatoire soit imposée à tous les gestionnaires municipaux (élus, cadres et professionnels). Que cette formation couvre les aspects légaux et éthiques concernant l'adjudication et la gestion des contrats municipaux ainsi que les rudiments des techniques d'estimation et de prix de revient.*

### **6.3 Réalisation des travaux**

**27-** *Nous recommandons à toutes les municipalités :*

- *d'interdire que la surveillance de l'exécution des travaux soit effectuée par les professionnels ayant préparé les plans et devis et/ou l'évaluation des coûts;*
- *de mettre sur pied, au sein de la municipalité ou de la MRC, des équipes de professionnels dédiées à la surveillance des travaux;*
- *d'exiger des professionnels (fonctionnaires ou non), des firmes et des entrepreneurs impliqués dans un contrat public une déclaration formelle confirmant notamment :*
  - ❖ *le respect du devis et du contrat, des lois, des règlements et des règles administratives;*
  - ❖ *le respect des règles du code d'éthique et de déontologie de leur ordre professionnel et celles concernant les municipalités;*
  - ❖ *la confirmation de la non-connaissance de fraude, collusion, corruption ou de favoritisme.*

**28-** *Nous recommandons aux municipalités d'exiger qu'une déclaration formelle de conformité, précédemment recommandée, accompagne les avis, les recommandations et les sommaires décisionnels menant à une décision d'un comité exécutif ou d'un conseil municipal concernant les activités suivantes :*

- *achat majeur;*
- *contrat de location;*
- *achat vente d'une propriété;*
- *octroi d'une subvention;*
- *modification de zonage;*
- *expropriation;*
- *nouveau programme;*
- *exécution de mandat par un OSBL, une paramunicipale ou autres organismes liés.*

**29-** *Nous recommandons que les municipalités évaluent la possibilité de se doter d'un contrôleur général au sein de leur structure administrative ou de celle de la MRC.*

**30-** Nous recommandons aux municipalités, aux MRC et au gouvernement du Québec de prendre en charge une partie de l'exécution des travaux d'infrastructures au sein d'organismes publics et que les instances décisionnelles procèdent à des études de faisabilité et à l'identification de la structure organisationnelle répondant le mieux à leurs besoins spécifiques.

**31-** Nous recommandons que les organismes publics de construction relèvent de la compétence de la municipalité ou de la MRC.

**32-** Nous recommandons au gouvernement du Québec de fixer les balises de la gouvernance organismes publics de construction notamment, en ce qui concerne :

- la nomination des administrateurs;
- l'adjudication de contrats d'acquisition de biens et services;
- l'embauche d'employés;
- l'éthique et la déontologie;
- les emprunts;
- la reddition de comptes;
- l'approbation des règles administratives;
- la vérification et les contrôles.

#### **6.4 Achats et ventes de propriétés**

**33-** Nous recommandons au gouvernement d'exiger que toutes les municipalités du Québec se dotent d'une politique d'achats et de ventes de propriétés.

### **7. REDDITION DE COMPTES – IMPUTABILITÉ - VÉRIFICATION**

**34-** Nous recommandons aux municipalités d'implanter un mode de reddition de comptes publique dans lequel chacune des directions de son organisation ferait rapport annuellement sur sa gestion. Ces rapports devraient notamment couvrir :

- le respect des lois;
- le respect des règlements;
- l'application des règles administratives;
- l'implication des élus dans la gestion des dossiers;
- les résultats obtenus comparés au budget et aux objectifs poursuivis;
- l'impact des résultats obtenus dans la réalisation des orientations stratégiques;
- l'amélioration de la gestion;
- la productivité et l'évolution des indicateurs de rendement;
- les situations exceptionnelles;
- des recommandations si nécessaire.

**35-** *Nous recommandons aux municipalités d'ajouter une note à leurs états financiers vérifiés informant le lecteur de l'existence desdits rapports et de confirmer qu'ils sont documentés.*

**36-** *Nous recommandons aux municipalités d'exiger une déclaration d'intérêt de chacun de ses cadres de direction et une déclaration d'indépendance de tous ses cadres et ses professionnels.*

**37-** *Nous recommandons aux municipalités d'imposer aux organismes du secteur public municipal les règles de divulgation adoptées par la municipalité.*

**38-** *Nous recommandons au gouvernement du Québec de modifier les lois pour encadrer la mission d'un contrôleur général. Ces textes pourraient s'inspirer de l'article 107 de la Loi sur les cités et villes concernant les vérificateurs généraux.*