

MÉMOIRE DE L'ACQ OUTAOUAIS / ABITIBI /
NORD-OUEST DU QUÉBEC

Projet de loi n° 227 (Privé) Loi concernant le projet
d'aréna et de glaces communautaires de la Ville de
Gatineau

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire

6 juin 2017



MÉMOIRE DE L'ACQ OUTAOUAIS / ABITIBI / NORD-OUEST DU QUÉBEC

Projet de loi n° 227 (Privé) Loi concernant le projet d'aréna et de glaces communautaires de la
Ville de Gatineau

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire

6 juin 2017

Association de la construction du Québec

170, boulevard Maisonneuve

Gatineau (Québec)

J8X 3N4

PRÉAMBULE

L'ACQ Outaouais / Abitibi / Nord-Ouest du Québec défend les intérêts des membres des secteurs institutionnel-commercial et industriel (IC/I) depuis 1941. Elle est affiliée à l'Association de la construction du Québec, principal groupe de promotion et de défense des intérêts des entrepreneurs de l'industrie québécoise de la construction qui s'est imposé au fil des ans comme le plus important regroupement multisectoriel à adhésion volontaire de cette industrie.

INTRODUCTION

L'ACQ - région Outaouais/Abitibi/Nord-Ouest du Québec (ACQ) a pris connaissance du **Projet de loi n° 227 (Privé) Loi concernant le projet d'aréna et de glaces communautaires de la Ville de Gatineau** déposé à l'Assemblée nationale le 11 mai dernier par monsieur Marc Carrière, député de Chapleau.

D'entrée de jeu, l'ACQ est en désaccord avec le projet de loi déposé pour des raisons de transparence et d'équité.

Nous sommes d'avis que ce projet de loi est contraire aux objectifs recherchés par le gouvernement visant la mise en œuvre des recommandations de la CEIC afin de diminuer les risques de collusion et de corruption dans la gestion et l'octroi des contrats publics. Nous sommes donc défavorables à ce que le gouvernement permette à la Ville de Gatineau de se soustraire partiellement à l'application des règles d'octroi de contrat découlant de la Loi sur les cités et villes.

En effet, dans le cadre du projet de loi 227, la Ville de Gatineau désire se soustraire elle-même, ainsi que son éventuel cocontractant, aux dispositions applicables de la Loi sur les cités et villes en matière d'appel d'offres afin de lui permettre de conclure, **de gré à gré**, avec un organisme à but non lucratif tout contrat relatif à la **construction** et à la **gestion** sur son territoire d'un aréna comportant une glace et environ 4 000 sièges ainsi que trois glaces communautaires additionnelles.

Malgré l'ampleur d'un tel projet, les termes et conditions d'une telle entente ne sont pas déterminés dans le projet de loi. Il est toutefois mentionné que :

*« Le contrat **peut notamment** prévoir que la Ville assume toute partie des coûts liés à la **réalisation** et à l'**exploitation** du projet. »*

L'ACQ s'oppose fermement à l'adoption d'un tel projet de loi pour les motifs suivants :

1. Il contrevient totalement aux recommandations de la Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction;
2. Les règles relatives à l'octroi et la gestion de contrats par une municipalité, lesquelles visent à assurer la participation du plus grand nombre d'entreprises possible pour un projet donné, pourront être éludées;
3. Le projet peut être réalisé par un OBNL tout en respectant les dispositions de la Loi sur les Cités et Villes.

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

Les commissaires ont été très clairs dans le cadre de leurs recommandations quant au danger de mettre sur pied des OBNL pour réaliser et gérer des activités sportives exactement comme le souhaite la Ville de Gatineau.

Il convient de reproduire les passages pertinents, lesquels parlent par eux-mêmes.

« Des organismes gouvernementaux et des municipalités mettent sur pied des organismes à but non lucratif (OBNL) pour réaliser et gérer des activités à caractère artistique, social, sportif ou encore pour la réalisation d'un projet unique, comme les célébrations entourant un anniversaire de fondation. Ils subventionnent aussi des projets de construction planifiés et gérés par des OBNL ou des sociétés paramunicipales qu'ils ne contrôlent pas, parfois pour des montants de plusieurs dizaines de millions de dollars.

(...)

Dans le domaine municipal, le cadre juridique en matière contractuelle est, pour l'essentiel, précisé dans la Loi sur les cités et villes (LCV) et dans le Code municipal. Il s'inspire des mêmes principes que la LCOP et impose aux municipalités le recours au RENA et au REA. Il ne définit cependant pas les règles contractuelles applicables aux sociétés paramunicipales et aux OBNL contrôlés ou subventionnés par une municipalité.

En 2010, le rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux constatait que la situation actuelle donne lieu à des incertitudes dont les effets juridiques sont importants. Dans le mémoire qu'elle a déposé à la Commission, l'UPAC soulève quant à elle des préoccupations relativement à la création et à l'utilisation d'OBNL par des organismes publics « afin de faire indirectement ce qui ne peut être fait directement » en matière contractuelle. L'UPAC estime que « les O[BN]L sont un outil intéressant qui, sous le contrôle d'individus malintentionnés, peut permettre par exemple la dilapidation des deniers publics par la fraude et l'évasion fiscale ¹».

Soulignant l'importance d'agir de façon préventive sur cette question les commissaires poursuivent :

« Signe des temps, la portée de la récente Loi visant principalement la récupération de sommes payées injustement à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics s'étend aux OBNL et aux sociétés paramunicipales.

*De l'avis de la Commission, **il serait préférable de tenir compte de ces organismes non seulement lorsque vient le temps d'obtenir réparation d'abus passés, mais aussi afin de prévenir une telle situation en encadrant adéquatement leurs pratiques contractuelles.***

¹ France Charbonneau, Renaud Lachance, « Rapport final de la Commission de l'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction », (novembre 2015), tome 3, p. 105-106.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D’assujettir l’ensemble des sociétés paramunicipales et des OBNL contrôlés ou subventionnés par un organisme public ou une municipalité aux mêmes obligations contractuelles que les organismes auxquels ils sont liés ».²

Transposer cette recommandation dans le cadre de l’actuel projet de loi s’impose. L’ACQ n’est pas en soi opposée à l’utilisation d’une société paramunicipale pour la réalisation d’un projet. Nous considérons toutefois qu’elle devrait être tenue aux mêmes obligations contractuelles auxquelles la municipalité est liée en temps normal.

ASSURER LA PARTICIPATION DU PLUS GRAND NOMBRE D’ENTREPRISES

Toujours dans la même veine, les commissaires déclaraient :

*« Les règles relatives à l’octroi et la gestion de contrats par une municipalité visent notamment à assurer la participation du plus grand nombre d’entreprises possible pour un projet donné. Ces règles sont les premiers garde-fous contre la collusion et la corruption. »*³

Qui plus est, le gouvernement du Québec investit actuellement des efforts importants dans l’ouverture des marchés publics pour les petites et moyennes entreprises du Québec.

Par le biais du programme Passeport Entreprises, le gouvernement déclare :

*« Chaque année, l’État alloue plusieurs milliards de dollars à la réalisation de contrats publics. **La vision du gouvernement est de faire les meilleures acquisitions, aux meilleures conditions et avec le meilleur retour sur l’investissement.***

*Accroître la participation des entreprises aux appels d’offres publics, surtout celle des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises en démarrage, est essentiel à l’atteinte de ces objectifs. **C’est aussi un moyen privilégié de favoriser l’innovation et le progrès qui sont un gage de modernisation et d’amélioration de la performance de l’État.***

*C’est donc dans cette optique que le gouvernement annonce le « Passeport Entreprises », un plan visant à faciliter l’accès des entreprises aux contrats publics et à permettre à un plus grand nombre de PME et d’entreprises en démarrage d’y prendre part, notamment en leur simplifiant la vie. **Le gouvernement souhaite également améliorer les processus d’appel d’offres afin qu’ils soient plus rigoureux et plus transparents.***⁴

La mise en place d’un complexe sportif de cette envergure n’est pas anodine dans une région comme Gatineau. Il s’agit d’un projet majeur que plusieurs entreprises de la région peuvent réaliser et qui souhaitent être mises en compétition pour soumissionner, non seulement sur la réalisation

² *Ibid*, à la p. 106.

³ *Ibid*, à la p. 49.

⁴ Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, *Passeport Entreprises – Faciliter l’accès aux contrats de l’État*, Québec, Gouvernement du Québec 2015, Mot du ministre.

du projet, mais également pour les travaux d'entretien, de modification ou de réparation dudit bâtiment.

Tel que rédigé, le projet de loi vise à assujettir l'OBNL aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes et partant, les règles d'octroi de contrats*, uniquement à l'égard d'une dépense devant être effectuée en tout ou en partie sur les fonds publics.

« Dans le cadre de la réalisation du projet décrit à l'article 1, l'organisme à but non lucratif est, à l'égard d'une dépense devant être effectuée en tout ou en partie sur les fonds publics, assujetti aux articles 573 à 573.3.4 de la Loi sur les cités et villes avec les adaptations nécessaires. »

Les termes de la convention sont inconnus du grand public. Il est donc impossible de déterminer si le financement public sera affecté :

- À l'exploitation ou au remboursement du déficit d'exploitation de l'immeuble;
- À un congé de taxe;
- À la donation d'un terrain;
- Ou tout autre moyen permettant d'éviter l'application des règles d'appels d'offres autrement applicables.

D'ailleurs, le caractère vague et ambigu du projet de loi sur cet aspect porte à croire que la participation de la ville pourrait principalement être de cette nature. Le cas échéant, l'OBNL n'aura pas à aller en appel d'offres public pour la construction, la réparation, la modification ou l'entretien de son immeuble, ni pour l'impartition des services reliés à l'exploitation de l'immeuble.

Dans les faits, par l'adoption du projet de loi, tant Ville de Gatineau que l'OBNL pourront se soustraire à toute disposition législative visant par ailleurs à protéger la municipalité elle-même et les citoyens.

ASSUJETTIR L'OBNL AUX DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LES CITÉS ET VILLES

L'ACQ, bien qu'elle ne soit pas contre, n'est pas en mesure de commenter l'opportunité économique ou politique de réaliser le projet en permettant à Ville de Gatineau de conclure un contrat de gré à gré avec un OBNL, plutôt que par appel d'offres.

Nous pouvons toutefois rappeler qu'un appel d'offres public permettrait à la population de connaître les détails importants de la convention à venir ainsi que la façon dont serait réalisé ce projet.

Mais puisque ces informations demeurent cachées, les dispositions proposées visant à assujettir l'OBNL aux dispositions de la Loi sur les cités et villes, à l'égard d'une dépense devant être effectuée en tout ou en partie sur les fonds publics sont nettement insuffisantes pour la protection du public en général et la transparence requise dans l'octroi des contrats publics.

Dans ce contexte, la mesure minimale à adopter serait d'assujettir toutes les dépenses de l'OBNL, que les sommes proviennent ou non de fonds publics, aux dispositions pertinentes de la loi sur les cités et villes.

CONCLUSIONS

Comme rédigé, le projet de loi permettra à Ville de Gatineau de se soustraire aux dispositions de la loi sur les cités et villes et conclure de gré à gré une convention dont les termes sont inconnus du grand public.

Tel que rédigé, le projet de loi permettra au cocontractant de Ville de Gatineau de se soustraire aux dispositions de la loi sur les cités et villes en matière d'appel d'offres.

La véritable question demeure entière : pourquoi Ville de Gatineau désire-t-elle se soustraire aux dispositions de la loi? Pourquoi devrions-nous permettre de telles manœuvres à l'égard de questions aussi sensibles? Quels intérêts supérieurs exigent de transgresser les règles les plus élémentaires de transparence et d'équité?

Ces dispositions vont directement à l'encontre des recommandations de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, du mémoire déposé par l'UPAC lors des audiences de cette même commission ainsi que des efforts actuels du gouvernement du Québec dans la mise en place de mesures visant à accroître la participation des entreprises aux appels d'offres publics, surtout celle des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises en démarrage.

Pour ces motifs, l'ACQ recommande de ne pas adopter ce projet de loi.

Subsidiairement, si le gouvernement désirait aller de l'avant avec le projet de loi et permettre à Ville de Gatineau de conclure un contrat de gré à gré, l'ACQ recommande d'assujettir entièrement l'OBNL aux dispositions pertinentes de la loi sur les cités et villes en matière d'appel d'offres.



Formations Module C

Programme Intégrité

Plans de garantie

Services résidentiels

Services juridiques

Mutuelles de prévention

Relations du travail

Santé et sécurité du travail

Développement durable

Services techniques

Service économique

acq.org