



Mémoire de la Ville de Montréal

Dans le cadre des consultations particulières et
auditions publiques concernant le projet de loi no 26 intitulé :

*Loi visant principalement la récupération de sommes obtenues à la suite de fraudes ou
de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics*

Le 15 janvier 2015 à 9 h 45

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	3
INTRODUCTION.....	5
1. PROGRAMME DE REMBOURSEMENT	6
2. RÉPARTITION DES SOMMES RECOUVRÉES.....	7
3. PROPOSITIONS POUR UNE LOI PLUS EFFICACE	8
À L'ÉGARD DES PERSONNES PHYSIQUES	8
À L'ÉGARD DES CONSIDÉRATIONS DE NATURE FINANCIÈRE.....	9
À L'ÉGARD DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES	9
À L'ÉGARD DE LA PRESCRIPTION.....	10
CONCLUSION	11

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1 : PROGRAMME DE REMBOURSEMENT

1.1.

La Ville de Montréal recommande que le projet de loi soit modifié afin de clairement stipuler que le ministre ne peut transiger ni donner quittance dans le cadre du programme de remboursement, sans le consentement de l'organisme public dont la valeur des contrats atteint le seuil déterminé.

1.2

La Ville de Montréal souhaite que son accord soit requis quant à l'établissement du seuil de la valeur des contrats lui permettant d'intervenir au programme.

RECOMMANDATION 2 : RÉPARTITION DES SOMMES RECOUVRÉES

La Ville de Montréal recommande que le projet de loi soit modifié afin d'éliminer le rôle discrétionnaire attribué au gouvernement dans le partage des sommes recouvrées. À cette fin, l'article 19 devrait prévoir que les sommes recouvrées sont réparties en fonction du montant payé par chacune des parties pour les contrats visés.

RECOMMANDATION 3 : POUR UN PROJET DE LOI PLUS EFFICACE

3.1

La Ville de Montréal recommande que le *chapitre III – Règles particulières applicables aux recours judiciaires* trouve application devant une personne ou un organisme de l'ordre administratif lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles.

3.2

La Ville de Montréal recommande que le projet de loi soit modifié afin de prévoir clairement qu'il s'applique aussi aux personnes ayant obtenu des avantages autres qu'une somme d'argent.

3.3

La Ville de Montréal recommande que soit envisagée la possibilité de fixer la présomption de préjudice à 20 %.

3.4

La Ville de Montréal recommande qu'un organisme public puisse suspendre les recours judiciaires en cours jusqu'à l'entrée en vigueur du chapitre III du projet de loi pour lui permettre de bénéficier des nouvelles règles en lien avec les recours judiciaires.

3.5

La Ville de Montréal recommande qu'une demande d'un organisme public visant la nullité d'un contrat au motif que son consentement a été vicié par la fraude ou une manœuvre dolosive dans le cadre de son adjudication ou de son attribution ne puisse être rejetée pour le motif que ce droit est prescrit. À cet effet, l'article 16 du projet de loi devrait être modifié pour qu'il s'applique également aux recours en nullité de contrat.

INTRODUCTION

Le 3 décembre 2014, la ministre de la Justice du Québec, madame Stéphanie Vallée, déposait à l'Assemblée nationale le projet de loi no 26, *Loi visant principalement la récupération de sommes obtenues à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics*. Ce dernier poursuit deux principaux objectifs, à savoir (1) la création d'un programme de remboursement pour les personnes physiques et les entreprises qui voudraient éviter des recours judiciaires et (2) l'introduction de règles adaptées au recouvrement de sommes payées injustement à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de l'adjudication, de l'attribution ou de la gestion de contrats publics. En visant tout contrat public, ce projet de loi va plus loin que le projet de loi no 61, *Loi visant principalement le recouvrement de sommes payées injustement par des organismes publics relativement à certains contrats dans l'industrie de la construction*, mort au feuillet au printemps 2014.

La Ville de Montréal salue l'initiative du gouvernement et constate avec satisfaction que les recommandations émises en décembre 2013 lors des consultations particulières relatives au projet de loi no 61 ont trouvé écho dans le présent projet de loi.

Les audiences de la commission Charbonneau¹ ont mis en lumière combien Montréal et ses citoyens ont été les premières victimes des fraudes et des manœuvres dolosives. Par conséquent, la Ville de Montréal appuie toute initiative lui permettant de tourner la page sur cet épisode peu reluisant de son histoire. Le programme de remboursement volontaire prévu dans le présent projet de loi constitue une mesure d'exception qui permettra de poursuivre le développement de la métropole en évitant, d'une part, de ralentir inutilement le processus de recouvrement des sommes dont a été privée la Ville tout en réaffirmant, d'autre part, les plus hauts standards de probité et de transparence en matière d'octroi de contrats. Enfin, l'introduction de règles permettant le recouvrement des sommes payées injustement assurera aux Montréalais et Montréalaises de récupérer ce qui leur est dû.

Le présent projet de loi permet donc à la métropole de prendre ses responsabilités. Pour ce faire toutefois, il est essentiel que Montréal soit partie prenante à toutes les étapes de la démarche. Il s'agit, en outre, d'une occasion d'établir les bases d'un nouveau partenariat entre le gouvernement et la métropole du Québec.

C'est ainsi qu'à l'égard de ce projet de loi, la Ville de Montréal souhaite que, lorsque la valeur des contrats le justifie, les dossiers la concernant ne puissent être réglés sans son consentement. La Ville s'attend également à ce que son accord soit requis quant à l'établissement du seuil au-delà duquel son consentement sera nécessaire pour transiger au programme de remboursement. Nous souhaitons, par ailleurs, que le rôle discrétionnaire attribué au gouvernement dans le partage des sommes recouvrées soit éliminé pour plutôt les répartir en fonction du montant payé par chacune des parties pour les contrats visés. Enfin, nous souhaitons également soumettre à votre attention quelques propositions qui, à la lumière de notre expérience et de notre situation particulière, permettraient, selon nous, de rendre le présent projet de loi plus efficace.

¹ Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction

1. PROGRAMME DE REMBOURSEMENT

La Ville de Montréal accueille avec grand intérêt l'introduction d'un programme de remboursement volontaire. La Ville de Montréal souhaite toutefois exprimer certaines préoccupations relativement au rôle discrétionnaire que s'attribue le gouvernement à l'égard de ce dernier.

L'article 5 du projet de loi spécifie que, dans le cadre du programme de remboursement, le ministre agit pour le compte de l'organisme public (c'est-à-dire de la Ville). À cette fin, ce dernier peut, dans le cas où une entreprise fautive souhaite volontairement participer au programme de remboursement, transiger et donner valablement quittance à l'égard des contrats visés. Cet article prévoit également que le ministre détermine le seuil au-delà duquel l'intervention de la Ville est prévue dans le cadre du programme.

Toutefois, la forme de cette intervention de la Ville, en tant qu'organisme public, dans le cadre du programme n'est pas clairement spécifiée. Or, en tant que première concernée, la Ville de Montréal détient l'information et l'expertise nécessaires pour participer à une telle démarche. Nous sommes par conséquent d'avis qu'une collaboration étroite et continue entre l'administrateur du programme et la Ville de Montréal permettra de maximiser le recours à cette ressource.

Nous proposons donc que des modifications soient apportées à l'article 5 de sorte que celui-ci prévoit que, lorsque la valeur des contrats le justifie (atteint le seuil fixé par le ministre), les dossiers ne puissent être réglés dans le cadre du programme de remboursement sans notre consentement.

D'autre part, en tant que donneur d'ouvrage d'importance et une des principales victimes des manœuvres dolosives mises en lumière par la commission Charbonneau, la Ville de Montréal souhaite que son accord soit requis quant à l'établissement du seuil de la valeur des contrats permettant à un organisme public d'intervenir au programme.

RECOMMANDATION 1

1.1

La Ville de Montréal recommande que le projet de loi soit modifié afin de clairement stipuler que le ministre ne peut transiger, ni donner quittance dans le cadre du programme de remboursement sans le consentement de l'organisme public dont la valeur des contrats atteint le seuil déterminé.

1.2

La Ville de Montréal souhaite que son accord soit requis quant à l'établissement du seuil de la valeur des contrats lui permettant d'intervenir au programme.

2. RÉPARTITION DES SOMMES RECOUVRÉES

La Ville de Montréal souhaite rappeler que ce sont les citoyens montréalais qui ont supporté le fardeau de ces fraudes ou manœuvres dolosives à même leur charge fiscale. Nous tenons à souligner que les mesures mises en place devraient viser à rembourser intégralement le préjudice subi.

Par conséquent, nous sommes d'avis que le ministre ne doit pas s'attribuer un rôle discrétionnaire dans le partage des sommes recouvrées. Dans cette optique, nous croyons qu'il serait opportun de modifier en conséquence l'article 19 en précisant que les sommes recouvrées seront réparties en fonction du montant payé par chacune des parties pour les contrats visés.

RECOMMANDATION 2

La Ville de Montréal recommande que le projet de loi soit modifié afin d'éliminer le rôle discrétionnaire attribué au gouvernement dans le partage des sommes recouvrées. À cette fin, l'article 19 devrait prévoir que les sommes recouvrées sont réparties en fonction du montant payé par chacune des parties pour les contrats visés.

3. PROPOSITIONS POUR UNE LOI PLUS EFFICACE

À l'égard des personnes physiques :

La Ville de Montréal apprécie les efforts déployés pour adapter le présent projet de loi à la réalité montréalaise. Elle salue également le fait que ce dernier trouvera application dans le cadre d'une poursuite intentée contre une personne physique.

Les dispositions du projet de loi devraient avoir leur plein effet dans le cadre des recours contre des employés, que ceux-ci soient syndiqués ou non.

Or, lorsqu'elle souhaite récupérer des avantages obtenus par des employés syndiqués dans le cadre de leurs fonctions, la Ville de Montréal doit le faire par voie de grief, ce qui relève du tribunal d'arbitrage. Dans ces situations, elle rencontre les mêmes difficultés au chapitre de la preuve que celles que l'on retrouve devant les tribunaux judiciaires.

Dans sa forme actuelle, le projet de loi n'est pas adapté pour permettre que soient invoquées les nouvelles règles devant les tribunaux administratifs. En effet, la terminologie employée (« actions », « recours judiciaire », « tribunal de droit civil ») est propre aux recours devant les tribunaux judiciaires. Des adaptations s'avèrent donc nécessaires pour que le projet atteigne pleinement les objectifs poursuivis.

RECOMMANDATIONS 3

3.1

La Ville de Montréal recommande que le *chapitre III – Règles particulières applicables aux recours judiciaires* trouve application devant une personne ou un organisme de l'ordre administratif lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles.

Par ailleurs, la Ville de Montréal souhaite rappeler que, dans certaines situations, des personnes, notamment des employés ou des élus, ont pu obtenir des avantages qui ne sont pas nécessairement de nature pécuniaire (par exemple, des voyages, des cadeaux, des rénovations d'immeubles, etc.). Dans sa forme actuelle, le projet de loi, à son article 1, ne mentionne pas clairement que les dispositions s'appliquent également dans de tels cas.

3.2

La Ville de Montréal recommande que le projet de loi soit modifié afin de prévoir clairement qu'il s'applique aussi aux personnes ayant obtenu des avantages autres qu'une somme d'argent.

À l'égard des considérations de nature financière :

La Ville de Montréal est en accord avec la fixation d'un préjudice présumé et convient que cette approche permettra d'éviter moult recours et démarches en justice.

Bien que la Ville de Montréal convienne que ce préjudice présumé doit représenter un pourcentage du montant total payé pour le contrat visé, nous nous questionnons sur la fixation de ce pourcentage à 15 %. Sans être en désaccord avec ce pourcentage, force est de constater que, lors des audiences de la commission Charbonneau, certains acteurs ont plutôt évoqué une majoration des contrats de l'ordre de 20 % à 30 %, majoration qui résultait de différentes fraudes ou manœuvres dolosives. En ce sens, nous suggérons que soit envisagée la possibilité de majorer à 20 % le préjudice présumé pour qu'il représente un meilleur reflet de la réalité.

3.3

La Ville de Montréal recommande que soit envisagée la possibilité de fixer la présomption de préjudice à 20 %.

Par ailleurs, la Ville de Montréal est en accord avec le montant forfaitaire de 20 % prévu à l'article 14 du projet de loi, accordé à titre de frais engagés pour l'application de la loi.

Ces deux mesures combinées sont d'excellents outils pour récupérer les sommes indûment payées.

À l'égard des dispositions transitoires :

Les mesures transitoires prévoient qu'une affaire en cours devant un tribunal de droit civil au moment de la sanction du projet de loi peut être suspendue à la demande de l'une des parties. Il semble toutefois que cette suspension ne sera accordée que si la partie qui la demande s'engage à participer au programme de remboursement.

Nous comprenons donc que cette suspension semble être limitée au cas où l'entreprise ou la personne fautive choisit de participer aux programmes de remboursement. La Ville de Montréal soutient que cette possibilité devrait également être ouverte aux organismes publics qui souhaitent suspendre des recours judiciaires en cours afin de pouvoir bénéficier des règles applicables aux recours judiciaires au moment de leur entrée en vigueur.

3.4

La Ville de Montréal recommande qu'un organisme public puisse suspendre les recours judiciaires en cours jusqu'à l'entrée en vigueur du chapitre III du projet de loi pour lui permettre de bénéficier des nouvelles règles en lien avec les recours judiciaires.

À l'égard de la prescription :

Par l'introduction de mesures exceptionnelles, le projet de loi 26 permettra la récupération de sommes payées injustement à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de l'adjudication, de l'attribution ou de la gestion de contrats publics. Il importe toutefois de souligner que certaines situations particulières pourraient mener la Ville de Montréal, en tant qu'organisme public, à plutôt vouloir obtenir l'annulation de certains contrats, au motif que le recours visant à obtenir seulement la compensation du préjudice subi n'est pas un véhicule adéquat pour remettre aux citoyens ce qui leur est dû.

La Ville de Montréal souhaite, par conséquent, que le projet de loi soit modifié afin que certaines mesures qui y sont prévues puissent également s'appliquer dans le cadre de recours en nullité d'un contrat. Pour ce faire, la Ville de Montréal recommande que le projet de loi prévoie des mesures pour éviter que des entreprises puissent lui opposer, dans le cadre de recours en nullité d'un contrat, la prescription des délais.

3.5

La Ville de Montréal recommande qu'une demande d'un organisme public visant la nullité d'un contrat au motif que son consentement a été vicié par la fraude ou une manœuvre dolosive dans le cadre de son adjudication ou de son attribution ne puisse être rejetée pour le motif que ce droit est prescrit. À cet effet, l'article 16 du projet de loi devrait être modifié pour qu'il s'applique également aux recours en nullité de contrat.

CONCLUSION

Le projet de loi no 26 intitulé *Loi visant principalement la récupération de sommes obtenues à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics* permettra de faciliter le recouvrement des sommes injustement payées par les citoyens montréalais.

La Ville de Montréal accueille avec grand intérêt ce projet de loi et salue la volonté du Gouvernement du Québec de fournir un outil supplémentaire permettant de tourner la page sur un épisode fort peu reluisant de notre histoire.

La Ville de Montréal souhaite néanmoins rappeler, qu'en tant qu'une des premières victimes des manœuvres dolosives mises en lumière par la commission Charbonneau et grand donneur d'ouvrage, elle demeure un partenaire incontournable. Elle souhaite, par conséquent, avoir les coudées franches pour réaliser ses projets et se tourner vers l'avenir.