



Mémoire du Syndicat canadien de la fonction publique

Déposé dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques
sur le projet de loi n°155, *Loi modifiant diverses dispositions législatives
concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire

Le 17 janvier 2018

Table des matières

Présentation	iii
Introduction.....	1
Modifications des dispositions législatives concernant la Société d’habitation du Québec	3
Mesures à l’égard des contrats comportant une dépense de 25 000 \$ à 100 000 \$	4
Des allègements allant à l’encontre des recommandations de la CEIC	5
Un guide du MAMOT publié avant l’adoption du PL 155.....	8
Avantages et inconvénients des modes de passation des contrats municipaux	9
Impacts sur tous les organismes publics du domaine municipal	12
Favoriser l’expertise interne, véritable rempart contre la collusion et la corruption.....	13
Élargissement de la portée de l’exemption pour les coopératives de solidarité.....	14
Ajouts à la Loi facilitant la divulgation d’actes répréhensibles à l’égard des organismes publics	16
Allocations de départ ou de transition.....	18
Conclusion	20

Présentation

Avec ses 33 500 membres œuvrant dans le secteur municipal, le Syndicat canadien de la fonction publique au Québec (SCFP-Québec) et son Conseil provincial du secteur municipal (CPSM) représentent environ 70 % de l'ensemble des employés municipaux au Québec, et ce, dans 258 municipalités, dont Laval, Lévis, Longueuil, Montréal, Québec, Saguenay, Sherbrooke et Trois-Rivières. Les membres du secteur municipal du SCFP-Québec sont également présents dans les offices municipaux d'habitation (OMH), les municipalités régionales de comté (MRC) et les régies intermunicipales.

Le SCFP-Québec représente aussi près de 7500 membres travaillant dans les sociétés de transport en commun au Québec, regroupés au sein du Conseil provincial du secteur du transport terrestre (CPSTT). Les membres des sections locales du CPSTT travaillent entre autres à la Société de transport de Montréal (STM), au Réseau de transport de Longueuil (RTL) et à la Société de transport de Laval (STL). Le CPSTT regroupe également les travailleurs et travailleuses des sociétés de transport du Saguenay, de Trois-Rivières, de Québec, de Sherbrooke et de Lévis.

Au Canada, le SCFP, fort de ses 650 000 membres, est le plus grand syndicat au pays et un acteur important dans la défense des droits des travailleurs et des services publics. Le SCFP-Québec est le plus gros affilié de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) avec plus de 116 000 membres. Le SCFP-Québec est présent partout au Québec et œuvre dans 11 secteurs d'activité, à savoir :

- Affaires sociales
- Communications
- Éducation
- Énergie
- Municipalités
- Secteur mixte
- Sociétés d'État et organismes publics
- Transport aérien
- Transport maritime
- Transport urbain
- Universités

Introduction

Avec le PL 155, le gouvernement clôt un cycle de projets de loi affectant le domaine municipal et estime avoir appliqué les recommandations faites par la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC). La version initiale du PL 155, déposée en novembre 2017, contenait 60 articles apportant certaines modifications pour le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec. Or, le 7 décembre 2017, plus de 133 pages d'amendements ont été déposées concernant non seulement le PL 155, mais aussi le PL 122, déjà en vigueur. Le SCFP a donc analysé les modifications et amendements et présente ses recommandations sur l'ensemble de l'œuvre au ministre.

D'entrée de jeu, le SCFP appuie les modifications apportées aux règles sur le nombre de personnes siégeant aux conseils d'administration des offices municipaux d'habitation et les exigences pour que deux représentants de groupes socioéconomiques représentatifs de la région y soient nommés. Nous demandons simplement que certaines précisions soient apportées sur les définitions de ces termes.

Le SCFP tient aussi à saluer les efforts qui ont été faits pour répondre à nos demandes qui avaient été formulées pour inclure le secteur municipal dans la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (RLRQ, chapitre D-11.1). Par contre, les employés des OBNL et les partenaires privés offrant des services municipaux auraient dû être inclus dans cette loi. Également, plus de ressources financières auraient dû être allouées au Protecteur du citoyen pour qu'il puisse mener à bien sa tâche. De plus, le SCFP demande encore au gouvernement de permettre aux employés désirant dénoncer une situation problématique ou ayant subi des représailles à la suite d'une dénonciation d'être mieux accompagnés et d'avoir accès à des services de consultation juridique.

Le SCFP appuie aussi les changements apportés au sujet des allocations de départ ou de transition des élus qui laissent leur emploi pour cause d'incapacité, mais estime que l'article 302 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* (RLRQ, chapitre T-11.001) pourrait être renforcé afin d'empêcher tout élu ayant été reconnu coupable d'agression sexuelle, de harcèlement criminel, de voies de fait et de fraude, de recevoir cette allocation, même si l'acte n'est pas punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus.

Cependant, pour ce qui est des mesures à l'égard des contrats comportant des dépenses de 25 000 \$ à 100 000 \$ et des coopératives de solidarité sociale, le SCFP s'oppose fermement à celles-ci et propose, dans ce mémoire, des alternatives pour améliorer non seulement le PL 155, mais aussi le PL 122 qui est modifié par les amendements déposés le 7 décembre 2017. Nous estimons que de permettre aux municipalités plus d'autonomie est une bonne chose, mais que de leur permettre d'octroyer, de gré à gré, tous les contrats de moins de 100 000 \$ sera nocif pour l'intégrité, la transparence et l'équité.

De plus, le SCFP ne voit pas comment ces mesures favoriseraient la saine concurrence entre les entreprises privées – celle-là même qui permet généralement aux villes, aux municipalités, aux communautés métropolitaines et aux sociétés de transport en commun d'obtenir des prix optimaux pour leurs biens et services. Au contraire, nous estimons que le recours au mode de passation de gré à gré pourrait permettre plus facilement l'établissement de stratagèmes collusoires. Notons aussi que ce mode n'est pas le meilleur pour empêcher la corruption et la collusion dans le domaine municipal.

Le PL 122 a été adopté par le gouvernement et certaines dispositions sont déjà en vigueur. On pourrait alors se demander pourquoi le SCFP revient sur les dispositions de celui-ci. Or, le PL 155 modifie des articles du PL 122 et c'est pour cette raison que nous revenons à la charge sur les articles que nous avons critiqués dans notre mémoire alors présenté à la Commission.

Nous nous attendions à ce que le gouvernement contraigne les municipalités à renforcer leur expertise interne afin de lutter contre la collusion et la corruption. Il n'y a rien, ni dans le PL 155 ni dans le PL 122, à ce sujet. Selon nos informations, le ministre n'aurait pas non plus l'intention de présenter un nouveau projet de loi à ce sujet. Il semble que le gouvernement ait préféré écouter la voix des dirigeants des municipalités et des sociétés de transport en commun, lesquels souhaitaient alléger grandement les contraintes sur leur gestion des contrats, ce qui a été fait, même si cela allait à l'encontre des recommandations de la CEIC.

Au lieu d'exiger des municipalités qu'elles attirent et retiennent des employés municipaux qui travaillent dans la voirie, l'informatique, le génie, les loisirs, la collecte des déchets, le déneigement ou tout autre service municipal, le gouvernement leur permet plutôt de sous-traiter plus facilement tous ces services auprès d'entreprises privées, avec ou sans but lucratif, et même de coopératives subventionnées par les municipalités et versant des ristournes à l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et à la Fédération québécoise des municipalités (FQM).

Le SCFP demande depuis des années que les règles soient resserrées pour les organismes à but non lucratif (OBNL) offrant des services municipaux de loisirs notamment. Le PL 155 resserre effectivement les règles les entourant, mais il y a tellement d'exceptions dans la loi que les plus importantes, plus particulièrement celles touchant les centres sportifs, ne sont pas touchées. Le gouvernement serre la vis en apparence, mais dans la réalité, bien peu est fait pour améliorer cette situation que le SCFP dénonce vigoureusement depuis fort longtemps, et ce, d'autant plus que les coopératives - qui pourront fournir tous les genres de services - ne sont pas couvertes par ces dispositions. Nous invitons donc le gouvernement à modifier en profondeur le PL 155 afin que les villes, les municipalités, les communautés métropolitaines et les sociétés de transport en commun n'augmentent pas le recours à la sous-traitance, qui mène souvent à des dérives importantes, et à plutôt les encourager à se doter d'une solide expertise interne, seul véritable rempart contre la collusion et la corruption.

Modifications des dispositions législatives concernant la Société d'habitation du Québec

Avec l'article 49 du PL 155¹, les règles ayant trait à la composition des conseils d'administration des offices d'habitation seront changées, et ce, pour le mieux. Le SCFP appuie la modification de l'article 57.1 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* (RLRQ, chapitre S-8) qui permettra la nomination de quinze administrateurs.

De plus, le SCFP salue la mise en place d'une disposition prévoyant qu'au moins deux de ces administrateurs seront des locataires de l'office concerné et que deux autres devront provenir de groupes socioéconomiques représentatifs de la région. Ces obligations permettront aux membres des conseils d'administration d'être en contact direct avec les résidents et leur réalité, ce qui améliorera le travail des offices d'habitation.

Notons que le Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ) ainsi que la Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ) ont d'ailleurs tous deux souligné par voie de communiqué sur leur site Internet² que ces changements étaient positifs.

Le SCFP recommande cependant de clarifier le terme « groupes socioéconomiques représentatifs de la région » dans le PL 155. Pour les grandes régions métropolitaines à forte densité de population, comme Montréal, il devrait y avoir plusieurs petites « régions » afin de s'assurer que les représentants de celles-ci soient les plus représentatifs pour les offices concernés. De plus, le terme « groupes socioéconomiques » devrait aussi être précisé et être le plus inclusif possible.

RECOMMANDATION 1

Que les termes « groupes socioéconomiques » et « représentatifs de la région » soient précisés de manière à prendre en compte les réalités différentes des régions en fonction de leur densité de population et que le terme « groupes socioéconomiques » soit le plus inclusif possible.

¹ PL 155, p. 14 : *LOI SUR LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC*

49. L'article 57.1 de cette loi est remplacé par le suivant :

« 57.1. Le conseil d'administration d'un office est composé d'un nombre fixe d'administrateurs, variant entre cinq et quinze, désignés conformément aux dispositions prévues à cet égard par les lettres patentes de l'office. Ces lettres patentes doivent prévoir qu'au moins deux de ces administrateurs sont nommés par la Société parmi les groupes socioéconomiques représentatifs de la région. Une telle nomination faite par la Société est réputée faite par le ministre lorsque les lettres patentes et les décrets de constitution d'un office prévoient une nomination par ce dernier. Les lettres patentes doivent également prévoir qu'au moins deux de ces administrateurs sont élus parmi l'ensemble des locataires de l'office au cours d'une assemblée de locataires tenue à cette fin selon les modalités déterminées par ces derniers. Toutefois, lorsque le conseil d'administration de l'office est composé de onze administrateurs ou plus, les lettres patentes doivent prévoir qu'au moins trois de ces administrateurs sont élus de cette façon. ».

² Regroupement des offices d'habitation du Québec, 2017. « Le projet de loi 155 apporte des modifications concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec », <https://rohq.qc.ca/nouvelles/rohq-express-20-novembre/>
Fédération des locataires d'habitation à loyer modique du Québec, 2017. « Projet de loi 155 - un troisième locataire au CA des offices devient possible! » <http://flhlmq.com/content/projet-de-loi-155-un-e-troisi%C3%A8me-locataire-au-ca-des-offices-devient-possible>

Mesures à l'égard des contrats comportant une dépense de 25 000 \$ à 100 000 \$

Dans son mémoire sur le PL 122, présenté à la Commission de l'aménagement du territoire, le SFCP avait sévèrement critiqué la disposition du projet de loi qui permettait à chaque ville de développer sa propre politique de gestion contractuelle par règlement. Pour nous, les modifications législatives apportées par le PL 122 ne permettaient pas de resserrer les règles prévues pour l'octroi des contrats publics pour les municipalités. Au contraire, puisque dès le printemps 2016, un article publié par une journaliste rapportait que « Québec annonce son intention de permettre aux villes de donner des contrats de gré à gré jusqu'à une valeur de 100 000\$³ ».

En réalité, le projet de loi omnibus du ministre, qui modifiait 29 lois, un règlement et 11 décrets, ne permettait pas explicitement aux villes et municipalités d'octroyer de gré à gré des contrats dont le montant est d'au moins 25 000 \$ et de moins 100 000 \$, mais leur laissait plutôt toute la latitude pour adopter un règlement sur la gestion contractuelle (RGC) de la municipalité, comme il est prévu par l'article 74 du PL 122 leur permettant le recours au gré à gré.

En effet, l'article 573.3.1.2 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19), modifié et en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018, prévoit que « Toute municipalité doit adopter un règlement sur la gestion contractuelle » dans lequel on devra retrouver des « règles de passation des contrats qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$ ». Lorsque ces règles seront en vigueur, l'article 573.1, qui exige que les contrats d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000\$ soient adjugés après qu'une demande de soumission eut été faite par « voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entrepreneurs », ne s'appliquera pas⁴ :

Ce règlement peut prévoir les règles de passation des contrats qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$. Ces règles peuvent varier selon des catégories de contrats déterminées. Lorsque de telles règles sont en vigueur, l'article 573.1 ne s'applique pas à ces contrats.

Le ministre ne s'en cache pas, la seule contrainte qui empêchera les municipalités d'octroyer des contrats de gré à gré pour les contrats de 25 000 \$ à 100 000 \$ sera sa propre politique de gestion des contrats adoptée par règlement, ce que le SFCP juge carrément insuffisant. Comme il est rapporté par une journaliste du Devoir⁵ :

Les municipalités auront donc l'obligation de se doter de « politiques de gestion contractuelle » dont la nature sera définie par règlement. « On demande aux municipalités d'adopter une politique de gestion contractuelle en bonne et due forme et, par règlement, on va préciser nos attentes par rapport à ça », a déclaré M. Coiteux lundi en entrevue au Devoir.

³ Stéphanie Marin, 11 mai 2016. « Les municipalités pourraient donner des contrats de gré à gré jusqu'à 100 000 \$ ». La Presse. <http://www.lapresse.ca/actualites/national/201605/11/01-4980558-les-municipalites-pourraient-donner-des-contrats-de-gre-a-gre-jusqua-100-000-.php>

⁴ *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, art. 74).

⁵ Isabelle Porter, 7 mars 2017. « Les contrats « gré à gré » seront encadrés, promet Martin Coiteux », Le Devoir, <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/493367/contrats-municipaux-le-gre-a-gre-sera-encadre-promet-coiteux>

Le SCFP, tout comme la Ligue d'action civique, la mairesse de Mont-Joli et le maire de Saint-Jérôme⁶, craint que l'octroi de contrats de gré à gré puisse avoir un impact important sur les villes et municipalités, en particulier sur celles de petite taille. En termes de pourcentage du budget, un contrat de 50 000 \$ n'a pas le même poids sur le budget de Saint-Zénon que sur celui de Montréal.

Des allègements allant à l'encontre des recommandations de la CEIC

Le rapport final de la CEIC montre pourtant que l'abaissement des seuils pour les contrats octroyés de gré à gré avait permis de resserrer les règles d'octroi de contrats afin d'en arriver à des pratiques de saine concurrence entre les entreprises privées. Depuis 1995, le rapport de la CEIC mentionne qu'une trentaine de lois ont été adoptées pour modifier les règles d'octroi, dont la Loi 106, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (LQ, 2002, chapitre 37⁷). Les stratagèmes de certaines firmes de génie pouvaient s'établir plus aisément avant l'adoption de la loi 106, comme il a été décrit dans la section « Portrait des stratagèmes » du rapport⁸.

Passage rapporté par la CEIC⁹ :

L'arrivée de la loi 106 en 2002 a créé un bouleversement dans le marché du génie-conseil municipal au Québec. En effet, cette loi a restreint la possibilité d'octroyer des contrats professionnels de génie de gré à gré et a imposé, dans plusieurs cas, le recours aux appels d'offres. Des représentants de firmes de génie-conseil ayant participé à des systèmes de collusion se sont montrés très critiques envers cette loi, lorsqu'ils ne l'ont pas directement mise en cause pour justifier la mise en place de ces systèmes. La loi aurait provoqué une chute de prix si importante que des firmes de génie-conseil québécoises, certaines parmi les plus importantes dans le monde, n'auraient eu d'autre choix que d'avoir recours à des ententes collusoires pour survivre.

Le SCFP s'interroge sur la pertinence d'aller à sens inverse des resserrements sur les contrats de gré à gré, dits « tarifés ». Il est pourtant bien démontré que cette façon de faire favorise la collusion et la corruption. Dans le « Portrait des stratagèmes », cette fois-ci pour le ministère des Transports du Québec (MTQ), il est clairement établi dans le rapport de la CEIC qu'il y a un lien entre le financement de partis politiques et le mode d'octroi des contrats de gré à gré, en particulier pour l'industrie de l'approvisionnement, de la fabrication et de la pose d'enrobé bitumineux, comme en fait foi ce passage¹⁰ :

⁶ Isabelle Porter, 7 mars 2017. « Les contrats « gré à gré » seront encadrés, promet Martin Coiteux », Le Devoir, <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/493367/contrats-municipaux-le-gre-a-gre-sera-encadre-promet-coiteux>

⁷ Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 2015. « Rapport final », Tome 1, p. 54.

⁸ « Des stratagèmes de firmes de génie à Gatineau – Se répartir les contrats selon un pourcentage prédéterminé. Ce pourcentage s'inspire des parts de marché que ces firmes détenaient lorsque l'octroi de contrats se faisait de gré à gré, donc avant la Loi 106; » *Ibid.*, Tome 2, p. 429.

⁹ *Ibid.*, Tome 3, p.35.

¹⁰ *Ibid.*, Tome 2, p.545-546.

LES STRATAGÈMES

Lien entre le financement politique et l'octroi de contrats attribués selon le mode gré à gré

- *Sollicitation d'entrepreneurs en asphaltage ayant obtenu des contrats pour verser des contributions ou participer à des activités de financement;*
- *Interventions politiques pour influencer la programmation des travaux;*
- *Particulièrement à la fin de la saison d'asphaltage, octroi de contrats de gré à gré à des entreprises ayant participé à des activités de financement, notamment celles d'un ministre des Transports.*

Le PL 122 et le PL 155, deux projets de loi omnibus, ne proposent pas d'alternatives satisfaisantes aux règles d'octroi de contrats déjà en vigueur, en particulier en ce qui a trait aux contrats de moins de 100 000 \$. Les villes et municipalités du Québec demeurent des donneurs de contrats publics importants, notamment pour la construction. Il semble que le ministre n'ait pas retenu les conclusions pourtant très claires du rapport de la CEIC sur le domaine municipal. Nous nous permettons de reproduire ici un extrait qui, à notre avis, dresse un portrait limpide de la situation¹¹ :

Toutes les municipalités présentent un attrait pour les entreprises désireuses de mettre la main sur la manne des contrats publics. Les stratégies diffèrent selon les municipalités, en fonction de la taille, de l'expertise interne et de la force relative dans la chaîne d'approvisionnement des firmes, des entrepreneurs en construction et des fournisseurs. À Montréal et à Laval, respectivement première et troisième ville en importance au Québec par leur population, des systèmes complexes ont été mis au grand jour. Ces systèmes faisaient de ces villes des marchés fermés aux entrepreneurs et aux firmes de l'extérieur, et permettaient aux partis au pouvoir de se maintenir aux commandes. Ces faits démontrent par ailleurs que plusieurs grandes villes du Québec ont fait face à la collusion et aux stratagèmes de financement politique, que ce soit Québec, Gatineau, Longueuil ou Terrebonne. Les petites municipalités de banlieue ont particulièrement été victimes des élections clés en main et de leur corollaire au chapitre du partage des contrats publics. La croissance démographique rapide de ces municipalités et le développement conséquent de leurs infrastructures ont sans doute constitué un attrait majeur pour les firmes et les entrepreneurs.

Le ministre des Affaires municipales semble persuadé que l'honnêteté des élus sera suffisante pour que de tels stratagèmes ne se remettent pas en place, ce qui, de l'avis du SCFP, est déraisonnable¹². C'est en établissant des règles strictes, transparentes et intelligibles que le

¹¹ Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 2015. « Rapport final », Tome 2, p. 428.

¹² « Le ministre se montre en outre agacé par ceux qui craignent une montée de la collusion dans les petits milieux. « On en déduirait que les élus n'agiraient pas avec honnêteté? Parce qu'il y a eu des cas particuliers, il faudrait assumer que l'ensemble des maires et conseillers municipaux ne serait pas capable d'adopter les pratiques les plus honnêtes en la matière? Il faut faire attention d'avoir un jugement comme ça », dit-il. »

Isabelle Porter, 7 mars 2017. « Les contrats « gré à gré » seront encadrés, promet Martin Coiteux », Le Devoir, <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/493367/contrats-municipaux-le-gre-a-gre-sera-encadre-promet-coiteux>

gouvernement pourra s'assurer que les municipalités gèrent leurs contrats d'une manière efficace, sans qu'il n'y ait de corruption ni de collusion. Les dispositions du PL 122 et du PL 155 constituent plutôt un recul.

Un autre argument avancé par le ministre pour défendre l'allègement des exigences pour l'octroi de contrats de 25 000 \$ à 100 000 \$ est la prétendue normalisation de la situation des villes, en leur accordant les mêmes droits que les commissions scolaires et les établissements de santé¹³. En effet, les deux modes de sollicitation utilisés par les organismes publics sont bel et bien le gré à gré et l'appel d'offres public. Cela dit, les ministères ne peuvent octroyer des contrats de gré à gré lorsque ceux-ci dépassent 25 000 \$, contrairement aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation.

TABLEAU 1 – SEUILS D'APPEL D'OFFRES¹⁴

Types de contrats	Gré à gré	Appel d'offres public
Approvisionnement pour les ministères et organismes	0 à 24 999 \$	25 000 \$ ou plus
Approvisionnement pour le réseau de la santé et des services sociaux et le réseau de l'éducation	0 à 99 999 \$	100 000 \$ ou plus
Services professionnels et techniques	0 à 99 999 \$	100 000 \$ ou plus
Travaux de construction	0 à 99 999 \$	100 000 \$ ou plus

Il n'y a donc pas de règles absolues auxquelles les municipalités doivent se conformer : l'argument du ministre ne tient pas la route. Le SCFP, qui représente plus de 30 000 membres dans ces deux réseaux, peut attester que les problèmes d'octroi de contrats, qui n'ont pas été abordés par la CEIC, tels que les contrats d'entretien ménager, posent souvent des défis et que les règles devraient être modifiées pour les établissements de ces réseaux en abaissant le seuil au-delà duquel il est possible de recourir au mode gré à gré.

À notre avis, permettre aux 1110 villes et municipalités de recourir au mode de gré à gré, peu importe leur taille ou leur contexte, est une erreur. La Ligue d'action civique, dans son mémoire déposé lors de son passage en commission parlementaire pour le PL 122, et le Devoir, dans un article publié en février 2017, ont répertorié le nombre de contrats qui seraient passés de gré à gré dans différentes villes du Québec et arrivent à la conclusion que les villes avec une faible population pourraient voir une forte proportion de contrats octroyés de gré à gré, comme il est démontré par leurs données, compilées dans le tableau ci-dessous :

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Secrétariat du Conseil du trésor, 2017. « Modes de sollicitation », <https://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/les-contrats-au-gouvernement/modes-de-sollicitation/>

TABLEAU 2 – NOMBRE DE CONTRATS ACCORDÉS DE GRÉ À GRÉ SI LES DISPOSITIONS DU PL 122 AVAIENT ÉTÉ EN VIGUEUR EN 2016¹⁵

Ville	Nombre de contrats accordés de gré à gré
Amos	56 %
Beloeil	60 %
Chibougamau	69 %
Lévis	30 %
Mascouche	45 %
Mont-Joli	72 %
Montréal	25 %
Québec	40 %
Saint-Lambert	48 %
Tadoussac	75 %

Un guide du MAMOT publié avant l'adoption du PL 155

L'article 74 du PL 122, modifiant l'article 573.3.1.2, lequel fera en sorte que les villes devront adopter un règlement sur la gestion contractuelle (RGC), a fait l'objet d'une publication par le MAMOT, en décembre 2017, intitulée « Guide sur les modes de passation des contrats municipaux dont la dépense est de moins de 100 000 \$¹⁶ ». Le SCFP s'étonne que ce guide ait été publié avant même l'adoption du PL 155 et de ses 133 pages d'amendements et, de surcroît, qu'une mention¹⁷ ait été faite à un amendement d'un projet de loi qui n'a toujours pas été sanctionné ni même entendu en commission parlementaire. C'est comme si le législateur tenait pour acquis que le PL 155 allait être adopté tel quel, avec ses amendements, sans qu'il y ait de changements, ce qui démontre, à notre avis, un certain manque de respect à l'égard de nos institutions démocratiques. Nous comprenons qu'advenant des changements importants au projet de loi omnibus 155, et donc aux lois qu'il modifie, un nouveau guide sera produit.

¹⁵ Ligue d'action civique, 2017. « Tirer les leçons récentes », Mémoire déposé à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi 122, Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs, p. 8-9, <https://www.actioncivique.org/s/Memoire-de-la-Ligue-daction-civique-sur-le-projet-de-loi-122.pdf>

Isabelle Porter, 14 février 2017. « Appels d'offres - Moins de mise en concurrence dans les petites municipalités - Le projet de loi 122 ouvre grand la porte aux contrats accordés de gré à gré », Le Devoir, <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/491643/appels-d-offres-moins-de-mise-en-concurrence-dans-les-petites-municipalites>

¹⁶ Gouvernement du Québec, décembre 2017. « Gestion contractuelle municipale – Guide sur les modes de passation des contrats municipaux dont la dépense est de moins de 100 000 \$ », Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/plainte_gestion_contractuelle/gestion_contractuelle/guide_modes_passati_on_contrats_moins_100_000.pdf

¹⁷ On trouve cette référence à la première page du guide, dans une note en bas de page liée à ce passage : « Toutefois, pour se conformer aux dispositions législatives applicables, la municipalité doit prévoir à l'intérieur de son RGC des mesures pour assurer la rotation d'éventuels cocontractants lorsqu'il s'agit de contrats de gré à gré, et ce, même si elle ne prévoit pas modifier son RGC pour encadrer la passation des contrats de moins de 100 000 \$². [...] ² À noter que des amendements au projet de loi no 155, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*, ont été déposés le 7 décembre 2017. L'un des amendements propose que les contrats de moins de 25 000 \$ soient exclus de l'obligation d'assurer une rotation des cocontractants. Un autre amendement propose de reporter au 30 juin 2018 ou encore à la date d'entrée en vigueur des premières règles de passation des contrats qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$ l'obligation des municipalités d'adopter dans leur RGC des mesures pour assurer la rotation d'éventuels cocontractants. »

Cela dit, le guide est bien rédigé et donne des explications précises sur la création des futurs RGC par les villes et municipalités. Cependant, après lecture du document du MAMOT, le SCFP n'est toujours pas convaincu que le mode de gré à gré devrait être permis pour les contrats de 25 000 \$ à 100 000 \$. Voici pourquoi.

Le RGC devrait permettre à une ville de gérer ses contrats et de prendre ses décisions de manière à respecter trois principes qui sont « [...] l'intégrité, l'équité et la transparence¹⁸. » Tout comme le mentionne le guide, cette façon de faire permet de préserver la confiance des citoyens et des élus et de lutter, par le fait même, contre le cynisme politique qui est répandu dans le domaine municipal¹⁹.

À notre avis, les projets de loi 122 et 155 auraient plutôt dû renforcer les exigences pour les processus d'octroi de contrats au lieu de les alléger, en obligeant les municipalités à procéder par appels d'offres publics pour les contrats de 25 000 \$ et plus et à exiger que les contrats de moins de 25 000 \$ soient conclus par appels d'offres sur invitation. L'intention du gouvernement était probablement de simplement vouloir alléger, pour les directions des municipalités, le travail, rigoureux et exigeant certes, mais nécessaire, entourant l'octroi de contrats. N'oublions pas que celles-ci ont exercé une pression importante sur le gouvernement provincial, depuis des années, pour faciliter leur travail, au détriment du respect des trois principes d'intégrité, d'équité et de transparence. D'ailleurs, à la page 4 du guide, il est mentionné que le mode de passation « [...] d'appel d'offres public est obligatoire pour les contrats de 100 000 \$ ou plus et est régi par la loi afin d'assurer l'intégrité, l'équité et la transparence de la procédure²⁰. » Comment se fait-il alors que le législateur peut décider arbitrairement que les contrats de moins de 100 000 \$ peuvent être donnés de gré à gré tout en respectant les trois principes énoncés ci-dessus?

Avantages et inconvénients des modes de passation des contrats municipaux

Le SCFP avait dénoncé la possibilité pour les municipalités de se doter de différents RGC et le fait qu'il y avait une forte probabilité qu'il y ait autant de règlements qu'il y ait de municipalités. C'est exactement ce qui risque d'arriver, surtout lorsque le guide suggère que le mode de passation des contrats peut différer en fonction du montant, mais également de la nature du contrat²¹. Pour un contrat d'approvisionnement, d'ingénierie, en technologie de l'information ou avec une entreprise d'économie sociale, les modes choisis pourraient donc être tous différents et le guide en donne même des exemples. Voyons donc quelles sont les explications fournies par le MAMOT sur les avantages des modes de passation des contrats municipaux, pour les dépenses de 25 000 \$ à 100 000 \$, selon le guide²² :

¹⁸ Gouvernement du Québec, décembre 2017. « Gestion contractuelle municipale – Guide sur les modes de passation des contrats municipaux dont la dépense est de moins de 100 000 \$ », Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/plainte_gestion_contractuelle/gestion_contractuelle/guide_modes_passation_contrats_moins_100_000.pdf, p. 2.

¹⁹ *Ibid.*, p. 2.

²⁰ *Ibid.*, p.4.

²¹ *Ibid.*, p.3.

²² *Ibid.*, p. 4-9.

**TABLEAU 3 – AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES MODES DE PASSATION DES CONTRATS
MUNICIPAUX POUR LES DÉPENSES DE 25 000 \$ À 100 000 \$**

Mode	Avantages	Inconvénients
Adjudication de contrats par appel d’offres public	Assure l’intégrité, l’équité et la transparence de la procédure.	Frais pour les entreprises voulant déposer une soumission.
	Favorise la concurrence.	
	Permet à la municipalité d’obtenir le meilleur prix.	Délais nécessaires pour préparer le document d’appel d’offres, recevoir et analyser les soumissions.
	Permet à la municipalité de mieux connaître son marché.	
Adjudication de contrats par appel d’offres sur invitation	Délais plus courts que pour l’appel d’offres public.	Fardeau de trouver des soumissionnaires potentiels.
	Permet de choisir les entreprises.	Limite la concurrence si la municipalité choisit les mêmes entreprises ou un trop petit nombre.
	Favorise la concurrence.	Les nouvelles entreprises peuvent être exclues, ce qui peut priver la municipalité des meilleurs prix ou de biens et services de qualité supérieure.
Passation de contrats de gré à gré	Agir rapidement.	Vulnérabilité à la critique des citoyens et des entreprises désirant obtenir des contrats municipaux.
	Discuter ouvertement avec une ou plusieurs entreprises.	Risques de favoritisme et absence de concurrence peuvent priver la municipalité des meilleurs prix ou de biens et services de qualité supérieure.
	Négociations possibles avec l’entreprise.	Risques de se priver de l’offre de biens et services de nouvelles entreprises si elle sollicite les mêmes entreprises.

À la lumière des informations fournies par le MAMOT, il est clairement plus avantageux, pour les contribuables, que les villes et municipalités aient recours au mode d’adjudication par appel d’offres public. Les risques de procéder avec le mode de gré à gré sont importants et pourraient permettre à des stratagèmes collusoires de se mettre en place. À notre avis, la possibilité que des dirigeants et des élus réintroduisent des systèmes de corruption, en octroyant des contrats à des entreprises privées contribuant à leur caisse électorale, est grande et nous nous expliquons mal pourquoi le ministre va dans cette voie.

Le paragraphe 7 de l'article 573.3.1.2 prévoit que le RGC devra contenir des « mesures pour assurer la rotation d'éventuels cocontractants²³. » Cependant, cette disposition est insuffisante puisque dans certains cas, on pourrait voir apparaître des entreprises qui soumissionneraient sur différents contrats et qui seraient alors en rotation, mais qui pourraient être des filiales d'une société mère, principale actionnaire de ces mêmes entreprises. Il pourrait également y avoir des échanges entre les entreprises qui viseraient à planifier les rotations sur les territoires, ce qui est de la collusion. Les entreprises privées redoubleront d'efforts et d'ingéniosité pour mettre la main sur les contrats publics octroyés par les villes.

Le guide du MAMOT mentionne²⁴ que les villes et municipalités devront respecter la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* (RLRQ, chapitre T-11.011). Il est possible qu'une entreprise approche des dirigeants en les sollicitant pour une offre de biens ou de services. Le MAMOT rappelle l'importance d'octroyer des contrats aux entreprises de manière à respecter les règles sur le lobbying. Ce sont des souhaits vertueux, difficiles à honorer, car aucun moyen concret pour y parvenir n'existe.

Un des amendements au PL 155²⁵ allège d'ailleurs encore plus cette exigence, déjà insuffisante, en excluant les contrats d'une dépense de moins de 25 000 \$. En effet, l'amendement introduit l'article 22.1 au PL 122, qui modifie le paragraphe 7 de l'article 573.3.1.2 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19), en précisant que seuls les contrats de 25 000 \$ à 100 000 \$, et non plus tous les contrats de 100 000 \$ et moins, seront visés par cette mesure. Le SCFP s'attendait à ce que le gouvernement resserre les règles pour la passation des contrats, surtout ceux comportant une dépense de 100 000 \$ et moins, particulièrement à la suite de la démonstration sans équivoque de la CEIC de tous les problèmes liés à l'octroi de contrats dans les municipalités, et ce, uniquement pour les contrats de construction.

Un autre amendement au PL 155 stipule que le paragraphe 7 s'appliquera à compter du 30 juin 2018 ou à la date d'entrée en vigueur des « premières règles de passation des contrats ». Le SCFP s'interroge sur l'application de cette disposition si un RGC n'est pas adopté avant le 30 juin 2018. Cet amendement s'ajoute à la suite de l'article 59 du PL 155 concernant les dispositions transitoires pour la composition des conseils d'administration des offices d'habitation. Le SCFP dénote une fois de plus que ce deuxième projet de loi omnibus n'est ni plus ni moins qu'un autre projet ne favorisant pas la transparence de l'information ni la compréhension par le public de la portée des changements aux lois.

Parce que le PL 155 et ses 133 pages d'amendements déposés le 7 décembre 2017 modifie plusieurs lois, dont le PL 122, et dans lequel des articles s'appliquent à partir de janvier 2018, le SCFP s'est permis de rappeler au ministre son opposition aux allègements quant aux processus de passation des contrats, d'autant plus que le ministre s'est opposé à la participation du SCFP aux consultations du PL 122. Nous reprenons donc notre recommandation que nous avons faite dans notre mémoire, en la bonifiant étant donné les changements récents apportés par les amendements du PL 155.

²³ PL 122, p. 32.

²⁴ Gouvernement du Québec, décembre 2017. « Gestion contractuelle municipale – Guide sur les modes de passation des contrats municipaux dont la dépense est de moins de 100 000 \$ », Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/plainte_gestion_contractuelle/gestion_contractuelle/guide_modes_passation_contrats_moins_100_000.pdf, p. 8.

²⁵ Les amendements ont été déposés sans numérotation et sans pagination.

RECOMMANDATION 2

Le SCFP recommande que les allègements apportés par l'article 74 du PL 122, modifiés par les amendements du PL 155, soient abrogés et que la version initiale de l'article 573.3.1.2 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19) soit rétablie. Le SCFP recommande au ministre d'exiger que seuls les modes d'appels d'offres publics soient retenus pour la passation des contrats étant donné les avantages présentés par le MAMOT dans son guide²⁶.

Impacts sur tous les organismes publics du domaine municipal

Dans les amendements au PL 155, le ministre ne modifie pas seulement la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie* (LQ, 2017, chapitre 13) et la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19). Il en profite pour modifier l'ensemble des lois concernant ce qu'on appelle le « domaine municipal », soit avec les amendements apportés aux articles 22.1, 27.0.1, 28.0.1, 29.0.1 et 49.0.1²⁷. Toutes les communautés métropolitaines et les sociétés de transport en commun seront donc exemptées de l'obligation de faire la rotation des entreprises pour les contrats comportant une dépense de moins de 25 000 \$. Les lois suivantes sont donc modifiées :

- *Code municipal du Québec* (RLRQ, chapitre C-27.1);
- *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (RLRQ, chapitre C-37.01);
- *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec* (RLRQ, chapitre C-37.02);
- *Loi sur les sociétés de transport en commun* (RLRQ, chapitre S-30.01).

En ce qui concerne les sociétés de transport, le SCFP déplore que des projets de loi ne soient pas déposés spécifiquement pour elles. En procédant avec des projets de loi omnibus, le public a du mal à s'y retrouver et on passe à côté de l'objectif de transparence et de rendre l'information compréhensible pour tous. Ce n'est pas étonnant qu'il y ait eu aussi peu d'engouement médiatique autour de ces questions qui sont pourtant primordiales pour la gouvernance des organismes publics du Québec.

Pour les mêmes raisons évoquées ci-dessus et par souci de concordance, nous faisons essentiellement la même recommandation pour ces organismes publics :

²⁶ Gouvernement du Québec, décembre 2017. « Gestion contractuelle municipale – Guide sur les modes de passation des contrats municipaux dont la dépense est de moins de 100 000 \$ », Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/plainte_gestion_contractuelle/gestion_contractuelle/guide_modes_passation_contrats_moins_100_000.pdf

²⁷ PL 155.

RECOMMANDATION 3

Le SCFP recommande que les allègements apportés par les articles 100, 121, 135 et 206 du PL 122, modifiés par les amendements du PL 155, soient abrogés et que les versions initiales des articles 938.1.2 du *Code municipal du Québec* (chapitre C-27.1), 113.2 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (chapitre C-37.01), 106.2 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec* (chapitre C-37.02) et 103.2 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (chapitre S-30.01) soient rétablies. Le SCFP recommande au ministre d'exiger que seuls les modes d'appels d'offres publics soient retenus pour la passation des contrats de tous ces organismes publics étant donné les avantages présentés par le MAMOT dans son guide²⁸.

Favoriser l'expertise interne, véritable rempart contre la collusion et la corruption

À la suite de la publication du rapport final de la CEIC, le SCFP s'attendait à ce que le gouvernement en tire des leçons et qu'il dépose des projets de loi qui auraient encouragé, voire obligé les organismes publics comme les villes, les municipalités, les communautés métropolitaines et les sociétés de transport à se doter d'une main-d'œuvre détenant une forte expertise interne des dossiers. Or, il n'en est rien.

Avec le PL 155, ce que l'on croit être la dernière pièce du ministre pour ses réformes des secteurs municipal et du transport terrestre, il n'y a rien non plus à cet effet, mis à part quelques moyens pour faciliter le recours à des entreprises sous-traitantes. Pourtant, la CEIC a été claire dans son rapport : la perte d'expertise interne augmente la dépendance des organismes publics face aux firmes privées, ce qui les rend vulnérables aux « stratagèmes de collusion et de corruption utilisés par certains de ses « partenaires » du privé²⁹. »

Selon la CEIC, la perte d'expertise interne, dans le cas du MTQ, était la conséquence de plusieurs facteurs dont³⁰ :

- Le non-remplacement des travailleurs partis à la retraite;
- L'exode des travailleurs vers le privé;
- Le recours systématique à la sous-traitance.

La CEIC recommandait³¹ au gouvernement de renforcer l'expertise interne au MTQ en citant notamment l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) qui considère que les donneurs d'ouvrage publics doivent absolument détenir une forte expertise interne et que c'est là une condition essentielle pour tout « processus intègre et équitable d'octroi de contrats publics³². »

²⁸ Gouvernement du Québec, décembre 2017. « Gestion contractuelle municipale – Guide sur les modes de passation des contrats municipaux dont la dépense est de moins de 100 000 \$ », Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/plainte_gestion_contractuelle/gestion_contractuelle/guide_modes_passation_contrats_moins_100_000.pdf

²⁹ Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 2015. « Rapport final », Tome 2, p. 493.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, Recommandation 23, Tome 3, p. 132.

³² *Ibid.*

La CEIC reconnaît que le récent pacte fiscal entre les municipalités et le gouvernement du Québec ouvrait la porte aux remboursements des frais de main-d'œuvre interne lors de l'octroi de subventions³³. Cependant, les discours et les actions de la plupart des dirigeants des villes, des municipalités, des communautés métropolitaines et des sociétés de transport ne vont pas dans le sens voulu par la CEIC. À Montréal, un plan de réduction de la main-d'œuvre aurait prévu l'abolition d'un poste sur deux afin de diminuer les coûts³⁴, sans pourtant informer les citoyens sur les coûts d'impartir les travaux à des firmes privées. Cette attitude envers l'expertise à l'interne est la même dans plusieurs municipalités, laquelle est encouragée par l'UMQ et les *think tanks* de droite, comme la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), l'Institut économique de Montréal (IEDM) et le Centre pour la productivité et la prospérité (CPP).

Le gouvernement devrait plutôt inciter, voire contraindre les municipalités à recourir le plus possible à leurs équipes de travailleurs et à embaucher de nouveaux salariés afin de faire contrepoids aux entreprises privées. Rien dans les PL 122 et PL 155 ne permettra aux villes de confier plus de tâches à leurs employés cols bleus et cols blancs, au détriment des services publics et du financement de ceux-ci.

RECOMMANDATION 4

Le SCFP recommande au gouvernement qu'il contraigne les villes, les municipalités, les communautés métropolitaines et les sociétés de transport à se doter d'une expertise interne forte afin de faire contrepoids à l'entreprise privée et d'empêcher qu'un lien de dépendance trop fort se crée avec les firmes privées, ce qui aurait comme conséquence de favoriser la corruption et la collusion.

Élargissement de la portée de l'exemption pour les coopératives de solidarité

Le SCFP comprend mal pourquoi le ministère encourage le recours aux services offerts par des coopératives de solidarité qui pourront verser des ristournes à l'UMQ et à la FQM. Dans son mémoire sur le PL 122, le SCFP avait dénoncé le recours à cette sous-traitance déguisée et avait demandé au ministre de retirer les dispositions les concernant dans le projet de loi. Il semble que le ministre, avec l'article 22 du PL 155 et son amendement³⁵, ait plutôt préféré d'élargir la portée de l'exemption pour les contrats avec ces coopératives en insérant le passage ci-dessous à l'article 573.3 de la *Loi sur les cités et villes* (chapitre C-19) :

³³ *Ibid.*, Tome 3 p. 134.

³⁴ À ce sujet, voir notamment le « Budget 2017 » et le « Plan quinquennal de la main-d'œuvre 2014-2018 » : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/service_fin_fr/media/documents/Budget_2017_version_complet_fr.pdf
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/intra_fr/media/documents/plan_quinquennal.pdf

³⁵ « COMMENTAIRE : Cet amendement a pour but d'élargir la portée de l'exemption proposée par l'article 22 de façon qu'elle s'applique à tout contrat dont l'objet est la fourniture de services et non seulement en matière informatique. »

573.3. Les articles 573, 573.1 et 573.3.0.2 ne s'appliquent pas à un contrat :

[...]

2.1° dont l'objet est la fourniture d'assurance, de matériaux, de matériel ou de services autres que des services en matière de collecte, de transport, de transbordement, de recyclage ou de récupération des matières résiduelles et qui est conclu avec un organisme à but non lucratif;

2.2° dont l'objet est la fourniture de services conclus avec une coopérative de solidarité que le ministre désigne en vertu du paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 573.3.5;

Le SCFP avait recommandé d'abroger la disposition permettant aux coopératives d'être exemptées des règles de passation de contrats. Avec le PL 155 et ses amendements, le SCFP comprend que l'objectif ultime du gouvernement est de répondre à la demande de plusieurs municipalités et de l'UMQ, soit de pouvoir contourner les conventions collectives en vigueur en permettant que celles-ci se rendent caution d'une coopérative dite de solidarité, qu'elles pourront lui accorder des contrats de gré à gré comme bon lui semble³⁶ et qu'elles pourront même lui accorder des aides financières.

Il est même permis à ces coopératives de verser un intérêt ou une ristourne à la municipalité, à l'UMQ et à la FQM, ce à quoi s'était opposé le SCFP dans son mémoire sur le PL 122. Aujourd'hui, nous recommandons que l'ensemble des dispositions sur ces coopératives soit complètement abrogé étant donné l'objectif peu louable poursuivi par le gouvernement. Comme il a été mentionné dans le guide sur les modes de passation des contrats municipaux, une municipalité pourrait choisir un organisme à but non lucratif ou une coopérative pour des contrats pour les services municipaux de loisirs.

Le SCFP s'attend à ce que l'UMQ encourage fortement les villes et les municipalités à donner à l'externe ces services, et ce, grâce aux nouvelles dispositions le permettant. Dans la présentation du PL 155, il est inscrit qu'une municipalité pourra dorénavant donner des contrats à des coopératives de solidarité pour des services informatiques. Avec les amendements qui ont été déposés, le législateur a tout simplement biffé « informatique » et a ouvert la porte à tous les services. Encore une fois, le SCFP déplore ce manque flagrant de transparence, même s'il ne s'en étonne pas.

À la section précédente du mémoire, nous avons démontré que les RGC allaient probablement être différents d'une municipalité à l'autre et qu'ils feraient certainement une grande place au mode de passation de gré à gré. Avec les dispositions concernant les coopératives, ce sera encore plus facile de le faire puisqu'il leur sera permis d'utiliser ce mode de passation sans être couvertes par le RGC. Au lieu d'aller dans le sens des recommandations de la CEIC, le gouvernement permettra aux municipalités de diminuer leur main-d'œuvre et d'augmenter le recours aux entreprises sous-traitantes, à but lucratif ou sans but lucratif, avec les risques que cela comporte.

RECOMMANDATION 5

Que les dispositions sur les coopératives de solidarité soient abrogées.

³⁶ Pour des contrats de moins de 100 000 \$.

Ajouts à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*

En amendant le PL 155 en y ajoutant l'article 29.4³⁷ qui modifie la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (RLRQ, chapitre D-11.1), le gouvernement permettra maintenant aux employés municipaux, incluant les employés des sociétés de transport en commun, de divulguer plus facilement les actes répréhensibles. Le SCFP appuie cette disposition puisqu'elle répond partiellement à notre demande faite dans notre mémoire³⁸ sur le PL 87 ainsi qu'à celle de la FTQ³⁹.

Par contre, le SCFP maintient sa demande pour que les employés de tous les OBNL liés aux municipalités soient également couverts par cette loi, ce qui n'est toujours pas le cas avec le PL 155. Plusieurs OBNL, financés en partie ou en totalité par les villes et municipalités, ont été créés de manière à contourner les conventions collectives couvrant les employés municipaux, mais ils font toutefois partie du domaine municipal de par leur mission et leur financement.

Le SCFP constate que le gouvernement a décidé de s'en remettre à trois lois qui définissent lesquels des OBNL municipaux pourront être couverts par la loi. Or, de ce que l'on comprend, les exigences devraient faire en sorte que tous les OBNL gérant un service municipal soient visés et que tous les employés rendant un service municipal soient couverts par la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (RLRQ, chapitre D-11.1).

Le SCFP estime que la référence à l'article 107.7 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19), dont le paragraphe 3 qui renvoie à l'article 573.3.5, créé par le PL 122, pourrait faire en sorte que certains OBNL seraient exemptés s'ils ne sont pas mandataires de la municipalité, si leur conseil d'administration n'est pas majoritairement composé de membres d'un conseil municipal ou de membres nommés par la municipalité, si leur budget n'est pas approuvé ou adopté par la municipalité, s'ils ne sont pas financés à plus de 50 % par la municipalité ou s'ils n'ont pas de revenus annuels supérieurs à 1 000 000 \$, ou s'ils ne sont pas désignés par le ministre comme organismes assujettis à ces dispositions⁴⁰. Puisque l'article 19.10 des amendements au PL 155 modifie l'article 107.7 qui se réfère à l'article 573.3.5 en y ajoutant des conditions supplémentaires pour déterminer si l'organisme sera couvert par la *Loi facilitant la divulgation*

³⁷ ARTICLE 29.4 Insérer, après l'article 29.3 du projet de loi, ce qui suit : « LOI FACILITANT LA DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES À L'ÉGARD DES ORGANISMES PUBLICS » 29.4. L'article 2 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (chapitre D-11.1) est modifié par l'insertion, après le paragraphe 9°, du suivant : « 9.1° les organismes municipaux au sens de l'article 5 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (chapitre A-2.1) ou de l'article 307 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (chapitre E-2.2), de même que les personnes morales visées à l'article 107.7 de la *Loi sur les cités et villes* (chapitre C-19). ».

³⁸ Syndicat canadien de la fonction publique, 2016. « Mémoire sur le projet de loi n° 87, *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics* », présenté à la Commission des finances publiques, https://scfp.qc.ca/wp-content/uploads/2004/08/2016-02-15_M%C3%A9moire_SCFP_PL_87.pdf

³⁹ Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, 2016. « Mémoire sur le projet de loi n° 87, *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics* », présenté à la Commission des finances publiques, <https://ftq.qc.ca/wp-content/uploads/2016/02/M%C3%A9moire-FTQ-PL87-Loi-facilitant-la-divulgation-dactes-r%C3%A9pr%C3%A9hensibles-dans-les-organismes-publics-15-f%C3%A9vrier-2016.pdf>

⁴⁰ PL 122, art.75 : 573.3.5. « Les articles 573 à 573.3.4 s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, à tout organisme qui remplit l'une ou l'autre des conditions suivantes :

1° il est un organisme que la loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité;

2° son conseil d'administration doit, en vertu des règles qui lui sont applicables, être composé majoritairement de membres d'un conseil d'une municipalité ou de membres nommés par une municipalité;

3° son budget est adopté ou approuvé par une municipalité;

4° son financement est assuré, pour plus de la moitié, par des fonds provenant d'une municipalité et ses revenus annuels sont égaux ou supérieurs à 1 000 000 \$;

5° il est désigné par le ministre comme organisme assujetti à ces dispositions. »

d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics, nous estimons qu'il y a encore des exemptions qui seront permises et que le nombre de critères est trop grand et gagnerait à être simplifié.

RECOMMANDATION 6

Que tous les OBNL créés par les municipalités et chargés de gérer des services municipaux, à travers des partenariats public-privé ou non, soient ajoutés au champ d'application de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (RLRQ chapitre D-11.1), sans qu'il y ait d'exceptions possibles.

Le SCFP tient cependant à rappeler au gouvernement qu'il reste encore plusieurs failles dans la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (RLRQ chapitre D-11.1). À titre indicatif, un régime général de protection pour tous les lanceurs d'alerte n'a pas été instauré, il n'y a pas de mesures d'accompagnement ni de soutien financier accordés à ceux-ci. De plus, les ressources allouées au Protecteur du citoyen ne seront pas suffisantes pour qu'il puisse s'acquitter de cette nouvelle tâche. Puisque le gouvernement profite du PL 155 pour la modifier, le SCFP recommande, une fois de plus, que les ressources financières soient augmentées.

Recommandation 7

Que le gouvernement du Québec prévoie des ressources supplémentaires et suffisantes pour que le Protecteur du citoyen puisse traiter toutes les divulgations d'actes répréhensibles prévues par la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (RLRQ chapitre D-11.1).

Le SCFP limitera ses commentaires aux dispositions qui sont modifiées par le PL 155 et ses amendements, mais il rappelle tout de même au gouvernement que cette loi devrait être amendée afin de permettre aux personnes envisageant de faire une dénonciation ou qui veulent faire une plainte pour représailles à la suite d'une dénonciation d'avoir accès à des services de consultation juridique, ce qui était demandé à la recommandation n° 7 du mémoire.

Allocations de départ ou de transition

Le SCFP se réjouit de la disposition de l'amendement du PL 155⁴¹ qui empêchera un élu municipal de recevoir une allocation de départ ou de transition s'il quitte son poste pour cause d'incapacité. Par contre, le SCFP estime que l'article 302 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (RLRQ, chapitre E-2.2) ne va pas assez loin.

Le SCFP a défendu une de ses membres, laquelle travaillait à la Ville de Baie-Trinité, qui avait été agressée sexuellement par le maire de l'époque. Avec les dispositions actuelles du projet de loi, le SCFP comprend qu'un élu n'ayant pas été déclaré coupable d'un acte punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus peut toujours recevoir son allocation de transition ou de départ. De plus, puisque le maire a été reconnu coupable d'agression sexuelle en juillet 2015, nous comprenons qu'aucune disposition du PL 155 n'aurait permis de rétroagir sur cette allocation. Puisque Denis Lejeune, ex-maire de la Ville de Baie-Trinité, n'a pas été déclaré coupable d'un acte punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus, il n'aurait pas été déclaré incapable et aurait pu recevoir son allocation de départ, n'eût été sa démission.

À notre avis, toute agression sexuelle, tout harcèlement criminel ou toute voie de fait d'un élu municipal envers ses employés ou quiconque devraient les rendre immédiatement incapables, et ce, dès qu'ils seront reconnus coupables. Pour cette raison, l'article 302 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* devrait le refléter, ou encore, un nouvel article devrait être rédigé afin

⁴¹ *Loi sur le traitement des élus municipaux (chapitre T-11.001)*

51. L'article 31.0.1 de cette loi est modifié :

3° par l'addition, à la fin, des alinéas suivants :

« Malgré le cinquième alinéa, le paiement de l'allocation est suspendu si la personne démissionnaire fait l'objet d'une demande en déclaration d'incapacité ou d'une poursuite qui, en vertu de l'article 301 ou de l'article 302 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2), peut entraîner son incapacité.

[...]

54. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 31.1, du suivant :

« 31.1.0.1. Le paiement de l'allocation de départ ou de l'allocation de transition est suspendu si la personne dont le mandat prend fin fait l'objet d'une demande en déclaration d'incapacité ou d'une poursuite qui, en vertu de l'article 301 ou de l'article 302 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2), peut entraîner son incapacité.

Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités

[...]

301. Est incapable à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité la personne déclarée coupable d'une infraction qui est une manœuvre électorale frauduleuse au sens de l'article 645, de la Loi sur les élections scolaires (chapitre E-2.3) ou de la Loi électorale (chapitre E-3.3).

L'incapacité dure cinq ans à compter du jour où le jugement de culpabilité est passé en force de chose jugée.

302. Est incapable à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité la personne déclarée coupable, en vertu de quelque loi, d'un acte qui, en vertu d'une loi du Parlement du Québec ou du Canada, constitue un acte punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus.

L'incapacité dure pour une période la plus élevée entre cinq ans et le double de la période d'emprisonnement prononcée à compter, selon le plus tardif, du jour où le jugement de culpabilité est passé en force de chose jugée ou de celui où la peine définitive est prononcée.

d'élargir la notion d'inhabilité. Le SFCF recommande au gouvernement d'améliorer les dispositions rendant les élus municipaux inhabiles afin d'empêcher des maires, comme Denis Lejeune, qui ont été reconnus coupables d'agression sexuelle envers leurs employés ou quiconque d'accéder aux allocations de transition ou de départ.

RECOMMANDATION 8

Que l'article 302 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (RLRQ, chapitre E-2.2) soit modifié afin que les élus municipaux reconnus coupables d'agression sexuelle, de harcèlement sexuel, de voies de fait et de fraude soient reconnus inhabiles et qu'ils ne puissent recevoir leur allocation de départ ou de transition, même si l'acte est punissable pour une durée inférieure à deux ans.

Conclusion

Depuis l'élection du gouvernement libéral en 2014, plusieurs réformes législatives, demandées par le patronat, incluant l'UMQ et la FQM, ont grandement affecté les employés municipaux. Leur régime de retraite a été attaqué et leur régime de négociation a été modifié. Le PL 83, le PL 122 et maintenant le PL 155 se voulaient des réponses aux recommandations de la CEIC, ce qui, à notre avis, n'est que partiellement vrai.

Le SCFP s'attendait à ce que les contrôles entourant la gestion des contrats dans le secteur municipal soient plus grands, ce qui n'est pas le cas. Aucune mesure n'a été prise pour renforcer l'expertise à l'interne non plus. La création de gouvernements de proximité que sont maintenant les municipalités s'est faite en incluant plusieurs dispositions qui affaiblissent, selon nous, la bonne gouvernance. Nous avons présenté, dans ce mémoire, plusieurs arguments démontrant la nécessité de recourir le plus possible aux modes d'appels d'offres publics et nous espérons que le gouvernement en tiendra compte lors de l'étude détaillée du projet de loi.

Après avoir tant donné aux dirigeants des municipalités et au patronat, le SCFP souhaite maintenant que le gouvernement entende les travailleurs et travailleuses du secteur municipal et des sociétés de transport en commun. Les municipalités sont aujourd'hui plus autonomes et doivent absolument avoir la main-d'œuvre nécessaire pour se protéger contre les multiples stratagèmes qui pourraient être mis en place pour obtenir des contrats de leur part, au détriment des citoyens. L'expertise interne est la meilleure défense contre la collusion et la corruption et, malheureusement, le SCFP n'a pas vu de mesures adéquates la favorisant dans les projets de loi touchant le domaine municipal.