C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-3960-2016

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

INVESTISSEMENTS
GRAND-BRÛLÉ-SAINT-SAUVEUR
D'HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC
En sa qualité de Transporteur

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE (AQLPA)

Intervenantes

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
(COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION / COMMISSION CHARBONNEAU)

Rapport final, Partie 4

Novembre 2015

https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/fichiers/Rapport_final/Rapport_final_CEIC_Integral_c.pdf

Extrait (pages 172-176 – Adobe pages 1376-1380)

Déposé par :
Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Le 27 avril 2016

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

Québec

Rapport final

Partie 4

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

Novembre 2015

France Charbonneau
Renaud Lachance

à des signalements. Le pourcentage de la compensation devrait être laissé à la discrétion du juge du procès dans le partage entre l'avocat et le *Relator*.

Cela étant dit, la Commission considère que le législateur québécois pourrait adapter le modèle américain à la culture juridique, politique et sociale du Québec.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

> D'adopter une loi permettant aux citoyens de poursuivre les fraudeurs au nom de l'État.

Recommandations 51 à 53 - Favoriser les débats publics en matière contractuelle au niveau municipal

La transparence en matière de gestion contractuelle constitue une condition nécessaire à l'exercice de la surveillance et du contrôle des élus et des institutions par les citoyens québécois. Pour cette raison, des groupes citoyens, des organismes non gouvernementaux et des experts internationaux placent les mesures d'accroissement de la transparence au centre des réformes des institutions démocratiques. Ainsi, durant les audiences de la Commission, plusieurs experts ont spécifiquement suggéré d'introduire des mesures de transparence afin de réduire l'emprise de la collusion[754], de la corruption[755], du financement politique illicite[756] et du crime organisé[757] sur l'octroi et la gestion des contrats.

Au cours des dernières années, plusieurs initiatives adoptées par le gouvernement du Québec ont privilégié cette voie. Toutefois, au niveau municipal, la transparence demeure très inégale, pouvant ainsi rendre inintelligible aux citoyens le mécanisme de passation des marchés publics.

---

754 Témoignage de John M. Connor, transcription du 28 octobre 2014, p. 34-37; témoignage de Michael Johnston, transcription du 23 octobre 2014, p. 69.

755 Témoignage de Jean-Pierre Bueb, transcription du 23 octobre 2014, p. 43; témoignage de M[e] Pierre Noreau, transcription du 27 octobre 2014, p. 23; témoignage de Michael Johnston, transcription du 23 octobre 2014, p. 76; témoignage de Paul Lalonde, transcription du 28 octobre 2014, p. 91, 96; témoignage de Janok Bertok, Paolo Magina, transcription du 22 octobre 2014, p. 21; témoignage de Susan-Rose Ackerman, transcription du 30 octobre 2014, p. 12.

756 Témoignage de Jonathan Hopkin, transcription du 30 octobre 2014, p. 106; témoignage de Michael Johnston, transcription du 23 octobre 2014, p. 75.

757 Témoignage d'Andrea Di Nicola, transcription du 3 novembre 2014, p. 89.

RECOMMANDATION 51

Limiter les exceptions au débat public

En vertu de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) et du *Code municipal du Québec*, les règlements, résolutions et autres ordonnances municipales doivent être passés par le conseil en séance[758]. Ce dernier peut aussi déléguer, par règlement, à tout fonctionnaire ou employé de la municipalité, le pouvoir de passer des contrats[759]. Cette personne doit alors l'indiquer dans un rapport qu'elle transmet ensuite au conseil[760].

Ces contrats accordés par des fonctionnaires municipaux servent à réaliser des projets ayant vraisemblablement fait l'objet de discussions ou de débats au conseil. Si ce dernier n'est pas transparent, les citoyens ne peuvent pas jouer leur rôle de surveillance et de contrôle en matière de gestion contractuelle. [redacted] De même, dans son mémoire, la Fédération professionnelle des journalistes du Québec décrit les difficultés rencontrées par les journalistes couvrant le milieu municipal[762].

L'article 322 de la LCV et les articles 149 et 150 du *Code municipal du Québec* énoncent clairement que les séances du conseil doivent être publiques. Chacune d'entre elles doit aussi comprendre une période au cours de laquelle les personnes présentes peuvent poser des questions orales aux membres du conseil. Les deux lois précitées ne prévoient pas d'exception à ce principe, et celui-ci est réitéré à au moins trois reprises dans le *Guide d'accueil et de référence pour les élus municipaux* préparé par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT)[763]. Toutefois, ce guide accorde aux élus la possibilité de tenir des réunions de travail pour mieux préparer les assemblées du conseil. Celles-ci permettent « aux élus de s'entendre sur l'ordre du jour, d'approfondir certains dossiers et de tenir des débats de fond sur des sujets qui demandent une réflexion plus poussée[764] ». L'ambiguïté demeure donc possible.

En cas de doute quant à la probité d'un ou de plusieurs élus municipaux, les citoyens peuvent déposer une plainte auprès du Bureau du commissaire aux plaintes (BCP) du MAMOT[765]. Ainsi, depuis 2010, date de création du BCP, 27 % des plaintes portaient spécifiquement sur l'adjudication des contrats municipaux (tous domaines confondus), et près du tiers portaient sur

---

758 *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 350; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 83.

759 *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 477.2, al. 1; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 961.1, al. 1.

760 *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 477.2, al. 5; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 961.1, al. 5.

[redacted]

762 Pièce 237P-3332, p. 13.

763 Pièce CEIC-R-3543, p. 19, 22, 68.

764 Pièce CEIC-R-3543, p. 24.

765 Les détails de fonctionnement du Bureau des plaintes du MAMOT sont présentés à la partie 2 du présent rapport.

la conduite d'élus municipaux[766]. La reddition de comptes effectuée par le MAMOT à ce sujet ne permet pas de savoir avec exactitude quel a été le traitement réservé à ces plaintes.

À la lumière des informations qui précèdent, la situation vécue au Québec n'apparaît pas sous un jour favorable comparativement à celle de l'Ontario. En effet, dans cette province, l'article 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule que toute réunion d'un conseil municipal, d'un conseil local, ou d'un comité de l'un ou de l'autre doit se tenir en public. Il prévoit également neuf exceptions strictes à cette exigence, permettant aux municipalités d'examiner ces sujets à huis clos, bien qu'elles ne soient pas tenues de le faire[767].

Les articles 239.1 et 239.2 de cette loi prévoient également un mécanisme de plainte et d'enquête si le caractère public de ces réunions n'est pas respecté. Dans un tel cas, la municipalité visée par ces plaintes est autorisée à nommer un enquêteur chargé d'enquêter et de lui faire rapport. Dans le cas où elle ne donne pas suite à une plainte, l'Ombudsman de l'Ontario s'en charge[768]. Il dispose d'ailleurs d'une équipe spécialisée pour enquêter sur ces plaintes dans toutes les municipalités ontariennes. Chaque année, il rend public un rapport présentant le résultat de ses enquêtes et faisant état de ses observations quant à la transparence.

Cette loi et les façons de faire en vigueur en Ontario apparaissent comme étant une bonne piste pouvant inspirer le Québec.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

> D'adopter des dispositions limitant les exceptions au caractère public des délibérations des élus municipaux du Québec, en s'inspirant des articles 239 et 239.1 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* de l'Ontario.

RECOMMANDATION 52

Accroître l'accessibilité à la réglementation portant sur la gestion contractuelle

Pour qu'un règlement entre en vigueur, son adoption doit être rendue publique. Dans le cas où la municipalité est régie par la *Loi sur les cités et villes* (LCV), l'avis doit être affiché à son bureau et publié dans un journal distribué sur son territoire. Si, au contraire, la municipalité est régie par le *Code municipal du Québec*, celle-ci doit « afficher l'avis public à deux endroits différents, précisés dans une résolution du conseil ». S'il y a absence d'une telle décision, l'avis doit être affiché au

---

766 Pièce CEIC-R-2987.

767 Pièce CEIC-R-3557, p. 25, 29.

768 *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, C. 25, art. 239.1, 239.2.

bureau de la municipalité et dans un autre endroit public situé sur son territoire[769]. Par ailleurs, comme tout autre registre ou document en la possession du greffier ou du secrétaire-trésorier et faisant partie des archives de la municipalité, les règlements peuvent être consultés durant les heures habituelles de travail par toute personne qui en fait la demande[770].

En pratique, s'il est possible à un citoyen ou à un journaliste de communiquer avec une municipalité pour avoir accès à certains règlements municipaux, cette procédure peut être longue et fastidieuse. Par ailleurs, des vérifications faites par la Commission ont permis d'établir que l'accès à la réglementation municipale variait grandement d'une ville à l'autre. Certaines villes ont mis sur pied de puissants moteurs de recherche afin d'accéder à la totalité des règlements sur leur site Web, tandis que d'autres villes n'en diffusent qu'une mince proportion.

Un accès facile aux règlements municipaux, particulièrement ceux portant sur la gestion contractuelle, est susceptible de contribuer à offrir des chances égales aux soumissionnaires et aux fournisseurs désireux d'approvisionner les villes et les municipalités du Québec. L'approche aurait également pour avantage de faciliter la veille citoyenne sur les questions relatives à la gestion contractuelle.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

> D'obliger les municipalités à diffuser sur Internet les règlements municipaux portant sur la gestion contractuelle afin de renforcer la transparence municipale et la participation citoyenne au niveau local.

RECOMMANDATION 53

Imposer un délai minimal pour le dépôt au conseil municipal des documents relatifs à l'octroi des contrats publics

Des groupes d'élus[771] et de citoyens revendiquent la mise en place d'un délai minimal concernant le dépôt de documents présentés au conseil municipal. Dans leur mémoire soumis à l'attention de la Commission, la Fédération professionnelle des journalistes du Québec[772] et la Ligue d'action civique ont défendu cette position. Leur principal argument est que le dépôt de documents séance tenante empêche le conseil municipal et les citoyens de jouer leur rôle. Cette

---

769 Pièce CEIC-R-3543, p. 23.

770 *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 93; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 208. L'article 93 de la LCV vise notamment les règlements. Voir pièce CEIC-R-3605.

771 Par exemple, voir pièce CEIC-R-3566.

772 Pièce 237P-3332, p. 21.

pratique diminue en effet la vigilance qu'ils pourraient manifester à l'égard des affaires municipales dont, notamment, la passation des marchés publics[773].

En matière de transparence, non seulement les preneurs de décision doivent avoir accès aux documents, ils doivent également disposer du temps requis pour en prendre connaissance et les analyser. Or, en l'absence de dispositions à cet effet, il ne tient qu'à la bonne volonté des administrations municipales de déposer en temps utile les documents, dont ceux relatifs à l'octroi et à la gestion des contrats.

La Commission est d'avis que le rôle de surveillance et de contrôle exercé par les élus municipaux et par les citoyens serait grandement facilité s'ils pouvaient avoir accès, quelque temps avant les réunions du conseil, aux documents relatifs aux marchés publics. Dans certaines juridictions municipales, ces documents sont même mis à la disponibilité des citoyens par l'entremise d'Internet.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

> D'imposer un délai minimal pour le dépôt au conseil municipal des documents relatifs à l'octroi des contrats publics de manière à en permettre une analyse adéquate par les élus et le public.

[773] Pièce 458P-3369, p. 15.