

**Commission permanente sur l'examen des contrats**

**Recommandation portant sur la motion de l'opposition  
officielle pour davantage de transparence dans la  
gestion des sous-contrats (CM14 1139)**

Rapport déposé au conseil municipal  
Le 26 octobre 2015

## Service du greffe

Division des élections, du soutien aux commissions et de la réglementation  
275, rue Notre-Dame Est, bureau R-134  
Montréal (Québec) H2Y 1C6

### **La commission :**

#### **Présidente**

*Mme Émilie Thuillier*  
Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville

#### **Vice-présidentes**

*Mme Karine Boivin Roy*  
Arrondissement de Mercier – Hochelaga-  
Maisonneuve

#### **Membres**

*M. Richard Celzi*  
Arrondissement de Mercier – Hochelaga-  
Maisonneuve

*Mme Marie Cinq-Mars*  
Arrondissement d'Outremont

*M. Richard Deschamps*  
Arrondissement de LaSalle

*M. Marc-André Gadoury*  
Arrondissement de Rosemont – La Petite-  
Patrie

*M. Manuel Guedes*  
Arrondissement de Rivière-des-Prairies –  
Pointe-aux-Trembles

*Mme Louise Mainville*  
Arrondissement du Plateau Mont-Royal

*Mme Lili-Anne Tremblay*  
Arrondissement de Saint-Léonard

Montréal, le 26 octobre 2015

M. Denis Coderre  
Maire de Montréal  
Membres du conseil municipal  
Hôtel de ville de Montréal  
275, rue Notre-Dame Est  
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Mesdames,  
Messieurs,

Conformément à la résolution CM14 1139 adoptée par le conseil municipal lors de sa séance du 25 novembre 2014, nous déposons la recommandation de la Commission permanente sur l'examen des contrats relativement à la motion de l'opposition officielle pour davantage de transparence dans la gestion des sous-contrats.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

(ORIGINAL SIGNÉ)

(ORIGINAL SIGNÉ)

Émilie Thuillier  
Présidente

Pierre G. Laporte  
Secrétaire recherchiste

## **Introduction**

La Commission permanente sur l'examen des contrats a reçu du conseil municipal le mandat de se pencher sur une motion de l'opposition officielle présentée au conseil municipal lors de la séance du 25 novembre 2014 (CM14 1139).

Ce mandat a été donné à la Commission en vertu du 5<sup>o</sup> paragraphe de l'article 80 du *Règlement sur la procédure d'assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal (06-051)*.

La Commission a étudié cette motion lors d'une séance de travail tenue le 14 octobre 2015.

## **Motion pour davantage de transparence dans la gestion des sous-contrats**

La motion pour laquelle la Commission a été mandatée est la suivante :

*«Attendu qu'il y a eu, ces dernières années, une augmentation marquée du nombre d'appels d'offres pour des projets effectués de façon intégrée;*

*Attendu que cette hausse d'octroi de contrats pour travaux intégrés implique qu'une partie importante des dépenses et contrats votés par les élues et élus du conseil municipal est réacheminée vers de tierces parties par l'octroi de sous-contrats;*

*Attendu que les informations quant à la valeur et la nature des sous-contrats octroyés par l'adjudicataire de même que l'identité des sous-traitants ne figurent pas aux dossiers décisionnels guidant les élues et élus dans leur prise de décision;*

*Attendu que les élus et les élues ont le devoir de s'assurer de la bonne utilisation des deniers publics;*

*Attendu que plusieurs sous-contrats de la Ville de Montréal sont assujettis au chapitre V.2 de la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1);*

*Attendu que toute entreprise qui souhaite conclure avec un adjudicateur d'une soumission d'un organisme public un sous-contrat soumis audit Chapitre V.2, doit détenir, au moment de la conclusion du sous-contrat, une autorisation de l'Autorité des marchés financiers à cet effet;*

*Il est proposé :*

*Que les informations relatives à l'identité des sous-traitants de même qu'à la valeur et la nature des sous-contrats octroyés soient incluses dans les dossiers décisionnels du conseil municipal.»*

Dans le but de mieux comprendre la portée de la motion et son impact éventuel sur la gestion des sous-contrats, la Commission a demandé au Service des infrastructures, de la voirie et des transports (SIVT), un des principaux gestionnaires de contrats où l'on a régulièrement recours à la sous-traitance, de lui présenter ses observations sur la question.

### **Position du Service des infrastructures, de la voirie et des transports**

Les représentants du SIVT ont d'abord fait état d'une opinion juridique sur la question émise par le Service des affaires juridiques. Les deux extraits suivants résument l'essentiel de l'avis juridique :

«Par ailleurs, en vertu de l'article 21.17 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, il est vrai que l'entreprise à qui la Ville octroie un contrat doit détenir son autorisation de l'Autorité des marchés financiers au moment où elle dépose sa soumission mais, eu égard aux sous-traitants, le 2e alinéa de l'article 21.17 prévoit que ces derniers soient pourvus d'une autorisation seulement au moment de la conclusion du sous-contrat. En vertu de la *Loi*, il appartient donc à l'entrepreneur de s'assurer que ses sous-traitants détiennent une telle autorisation au moment opportun, et non à la Ville.»

«Par ailleurs, la *Loi sur les cités et villes* oblige la Ville à octroyer le contrat au plus bas soumissionnaire conforme ou à celui ayant obtenu le meilleur pointage. Même si le GDD incluait le nom des sous-traitants au moment de l'octroi du contrat au plus bas soumissionnaire conforme, ce fait ne peut avoir d'impact sur la décision que doivent prendre les élus. En effet, même si les élus n'étaient pas d'accord, pour une raison ou pour une autre, avec le choix d'un sous-traitant du soumissionnaire, la Ville devra quand même s'en tenir à son obligation de confier le contrat au plus bas soumissionnaire conforme.»

La situation actuelle en ce qui a trait aux sous-traitants est la suivante au SIVT :

- tous les sous-traitants de plus de 25 000 \$ doivent détenir leur accréditation de l'Autorité des marchés financiers (AMF);
- une clause au devis impose aux adjudicataires de soumettre leur liste de sous-traitants;
- la Division de la réalisation des travaux exige cette liste à la réunion de démarrage et elle est mise à jour au besoin;
- la Division de la réalisation des travaux s'assure que les sous-traitants détiennent leur accréditation, cette responsabilité, au sens de la loi, incombe à l'adjudicataire.

Le SIVT a expliqué que cette façon de faire ne posait aucun problème particulier.

Par ailleurs, le SIVT considère que l'identification des sous-traitants dans les dossiers décisionnels présente des contraintes significatives :

- la période de soumission étant courte et les négociations avec les sous-traitants étant souvent longues, une telle pression pourrait mener à influencer les prix;

- le délai d'octroi étant excessivement long (entre 3 et 4 mois) et le début du chantier pouvant également être planifié plusieurs mois plus tard, la liste des sous-traitants est donc sujette à changement, les sous-traitants pouvant devenir non-disponibles pour diverses raisons;
- dans les travaux d'infrastructures, le nombre de sous-traitants est limité, par contre pour des travaux de bâtiment, le nombre de sous-traitants est très élevé, ce qui rendrait extrêmement complexe la gestion des contrats et l'application de cette mesure.

Compte tenu de toutes ces considérations, le SIVT ne recommande pas d'inclure la liste des sous-traitants aux dossiers décisionnels.

### **L'analyse de la Commission**

La Commission partage la préoccupation énoncée par les auteurs de la motion quant au devoir des élus municipaux de s'assurer de la bonne utilisation des deniers publics. C'est d'ailleurs dans cet esprit que la Commission permanente sur l'examen des contrats a été créée.

Dans le cas de la motion qui lui était soumise, la Commission a d'abord évalué la possibilité de mettre en œuvre les mesures proposées dans la motion d'un point de vue légal. Elle a aussi évalué la faisabilité pratique des mesures proposées et les avantages qu'elles procureraient aux élus dans leur prise de décision.

Le cadre légal est clair : la Ville signe un contrat d'exécution de travaux avec l'entrepreneur qui a soumis la plus basse soumission conforme. L'adjudicataire peut choisir ensuite des sous-traitants qui travailleront pour lui dans la réalisation des travaux. Il a l'obligation de s'assurer que ces sous-traitants soient pourvus d'une autorisation de l'AMF au moment de la conclusion du sous-contrat. La Commission a bien noté que le SIVT a pour pratique de vérifier si les sous-traitants sont autorisés par l'AMF. Cela se fait généralement lors de la rencontre de démarrage du chantier.

D'autre part, l'identification des sous-traitants dans le dossier décisionnel n'aurait aucun impact sur le choix de l'adjudicataire.

La Commission a aussi bien noté les potentiels effets d'une exigence d'inclusion des sous-traitants et de la valeur des sous-contrats dans les sommaires décisionnels. Comme l'affirme le SIVT, il n'est pas déraisonnable de penser que cela pourrait entraîner une diminution potentielle du nombre de soumissionnaires et une possible augmentation des prix tout en rendant la gestion des contrats encore plus complexe. L'adjudicataire d'un contrat bénéficierait de moins de flexibilité dans sa stratégie de réalisation d'un contrat et pourrait perdre un peu de son pouvoir de négociation face aux sous-traitants, surtout si la valeur des sous-contrats se retrouvait au sommaire décisionnel.

Enfin, il y a lieu de postuler que des entrepreneurs pourraient manquer de temps pour négocier des ententes avec des sous-traitants, ce qui contribuerait à réduire le nombre de soumissionnaires.

Pour toutes ces raisons, la Commission ne croit pas que l'inclusion dans les sommaires décisionnels de la liste des sous-traitants et de la valeur des sous-contrats serait faisable et utile dans le contexte actuel.

## **Conclusions**

*Considérant les dispositions actuelles de la Loi sur les contrats des organismes publics et de la Loi sur les cités et villes relatives à l'octroi des contrats et à l'accréditation des entreprises adjudicataires et des sous-traitants auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF);*

*Considérant l'obligation pour la Ville d'octroyer un contrat d'exécution de travaux au plus bas soumissionnaire conforme;*

*Considérant qu'il appartient à l'adjudicataire d'un contrat, en vertu de la Loi, de s'assurer que ses sous-traitants détiennent une accréditation de l'AMF;*

*Considérant que la Ville, malgré l'alinéa précédent, s'assure également que les sous-traitants détiennent une accréditation de l'AMF;*

*Considérant que l'inclusion d'une liste de sous-traitants au dossier décisionnel d'octroi d'un contrat n'aurait aucune incidence légale sur le choix de l'adjudicataire d'un contrat;*

### **R-1**

La Commission ne recommande pas que les renseignements relatifs à l'identité des sous-traitants de même qu'à la valeur et la nature des sous-contrats octroyés soient inclus dans les dossiers soumis pour décision aux instances décisionnelles de la Ville.

*Considérant l'ajout récent de l'application «Vue sur les contrats» sur le portail internet de la Ville de Montréal;*

*Considérant que cette application permet de consulter les contrats octroyés par les diverses instances de la Ville de Montréal après leur réalisation;*

*Considérant l'intérêt que présente l'information sur l'identité, a posteriori, des sous-traitants;*

### **R-2**

La Commission recommande que les renseignements relatifs à l'identité des sous-traitants et à la nature des sous-contrats octroyés soient accessibles, après la réalisation des contrats, sur le portail internet de la Ville de Montréal dans l'application «Vue sur les contrats».