



ADMQ

Association des
directeurs municipaux
du Québec

MÉMOIRE PROJET DE LOI 79

Loi édictant la Loi sur les contrats des
organismes municipaux et modifiant diverses
dispositions principalement aux fins
d'allègement du fardeau administratif des
organismes municipaux

28 novembre 2024

Table des matières

Présentation	3
Introduction	3
Avancées notables apportées par le projet de loi	4
Principaux enjeux du projet de loi 79	4
1. Préciser l'identité des cocontractants dans l'objet de la Loi sur les contrats des organismes municipaux	4
2. Portée de la Loi sur les contrats des organismes municipaux	5
3. Rapport annuel concernant l'application du règlement de gestion contractuelle	7
4. Possibilité d'accorder des contrats de gré à gré pour les contrats dont la dépense est située sous le seuil d'appel d'offres public.	8
5. Exceptions à l'appel d'offres obligatoire	9
6. Attribution d'un contrat conjointement avec un tiers	11
7. Attribution par un système d'évaluation globale des critères – comité de sélection	11
8. Personne habilitée à procéder à une évaluation de rendement	12
9. Modifier le titre de secrétaire-trésorier pour les régies intermunicipales	13
10. Application des règles d'intégrité aux sous-contrats et aux contrats de gré à gré	14
Liste des recommandations proposées :	16
Conclusion	18

Présentation

Depuis 84 ans, l'Association des directeurs municipaux du Québec est la source de référence et d'accompagnement des directeurs généraux et greffiers-trésoriers du Québec. L'ADMQ rassemble plus de 1 300 membres provenant de plus de 915 municipalités locales, MRC, et régies intermunicipales de toutes les régions du Québec. Elle constitue aujourd'hui, le plus important regroupement de professionnels de la gestion municipale au Québec. Elle a pour mission d'accompagner ses membres dans le développement de leurs compétences professionnelles et de les soutenir dans l'amélioration de leurs pratiques de travail, tout en contribuant activement à l'évolution de la vie municipale.

Introduction

L'ADMQ a analysé le projet de loi 79, intitulé *Loi édictant la Loi sur les contrats des organismes municipaux et modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif des organismes municipaux*. Nous sommes d'avis que ce projet de loi représente une avancée significative dans la modernisation de la gestion contractuelle des organismes municipaux, en plus d'accorder certains éléments de souplesse administratifs non négligeables. Il répond, ainsi, à des recommandations émises par notre Association dans le rapport « Regard sur la réalité du directeur général et greffier-trésorier dans son environnement légal, politique et administratif¹ » produit en 2023.

Rappelons que les règles de gestion contractuelle applicables aux organismes municipaux sont essentiellement prévues au *Code municipal du Québec (CM)* et à la *Loi sur les cités et villes (LCV)*, puisque les organismes municipaux ne sont pas des organismes publics soumis à l'application intégrale de la *Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP)*. Ce cadre juridique particulier crée une certaine complexité dans son application. Toutefois, ce sont essentiellement les particularités des dispositions prévues au CM et à la LCV qui accordent aux organismes la souplesse et l'agilité nécessaires en matière de gestion contractuelle au quotidien.

L'intégration des règles de gestion contractuelle au sein d'une législation unique, la *Loi sur les contrats des organismes municipaux (LOCOM)*, marque une étape importante dans la simplification du cadre juridique applicable et doit être saluée. Toutefois, si ce projet de loi présente des avancées notables, il soulève également des enjeux pratiques qui pourraient limiter l'autonomie et la flexibilité des organismes municipaux dans leur gestion administrative quotidienne. Par ce mémoire, nous souhaitons, ainsi mettre en lumière les principaux enjeux soulevés par certaines dispositions, qui, malgré des intentions louables, pourraient alourdir la gestion administrative municipale ou engendrer des difficultés pratiques.

Les commentaires et les recommandations formulées s'inscrivent dans une perspective de bonification et de clarification du projet de loi afin d'en faciliter l'application et d'éviter des écueils potentiels. Finalement, nous tenons à remercier l'ADGMRCQ pour leur collaboration à l'analyse de ce projet de loi.

¹ <https://admq.qc.ca/rapport-admq/>

Avancées notables apportées par le projet de loi

Dès le départ, nous souhaitons souligner la portée positive et importante de l'intégration via l'article 59 du projet de loi de la possibilité, pour le conseil d'une municipalité régie par le Code municipal, de nommer un greffier et un trésorier distincts plutôt qu'un seul greffier-trésorier. Cette séparation des titres répond à un besoin du milieu municipal et facilitera l'exercice de ces fonctions en permettant une répartition plus efficace des responsabilités, adaptée à l'expertise requise. C'est une flexibilité organisationnelle qui contribuera à améliorer le recrutement du personnel et la rétention des fonctionnaires municipaux.

Nous saluons également que la possibilité de déléguer la présidence d'élection à une autre personne ait été étendue aux directeurs généraux occupant également la fonction de greffier (art. 65). Avec la séparation des fonctions possible entre greffier et trésorier, cette disposition était maintenant essentielle. De plus, nous tenons à souligner l'allègement apporté au processus de désignation, par résolution, du lieu d'établissement du siège d'une régie intermunicipale, qu'il soit situé sur le territoire ou à proximité du territoire d'une des municipalités parties à l'entente (art. 57). Cette simplification accordera aux régies une flexibilité appréciable, leur permettant de s'adapter plus facilement à des situations particulières et d'optimiser leur fonctionnement par résolution. Finalement, nous accueillons favorablement le retrait des recours à la Commission municipale du Québec en matière d'évaluation de la conformité d'un règlement d'urbanisme à un plan d'urbanisme.

Principaux enjeux du projet de loi 79

1. Préciser l'identité des cocontractants dans l'objet de la Loi sur les contrats des organismes municipaux

Article 1 LCOM: *La présente loi a pour objet d'encadrer l'attribution et la gestion des contrats par les organismes municipaux. Elle a également pour objet de déterminer certaines conditions applicables aux sous-contrats qui sont rattachés, directement ou indirectement, à ces contrats.*

Elle vise à favoriser la concurrence et à promouvoir l'intégrité et la transparence des marchés publics de façon à assurer une saine gestion des fonds publics ainsi que le traitement équitable des entreprises.

Commentaires :

Nous estimons que l'objet de la loi, tel que rédigé à l'article 1 de la LCOM, nécessite une précision quant à l'identité des cocontractants. Dans sa forme actuelle, l'article 1 de la LCOM couvre l'attribution et la gestion de tous les contrats des organismes municipaux, sans distinction quant à l'identité des cocontractants et donc sans préciser que les règles de mise en concurrence s'appliquent uniquement lorsque le cocontractant est une entreprise. En comparaison, l'article 1 de la LCOP prévoit expressément que l'objet de la loi est de déterminer les conditions applicables en matière de contrats publics qu'un organisme public peut conclure avec un contractant qui est une personne morale de droit privé, une société en nom collectif, en commandite ou en participation ou une personne physique qui exploite une entreprise individuelle.

Présentement, nous retrouvons aux articles 934.1 du Code municipal du Québec (ci-après : « CM ») et 572.1 de la Loi sur les cités et villes (ci-après : « LCV ») les dispositions encadrant la possibilité pour une municipalité de s'unir de gré à gré et à titre gratuit avec notamment, mais non limitativement, un organisme public visé par la Loi sur l'accès, à une autre municipalité, dans le but de s'assurer, de s'approvisionner, d'obtenir des services ou d'exécuter des travaux. Cependant, ces articles seront abrogés respectivement par les articles 172 et 161 de la LCOM. Or, la LCOM ne semble pas prévoir d'exceptions pour les contrats conclus entre des organismes municipaux et des entités autres qu'une entreprise (contrats de service entre organismes municipaux ou avec d'autres organismes publics au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (ci-après : « Loi sur l'accès »)). De plus, le pouvoir habilitant prévu au paragraphe 5^o du premier alinéa de l'article 33 permettant au gouvernement d'exclure par règlement certains types de contrats, ne semble pas permettre aux autorités gouvernementales d'exempter ces catégories de contrats puisqu'il est plutôt prévu « *dans tout autre cas, à toute entreprise² ou à toute catégorie d'entreprise et aux conditions déterminées par règlement du gouvernement.* ».

RECOMMANDATION N° 1

- Modifier l'article 1 de la LCOM en l'harmonisant à l'article 1 de la LCOP afin de préciser l'identité des cocontractants;
- Prévoir des exceptions aux règles de mise en concurrence pour les contrats entre organismes;
- Modifier le paragraphe 5^o du premier alinéa de l'article 33 afin de l'harmoniser à l'article 13 de la LCOP : « *5^o dans tout autre cas déterminé par règlement du gouvernement.* »

2. Portée de la Loi sur les contrats des organismes municipaux

Article 18 LCOM : *Tout organisme municipal doit, avant d'entreprendre une procédure d'attribution pour un contrat, procéder à une évaluation sérieuse de ses besoins.*

Cette évaluation peut notamment s'inscrire dans la recherche d'un développement durable au sens de la Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1).

Article 19 LCOM : *L'objet d'un contrat ne peut être divisé de manière à permettre l'attribution de plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée pour des motifs de saine administration ou s'il s'agit d'un contrat de services professionnels nécessaires dans le cadre d'un recours devant un tribunal, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles.*

Article 94 LCOM : *Un contrat ne peut être modifié que dans la mesure où la modification constitue un accessoire à celui-ci et n'en change pas la nature.*

² « entreprise » : une personne morale de droit privé, une société en nom collectif, en commandite ou en participation ou une personne physique qui exploite une entreprise individuelle (article 5 LCOM).

Article 100 LCOM : *Tout organisme municipal doit traiter de façon équitable les plaintes qui lui sont formulées dans le cadre de l'attribution d'un contrat ou d'un processus d'homologation ou de qualification. À cette fin, il doit se doter d'une procédure portant sur la réception et l'examen des plaintes qu'il publie sur son site Internet.*

Pour être recevable, une plainte doit être transmise par voie électronique au responsable identifié à cette procédure.

Commentaires

Par l'utilisation générale de l'expression « un contrat », la LCOM élargit la portée de certaines obligations aux contrats attribués de gré à gré, en plus d'instaurer de nouvelles exigences pour ce mode d'attribution. C'est le cas notamment des articles 18, 19, 94 et 100 de la LCOM qui s'appliquent à l'ensemble des contrats de services, d'approvisionnement et de construction, sans égards au montant de la dépense ni au mode d'attribution. Ces articles imposent aux organismes municipaux des obligations importantes à des contrats pouvant être octroyés de gré à gré. Ils exigent notamment une évaluation sérieuse des besoins avant de procéder à une procédure d'attribution pour un contrat (article 18), interdisent le fractionnement des contrats (article 19) ainsi que leur modification (article 94), et imposent l'obligation de mettre en place une procédure formelle pour la réception et l'examen des plaintes (article 100).

L'article 18 de la LCOM introduit explicitement des dispositions concernant la définition des besoins, imposant à tout organisme municipal de procéder à une évaluation rigoureuse de ses besoins avant d'entamer toute procédure d'attribution de contrat. Désormais inscrite dans la loi, cette exigence revêt un caractère d'ordre public pour tout contrat attribué par un organisme municipal, indépendamment de sa nature ou du montant des dépenses engagées. De plus, par le renvoi fait à l'article 191 de la LCOM, un président d'élection serait dans l'obligation d'appliquer cette exigence.

En ce qui concerne l'article 19, l'interdiction de diviser tout contrat s'applique actuellement aux situations où une telle manœuvre serait utilisée « *dans le but d'éviter l'obligation de recourir à la procédure d'appel d'offres public ou de se soustraire à toute autre obligation découlant de la présente loi* » (article 12 LCOP). Or, selon la rédaction proposée, un organisme municipal souhaitant diviser l'objet d'un contrat en plusieurs contrats devra faire la démonstration que cette division est justifiée pour des motifs de saine administration, même si le total des contrats ainsi divisés est sous le seuil obligeant un appel d'offres public.

Quant à l'interdiction de modifier un contrat, l'article 938.0.4 CM (573.3.0.4 LCV) énonce que cette interdiction vise la modification d'un contrat « *accordé à la suite d'une demande de soumissions* ». Considérant que le titre de la Section III du Chapitre VII s'intitule « *Modification d'un contrat attribué* », et que l'article 94 LCOM ne spécifie pas le mode d'attribution des contrats visés par cette interdiction, il est donc logique de comprendre qu'un contrat attribué de gré à gré ne peut être modifié.

Pour ce qui est de la procédure portant sur la réception et l'examen des plaintes, l'article 938.1.2.1 CM (573.3.1.3 LCV) précise qu'une municipalité doit se doter d'une procédure portant sur la réception et l'examen des plaintes formulées dans le cadre de l'adjudication d'un contrat à la suite d'une demande de soumissions publique ou de l'attribution d'un contrat suivant un avis d'intention.

L'application de ces règles à tout contrat d'un organisme municipal retire de façon substantielle la flexibilité accordée aux organismes municipaux et semble contradictoire aux avancées obtenues notamment par la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs (2017, chapitre 13) (PL 122)*. Étendre la portée de ces

articles à tout contrat sans égards à la nature ou au montant de la dépense alourdit inutilement la gestion contractuelle des organismes municipaux au quotidien ce qui va à l'encontre de l'objectif de simplification et d'allègement du fardeau administratif poursuivi par ce projet de loi. Il est donc essentiel que la LCOM prévoie d'assurer la proportionnalité entre les démarches liées aux mesures imposées et la nature, la complexité et le montant de la dépense liée au contrat à intervenir, comme le législateur a introduit au Code de procédure civile (2^e alinéa de l'article 2), à titre d'exemple.

RECOMMANDATION N° 2

- Modifier l'article 18 de la LCOM afin d'exempter les contrats attribués de gré à gré de l'obligation de procéder à l'évaluation sérieuse des besoins.
- Modifier les articles 19, 94 et 100 de la LCOM afin de les harmoniser respectivement à l'article 12 de la LCOP et aux articles 938.0.4 CM (573.3.0.4 LCV) et 938.1.2.1 CM (573.3.1.3 LCV).
- Introduire à l'article 2 de la LCOM le principe de la proportionnalité :
« 2. Les dispositions de la présente loi s'appliquent dans le respect de tout accord intergouvernemental applicable aux contrats des organismes municipaux.

Pour l'application de la présente loi, on entend par « accord intergouvernemental » un accord de libéralisation des marchés publics conclu entre le Québec et un autre gouvernement ou auquel le Québec, en application de la Loi sur le ministère des Relations internationales (chapitre M-25.1.1), s'est déclaré lié.

Dans le respect des principes énoncés au deuxième alinéa de l'article 1 et au premier alinéa du présent article, les mesures prévues à la présente loi doivent s'interpréter aux fins d'assurer la proportionnalité entre les démarches liées aux mesures imposées et la nature, la complexité et le montant de la dépense liée au contrat à intervenir. »

3. Rapport annuel concernant l'application du règlement de gestion contractuelle

Article 10 LCOM : *L'organisme municipal doit publier son règlement sur la gestion contractuelle sur son site Internet.*

Un rapport concernant l'application du règlement doit être déposé une fois par année au conseil de l'organisme.

Commentaires :

Depuis le 1^{er} janvier 2018, un organisme municipal peut prévoir les règles régissant la passation de ses contrats dont le montant de la dépense est de 25 000 \$ et plus, mais inférieure au seuil obligeant l'appel d'offres public. En lien avec ce pouvoir, le projet de loi 122 a exigé des organismes municipaux la production d'un rapport annuel sur l'application de leur règlement de gestion contractuelle (art. 938.1.2 du CM et 573.3.1.2 de la LCV). Ce rapport doit être déposé au moins une fois par an lors d'une séance du conseil, à

une date laissée à la discrétion de l'organisme. Bien que son contenu soit également laissé à la discrétion de l'organisme municipal, il doit cependant permettre aux citoyens de prendre connaissance des efforts déployés pour appliquer les mesures prévues au règlement de gestion contractuelle. En matière de transparence, nous estimons que ce rapport offre peu de contenu significatif pour les citoyens, particulièrement en comparaison avec les obligations supplémentaires liées à la publication des contrats municipaux.

En effet, outre le rapport d'application du règlement de gestion contractuelle, un organisme municipal est tenu de publier sur le Système électronique d'appel d'offres (SÉAO) une liste de tous les contrats, peu importe leur mode d'adjudication, qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$. Cette liste doit être mise à jour au moins une fois par mois. Les renseignements requis, qui sont énumérés aux articles 961.3 CM et 477.5 LCV, doivent demeurer publiés sur le SÉAO pour une période minimale de trois ans à compter de la date de publication du montant total de la dépense effectivement faite. Une mention concernant la publication de la liste sur le SÉAO, et un hyperlien afin d'y accéder, doivent être publiés en permanence sur le site Internet de la municipalité (art. 961.4 CM et 477.6 LCV).

En plus de la publication de cette liste sur le SÉAO, un organisme municipal doit également publier sur son site Internet, au plus tard le 31 mars de chaque année, la liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 2 000 \$ passés au cours de l'année précédente avec un même cocontractant, lorsque l'ensemble de ces contrats comporte une dépense totale qui dépasse 25 000 \$. Le règlement de gestion contractuelle doit également être publié sur le site Internet de l'organisme municipal.

Ainsi, en considérant les obligations de publication des contrats auxquelles un organisme municipal est tenu de se conformer, il devient évident que les citoyens ont accès à toutes les données nécessaires pour évaluer la manière dont la municipalité administre ses contrats, rendant superflu le rapport sur l'application du règlement de gestion contractuelle. Cependant, malgré toutes ces mesures favorisant la transparence du processus de gestion contractuelle d'un organisme, nous constatons que l'article 10 de la LCOM maintient l'obligation annuelle de produire et déposer au conseil un rapport concernant l'application du règlement de gestion contractuelle. Considérant sa récurrence annuelle, le retrait de cette obligation représenterait un allègement administratif concret et appréciable pour l'ensemble des organismes municipaux visés.

RECOMMANDATION N° 3

- Modifier l'article 10 de la LCOM en supprimant l'exigence relative à la production et au dépôt du rapport d'application du règlement de gestion contractuelle.

4. Possibilité d'accorder des contrats de gré à gré pour les contrats dont la dépense est située sous le seuil d'appel d'offres public.

Article 9 LCOM : *Un règlement sur la gestion contractuelle peut prévoir des règles applicables à l'attribution des contrats visés au chapitre V du titre III, qui peuvent déroger aux dispositions de ce chapitre, ainsi que toute autre norme applicable à l'attribution ou à la gestion des contrats.*

Article 30 LCOM : Tout contrat qui comporte une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$ et qui est inférieure au seuil déterminé pour l'application de l'article 29 est attribué suivant une procédure sur invitation écrite.

Commentaires

À l'heure actuelle, les organismes municipaux ont la possibilité de prévoir dans leur règlement de gestion contractuelle des règles de passation des contrats qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$, mais inférieure au seuil de la dépense d'un contrat qui ne peut être adjudgé qu'après une demande de soumissions publique. Cette possibilité est clairement énoncée aux articles 938.1.2 CM et 573.3.1.2 LCV.

L'article 9 de la LCOM prévoit que les organismes municipaux peuvent inclure, dans leur règlement de gestion contractuelle, des règles dérogeant aux dispositions du chapitre V du titre III de la LCOM, soit les articles 79 à 82. Or, ce chapitre porte sur les procédures relatives aux appels d'offres sur invitation, et non sur les contrats nécessitant un appel d'offres sur invitation. En effet, c'est à l'article 30 de la LCOM que se retrouve l'obligation générale de procéder par appel d'offres sur invitation pour les contrats dont la dépense est comprise entre 25 000 \$ et le seuil d'appel d'offres public. Conséquemment, dans sa rédaction actuelle, l'article 9 permet uniquement de déroger à la procédure sans préciser explicitement que cette dérogation s'applique aux contrats dont la dépense est égale ou supérieure à 25 000 \$ et inférieure au seuil d'appel d'offres public.

RECOMMANDATION N° 4

- Modifier l'article 9 de la LCOM afin qu'il autorise explicitement un organisme municipal à prévoir des règles pouvant déroger aux règles applicables aux contrats visés à l'article 30.

5. Exceptions à l'appel d'offres obligatoire

Article 33 LCOM : *Malgré les articles 29 et 30, un contrat peut être attribué sur invitation écrite ou de gré à gré dans l'un ou l'autre des cas suivants :*

1° lorsqu'en raison d'une situation d'urgence, la sécurité des personnes ou des biens est en cause;

(...)

5° dans tout autre cas, à toute entreprise ou à toute catégorie d'entreprise et aux conditions déterminées par règlement du gouvernement.

(...)

Commentaires

Nous constatons que les dispositions de l'article 33 de la LCOM sont peu nombreuses comparativement à celles déjà prévues dans les lois municipales (articles 938 CM et 573.3 LCV) et comprenons l'intention de prévoir ces exceptions dans un futur règlement du gouvernement. Considérant qu'il nous est difficile de commenter l'adéquation des exceptions à venir, nous tenons à nous assurer que les règlements projetés contiendront au moins les mêmes exceptions actuellement incluses dans les lois régissant les organismes municipaux incluant entre autres, ce qui se trouve déjà dans les règlements adoptés en vertu de la LCOP et

qu'on ne retrouve pas dans les lois municipales (services financiers et contrats bancaires, services professionnels à des juristes (négociations de conventions collectives)).

Nous notons que le premier alinéa de l'article 33 ajoute la mention qu'un contrat puisse être attribué sur invitation écrite ou de gré à gré, alors qu'à l'heure actuelle, les dispositions d'exemption accordent aux organismes municipaux la possibilité d'attribuer des contrats de gré à gré pour certains contrats normalement soumis à une procédure de mise en concurrence, sans qu'il soit requis de procéder par invitation écrite. Nous ne souhaitons pas que des acquis soient retirés aux organismes municipaux en les obligeant à procéder par invitation écrite alors qu'ils ont la possibilité de procéder de gré à gré selon le cadre juridique actuel.

En ce qui a trait au pouvoir du maire en situation d'urgence, nous sommes heureux de constater la modification de l'expression "*force majeure*", dont la preuve impose aux organismes municipaux de démontrer l'existence de circonstances exceptionnelles et extraordinaires, une exigence particulièrement contraignante. Cependant, le retrait du pouvoir du maire d'autoriser (décréter) une dépense nous préoccupe. En effet, les articles actuels 937 CM et 573.2 LCV permettent à un maire de décréter toute dépense qu'il juge nécessaire et octroyer tout contrat pour remédier à une situation d'urgence. Or, au paragraphe 1^o du premier alinéa de l'article 33, nous ne retrouvons pas le pouvoir du maire de *décréter des dépenses*, ce qui nous laisse croire qu'un maire devra donc obtenir, par résolution, l'autorisation du conseil pour décréter des dépenses nécessaires pour remédier à une situation d'urgence. Nous sommes d'avis que l'urgence d'une situation rend la nécessité d'une résolution déraisonnable. Considérant que les articles 937 CM et 573.2 LCV seront respectivement abrogés par les articles 172 et 161 du projet de loi, il est essentiel de préserver tout pouvoir permettant à un organisme municipal d'agir rapidement et sans entraves lors d'une situation urgente ne nécessitant pas une déclaration d'état d'urgence local au sens de la *Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres*.

Comme mentionné précédemment, le pouvoir habilitant prévu au paragraphe 5^o du premier alinéa de l'article 33 se doit d'être général afin de permettre d'autres types d'exceptions que celles qui y sont proposées.

RECOMMANDATION N° 5

- S'assurer que le règlement contienne au moins les mêmes exceptions déjà incluses dans les lois régissant les organismes municipaux incluant entre autres, ce qui se trouve déjà dans les règlements adoptés en vertu de la LCOP et qu'on ne retrouve pas dans les lois municipales.
- Ne pas prévoir d'obligation de procéder par invitation écrite pour des contrats pouvant être attribués de gré à gré selon le cadre juridique actuel.
- Créer un article traitant exclusivement des pouvoirs accordés lors d'une situation d'urgence et y intégrer le pouvoir de décréter toute dépense jugée nécessaire pour remédier à la situation.

6. Attribution d'un contrat conjointement avec un tiers

Article 17 LCOM : *Un organisme municipal peut attribuer un contrat conjointement avec un organisme public au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), un organisme municipal qui n'est pas un organisme public au sens de cette loi, une entreprise de services publics, un organisme à but non lucratif ou un propriétaire de parc de maisons mobiles. Dans ce cas, l'une des parties doit être mandatée par les autres pour attribuer le contrat. (...)*

Commentaires :

Le cadre juridique actuel permet qu'une entente entre un organisme municipal et les organismes nommés au premier alinéa de l'article 17 puisse porter « sur l'ensemble des actes à poser ou sur une partie seulement de ces actes » (voir 2^e alinéa de l'article 934.1 CM et 572.1 LCV). Or, selon la dernière phrase du premier alinéa de l'article 17, l'une des parties serait maintenant dans l'obligation de mandater l'autre partie pour procéder à l'attribution d'un contrat. Il nous paraît important de maintenir une certaine flexibilité afin de rendre possible qu'un appel d'offres commun puisse être réalisé, tout en permettant, si telle est l'intention des parties, que cet appel d'offres mène à l'attribution de contrats distincts par chacune des parties. Cette souplesse faciliterait notamment les ententes entre un organisme municipal et un organisme à but non lucratif ou scolaire.

RECOMMANDATION N° 6

- Modifier la dernière phrase du premier alinéa de l'article 17 de la LCOM afin de retirer l'obligation que l'une des parties mandate l'autre pour attribuer le contrat :

« Un organisme municipal peut attribuer un contrat conjointement avec un organisme public au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), un organisme municipal qui n'est pas un organisme public au sens de cette loi, une entreprise de services publics, un organisme à but non lucratif ou un propriétaire de parc de maisons mobiles. ~~Dans ce cas, l'une des parties doit être mandatée par les autres pour attribuer le contrat. (...)~~ »

7. Attribution par un système d'évaluation globale des critères – comité de sélection

Article 55 LCOM : *Une évaluation de chacune des soumissions est réalisée individuellement par chacun des membres du comité, après quoi le comité se réunit afin d'évaluer successivement chacune des soumissions et de lui attribuer son pointage. Le pointage ainsi attribué correspond à la somme des points qui lui est attribué par le comité pour chacun des critères d'évaluation.*

Article 69 LCOM : *Une évaluation préliminaire de chacune des soumissions est réalisée individuellement par chacun des membres du comité, après quoi le comité se réunit afin d'évaluer successivement chacune des soumissions et*

de lui attribuer son pointage intérimaire sur un nombre maximal de 100 points. Le pointage intérimaire ainsi attribué correspond à la somme des points attribués par le comité pour chacun des critères d'évaluation.

Aucun membre du comité ne doit connaître le prix proposé dans les soumissions lors de ces évaluations.

Commentaires :

Les articles 55 et 69 de la LCOM encadrent le processus d'évaluation des soumissions dans le cadre d'un système qualitatif, en exigeant notamment que chaque membre du comité de sélection effectue son évaluation de manière individuelle. Toutefois, nous estimons que l'intégration de cette méthode d'évaluation directement dans la loi pourrait devenir une source de litige. En effet, si un membre du comité n'a pas procédé à son évaluation individuelle avant de participer aux délibérations du comité, et que ce dernier décide de ne pas reporter ses travaux en raison de délais serrés pour l'attribution du contrat, le processus pourrait être considéré comme vicié et ouvrir la voie à des contestations. Il peut également y avoir des retards dans le traitement des soumissions si la réunion du comité doit être reportée faute d'évaluation préalable par un membre.

Nous recommandons de supprimer cette obligation, car elle risque de devenir contraignante pour les organismes municipaux. Nous estimons que ces bonnes pratiques devraient être laissées à la discrétion des organismes municipaux et promues davantage par le biais de formations adaptées plutôt que par des règles strictement imposées par une loi.

RECOMMANDATION N° 7

- Retirer de la LCOM la méthodologie relative au processus d'évaluation des soumissions.

8. Personne habilitée à procéder à une évaluation de rendement

Article 95 LCOM : *Un organisme municipal peut faire l'évaluation d'une entreprise dont le rendement est considéré insatisfaisant. Cette évaluation doit être réalisée par un fonctionnaire ou employé de l'organisme.*

Commentaires :

À l'heure actuelle, les articles 935 CM et 573 LCV permettent qu'une évaluation de rendement soit réalisée par une personne désignée à cette fin par le conseil de la municipalité ou par l'organisme. Toutefois, l'article 95 de la LCOM tel que proposé ne permettrait plus à un organisme municipal de recourir à un ingénieur ou un chargé de projet qui n'est pas un fonctionnaire ou un employé de l'organisme, pour procéder à une évaluation de rendement. Comme le mentionne le *Guide pour procéder à l'évaluation de rendement* -

Destiné aux organismes municipaux³ réalisé en 2013 par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, « le responsable de l'évaluation pourrait être celui qui s'occupe de la gestion du contrat, un mandataire nommé par l'organisme municipal ou la personne chargée de la surveillance des travaux ou encore une personne qui est en mesure d'observer et de rendre compte de l'évolution des travaux. » Considérant que l'évaluation de rendement doit être un processus rigoureux basé sur des faits et des observations et nécessitant une certaine expertise, il est essentiel de préserver la possibilité pour les organismes municipaux de désigner des personnes qui ne sont pas des fonctionnaires ou employés de l'organisme municipal.

RECOMMANDATION N° 8

- Modifier l'article 95 LCOM afin de maintenir la possibilité de désigner une personne externe à l'organisme municipal pour la réalisation d'une évaluation de rendement insatisfaisant.

9. Modifier le titre de secrétaire-trésorier pour les régies intermunicipales

Article 587 du Code municipal du Québec:

« Lors de sa première assemblée, le conseil d'administration nomme également le secrétaire et le trésorier de la régie.

Il peut nommer un secrétaire-trésorier pour cumuler ces deux fonctions. »

Article 468.18 de la Loi sur les cités et villes :

« Lors de sa première assemblée, le conseil d'administration nomme également le secrétaire et le trésorier de la régie.

Il peut nommer un secrétaire-trésorier pour cumuler ces deux fonctions. »

Commentaires :

En 2021, la *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives* (ci-après : « projet de loi 49 ») est venue remplacer la désignation de « secrétaire-trésorier » par celle de « greffier-trésorier » dans le Code municipal, ainsi que dans toute loi et tout règlement concernant une municipalité locale ou une municipalité régionale de comté. La reconnaissance du rôle des greffiers sous le cadre juridique du Code municipal a été saluée par le milieu. Cependant, cette valorisation de la fonction n'a pas été étendue aux secrétaires et secrétaires-trésoriers des régies intermunicipales, puisque la modification du titre concernait exclusivement les municipalités locales et les MRC.

Les rôles et responsabilités des secrétaires et secrétaires-trésoriers des régies, ainsi que l'expertise requise pour exercer cette fonction, sont similaires à ceux des municipalités locales. De plus, dans un contexte où le poids des responsabilités des municipalités excède les ressources financières et humaines disponibles,

³ https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/plainte_gestion_contractuelle/gestion_contractuelle/guide_evaluation_rendement.pdf

la coopération intermunicipale par le biais d'une régie est de plus en plus perçue comme une solution stratégique permettant d'améliorer la qualité des services et d'optimiser la gestion des ressources⁴.

Conséquemment, en éliminant les confusions pouvant exister entre les rôles et fonctions d'un greffier ou greffier-trésorier d'une municipalité et ceux d'un secrétaire ou secrétaire-trésorier d'une régie intermunicipale, l'harmonisation du titre de greffier ou greffier-trésorier pour les régies serait bénéfique non seulement pour les fonctionnaires des régies intermunicipales, mais également pour les élus municipaux qui y siègent.

RECOMMANDATION N° 9

Modifier le titre de secrétaire ou secrétaire-trésorier pour celui de greffier ou greffier-trésorier dans toute loi et tout règlement concernant une régie intermunicipale.

10. Application des règles d'intégrité aux sous-contrats et aux contrats de gré à gré

Article 13 LCOM : *Les dispositions du chapitre V.1 et des articles 25.0.2 à 25.0.5 de la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1) s'appliquent aux contrats des organismes municipaux ainsi qu'aux sous-contrats qui y sont directement ou indirectement rattachés, avec les adaptations nécessaires. (...)*

Commentaires

Par le renvoi fait à la LCOP, l'article 13 de la LCOM maintient l'obligation pour les organismes municipaux d'obtenir de la part des sous-traitants, la signature de la déclaration d'intégrité mentionnée à l'article 21.2 de la LCOP. En effet, en 2022, les articles 938.3.2 CM et 573.3.3.2 LCV ont été modifiés par la *Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics* (projet de loi 12), faisant notamment en sorte que les sections visées au chapitre V.1 de la LCOP (règles d'intégrité), dont l'article 21.2, s'appliquent également aux sous-contrats des organismes municipaux. Or, une telle déclaration est exigée pour les sous-traitants des organismes municipaux dans le cadre des lois municipales alors qu'elle ne semble pas être exigée pour les organismes publics en général selon la LCOP. En effet, lorsqu'une règle d'intégrité doit être appliquée par un sous-traitant, la LCOP le mentionne explicitement. Les articles 21.5.5 (inadmissibilité), 21.11 (RENA) et 21.17 (autorisation de contracter) de la LCOP illustrent bien ce principe.

Ainsi, nous demandons qu'une modification soit apportée à l'article 13 LCOM afin de soustraire l'obligation d'exiger la signature d'une déclaration d'intégrité pour un sous-contrat. De plus, nous réitérons la demande de retirer la signature d'une déclaration d'intégrité pour les contrats pouvant être attribués de gré à gré. Le Muni-Express No 7 du 6 mai 2024⁵ énonce expressément que le moment où une entreprise doit fournir une déclaration est « *le moment où le contrat entre l'entreprise et l'organisme municipal est officiellement signé.* » Or, aucune forme particulière n'est exigée comme condition nécessaire à la formation ou à la

⁴ https://www.cmq.gouv.qc.ca/contentFiles/files/Verif/2024/A16353_CMQ_Audit_Portrait-regies-intermunicipales_EPAC2.pdf

⁵ [Muni-Express N° 7 – 6 mai 2024](#)

conclusion d'un contrat attribué de gré à gré et il n'y a pas nécessairement de contrat à signer. Dès lors, le 2^e alinéa de l'article 21.2 de la LCOP crée une difficulté d'application majeure pour les organismes municipaux : « *De même, toute entreprise qui conclut un contrat public de gré à gré qui est constaté au moyen d'un écrit avant son exécution doit, au moment où le contrat est ainsi constaté, produire une telle déclaration.* »

Par ailleurs, les organismes municipaux sont parfois aux prises avec des entrepreneurs locaux qui ne souhaitent plus contracter avec eux puisque le processus contractuel n'a cessé de se complexifier dans les dernières années, sans égards à l'objet ou à la nature du contrat. Pensons notamment à l'article 152.1 de la *Charte de la langue française* qui, depuis le 1^{er} juin 2023, impose une exigence de conformité d'ordre public à l'égard du processus de francisation des entreprises de 50 employés ou plus⁶. Cette exigence est applicable à tout contrat conclu par un organisme municipal, peu importe sa valeur et son mode d'attribution. Cette complexification du processus contractuel et l'accroissement du rôle des organismes municipaux en tant que gardiens de l'ordre de différentes lois provenant de multiples ministères crée une pression indue sur les organismes municipaux et leur cause de plus en plus de problématiques lorsqu'ils sollicitent des entreprises. À titre d'exemple, si une municipalité souhaite négocier l'achat de pneus pour un véhicule auprès d'une entreprise, cette dernière est dans l'obligation de signer une déclaration d'intégrité puisque les conditions de la vente font l'objet de discussions entre l'organisme public et l'entreprise. A contrario, l'entreprise n'a pas à se conformer à cette exigence si les conditions de la vente ne font l'objet d'aucune discussion entre l'organisme public et l'entreprise, et que le contrat est formé par l'acceptation pure et simple par l'organisme de l'offre de contracter qui est faite dans le cours ordinaire des activités de l'entreprise et qui n'est pas spécifiquement destinée à cet organisme.

Par conséquent, l'organisme ressort perdant de cette situation, puisqu'il perd son pouvoir de négocier un prix d'achat avantageux pour ses besoins.

RECOMMANDATION N° 10

- Modifier l'article 13 LCOM afin de soustraire tout sous-contrat qui est rattaché directement ou indirectement à un contrat public de l'obligation de produire la déclaration d'intégrité visée à l'article 21.2 de la LCOP.
- Modifier l'article 21.2 de la LCOP afin de soustraire les organismes municipaux de l'obligation de faire signer une déclaration d'intégrité pour les contrats accordés de gré à gré.

⁶ À partir du 1^{er} juin 2025, les entreprises employant 25 personnes ou plus seront également visées.

Liste des recommandations proposées :

Recommandation n° 1

Modifier l'article 1 de la LCOM en l'harmonisant à l'article 1 de la LCOP afin de préciser l'identité des cocontractants;

Prévoir des exceptions aux règles de mise en concurrence pour les contrats entre organismes;

Modifier le paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 33 afin de l'harmoniser à l'article 13 de la LCOP :
« 5° dans tout autre cas déterminé par règlement du gouvernement. »

Recommandation n° 2

Modifier l'article 18 de la LCOM afin d'exempter les contrats attribués de gré à gré de l'obligation de procéder à l'évaluation sérieuse des besoins.

Modifier les articles 19, 94 et 100 de la LCOM afin de les harmoniser respectivement à l'article 12 de la LCOP et aux articles 938.0.4 et 938.1.2.1 CM (573.3.0.4 et 573.3.1.3 LCV).

Introduire à l'article 2 de la LCOM le principe de la proportionnalité :

« 2. Les dispositions de la présente loi s'appliquent dans le respect de tout accord intergouvernemental applicable aux contrats des organismes municipaux.

Pour l'application de la présente loi, on entend par « accord intergouvernemental » un accord de libéralisation des marchés publics conclu entre le Québec et un autre gouvernement ou auquel le Québec, en application de la Loi sur le ministère des Relations internationales (chapitre M-25.1.1), s'est déclaré lié.

Dans le respect des principes énoncés au deuxième alinéa de l'article 1 et au premier alinéa du présent article, les mesures prévues à la présente loi doivent s'interpréter aux fins d'assurer la proportionnalité entre les démarches liées aux mesures imposées et la nature, la complexité et le montant de la dépense liée au contrat à intervenir. »

Recommandation n° 3

Modifier l'article 10 de la LCOM en supprimant l'exigence relative à la production et le dépôt du rapport d'application du règlement de gestion contractuelle.

Recommandation n° 4

Modifier l'article 9 de la LCOM afin qu'il autorise explicitement un organisme municipal à prévoir des règles pouvant déroger aux règles applicables aux contrats visés à l'article 30.

Recommandation n° 5

S'assurer que le règlement contienne au moins les mêmes exceptions que ce que prévoient déjà les lois régissant les organismes municipaux incluant entre autres, ce qui se trouve déjà dans les règlements adoptés en vertu de la LCOP et qu'on ne retrouve pas dans les lois municipales.

Ne pas prévoir d'obligation de procéder par invitation écrite pour des contrats pouvant être attribués de gré à gré selon le cadre juridique actuel.

Créer un article traitant exclusivement des pouvoirs accordés lors d'une situation d'urgence et y intégrer le pouvoir de décréter toute dépense jugée nécessaire pour remédier à la situation.

Recommandation n° 6

Modifier la dernière phrase du premier alinéa de l'article 17 de la LCOM afin de retirer l'obligation que l'une des parties mandate l'autre pour attribuer le contrat :

« Un organisme municipal peut attribuer un contrat conjointement avec un organisme public au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), un organisme municipal qui n'est pas un organisme public au sens de cette loi, une entreprise de services publics, un organisme à but non lucratif ou un propriétaire de parc de maisons mobiles. Dans ce cas, l'une des parties doit être mandatée par les autres pour attribuer le contrat. (...) »

Recommandation n° 7

Retirer de la LCOM la méthodologie relative au processus d'évaluation des soumissions

Recommandation n° 8

Modifier l'article 95 LCOM afin de maintenir la possibilité de désigner une personne externe à l'organisme municipal pour la réalisation d'une évaluation de rendement insatisfaisant.

Recommandation n° 9

Modifier le titre de secrétaire ou secrétaire-trésorier pour celui de greffier ou greffier-trésorier dans toute loi et tout règlement concernant une régie intermunicipale.

Recommandation n° 10

Modifier l'article 13 LCOM afin de soustraire tout sous-contrat qui est rattaché directement ou indirectement à un contrat public, de l'obligation de produire la déclaration d'intégrité visée à l'article 21.2 de la LCOP.

Modifier l'article 21.2 de la LCOP afin de soustraire les organismes municipaux de l'obligation de faire signer une déclaration d'intégrité pour les contrats accordés de gré à gré.

Conclusion

Le projet de loi 79 représente une avancée majeure dans la simplification et la modernisation des pratiques contractuelles et administratives des organismes municipaux. En centralisant les dispositions relatives à la gestion contractuelle dans une seule loi, la *Loi sur les contrats des organismes municipaux (LCOM)*, cette réforme répond à une demande récurrente du milieu municipal. Il offre également certains éléments importants qui permettront plus de souplesse administrative et qui constitue un premier pas dans la volonté de diminuer le fardeau administratif municipal.

Cependant, comme le souligne ce mémoire, certaines dispositions du projet de loi risquent de limiter l'autonomie et la flexibilité des organismes municipaux dans leur gestion contractuelle. Ces enjeux, bien que techniques, auront des répercussions concrètes sur leurs mises en application.

Ainsi, à travers ce mémoire, nous avons entre autres formulé des recommandations pour ajuster et clarifier des articles de la LCOM. Ces propositions visent à assurer une mise en œuvre sans écueils et en trouvant un équilibre entre les impératifs de transparence et la nécessité de préserver la souplesse et l'efficacité des organismes municipaux. Ces ajustements permettraient d'atteindre les objectifs du projet de loi tout en respectant les particularités et les besoins diversifiés des organismes municipaux.



Association des directeurs municipaux du Québec

400, boulevard Jean Lesage, Hall Est, bureau 535
Québec (Québec) G1K 8W1

Tél.: 418 647-4518 | reception@admq.qc.ca | admq.qc.ca

