

LA COLLUSION ET LA CORRUPTION : LES MOYENS JURIDIQUES À LA DISPOSITION DE LA VILLE DE MONTRÉAL AFIN DE CONTRER CES PHÉNOMÈNES.



Par Me Mario Paul-Hus



Depuis le début des travaux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, mieux connue sous le nom de la Commission Charbonneau, les citoyens de Montréal ont été en mesure de réaliser l'ampleur inattendue de la collusion et de la corruption dans la gestion de ses contrats municipaux dans l'administration montréalaise.

D'ailleurs, cela surprend à moitié si l'on considère que l'histoire de la ville de Montréal est truffée de périodes où la fraude et la corruption dans les affaires municipales étaient monnaie courante.

Mais qu'en est-il des moyens juridiques à la disposition de la ville de Montréal afin de mettre un terme à ces pratiques qui sont extrêmement onéreuses pour elle à cause des prix gonflés et qui jette un discrédit sur la qualité de la gestion des affaires de la métropole du Québec ?

Le dépôt du projet de loi concernant l'inspecteur général de la Ville de Montréal qui a été présenté suite aux demandes insistantes du nouveau maire de Montréal a été bien accueilli, mais son contenu permettra-t-il d'endiguer les deux phénomènes évoqués précédemment que sont la collusion et la corruption ?

Afin de bien saisir la notion de collusion et de corruption, tentons ensemble d'examiner comment définit-on dans la loi ces deux phénomènes.

Les dispositions de la *Loi sur la concurrence* qui relève de la compétence fédérale peuvent nous aider à encadrer le concept de collusion. En effet, cette loi précise qu'il s'agit d'une entente entre plusieurs personnes par lequel au moins l'une d'elles s'engage à ne pas présenter d'offre ou de soumission en réponse à un appel d'offres ou à en retirer une qui a été présentée ou finalement de présenter, en réponse à un appel d'offres une soumission qui est le fruit d'un

accord ou arrangement entre plusieurs soumissionnaires. Évidemment, la loi reconnaît la possibilité pour des entreprises liées de convenir de telles modalités puisque ces personnes morales sont considérées comme une seule.

La collusion fait donc l'objet de dispositions permettant aux municipalités de porter plainte devant un tribunal pénal lorsque des actions de cette nature ont lieu entre des fournisseurs. Mais pourquoi n'y a-t-il pas des poursuites plus nombreuses contre les entreprises qui ont opéré impunément pendant plusieurs années en réclamant des prix gonflés artificiellement par une concurrence inexistante et par une collusion systématique entre les différents soumissionnaires et par de l'intimidation à l'égard des autres.

Tout simplement à cause de la difficulté de prouver ces comportements frauduleux. Une ville, même de l'ampleur de Montréal, ne dispose pas de moyens lui permettant de prouver de tels agissements de ses fournisseurs, sans les moyens extraordinaires dont disposent par exemple les policiers.

De plus, une des facettes de la corruption permet d'acheter le silence des fonctionnaires municipaux qui pourrait par leur implication dans ces dossiers vraiment dénoncer les tricheurs. Il existe néanmoins des pratiques de la part de l'administration municipale qui permettent de mieux contrôler cette pratique.

La municipalité doit faire en sorte que son personnel au niveau du service des achats et son contrôleur doivent colliger des informations sur le marché avant de lancer un appel d'offres. La municipalité doit de plus maximiser la participation potentielle des soumissionnaires en adoptant des dispositions des documents d'appel d'offres qui favorise la participation et en opérant un suivi strict des motifs des soumissionnaires qui ont décidé de ne pas soumissionner.

La municipalité doit établir aussi clairement ses conditions. La municipalité doit choisir soigneusement les critères d'évaluation et d'attribution du contrat dans ses documents d'appel d'offres. Elle doit de plus favoriser l'utilisation des grilles d'évaluation des soumissions et être très exigeante au point de vue de la qualité de l'entrepreneur avec lequel elle choisit de faire affaire.

La municipalité doit prendre aussi toutes les mesures afin de réduire la communication entre les soumissionnaires et appliquer avec rigueur sa politique de gestion contractuelle et elle doit sensibiliser son personnel au risque de soumissions concertées dans les marchés publics.

La corruption quant à elle est un phénomène plus connu. Elle afflige les administrations publiques de la terre entière sous diverses formes. Dans les démocraties occidentales, le phénomène surprend un peu, mais il ne faut pas

être dupe, elle est bien présente et elle afflige la métropole tout comme les plus grandes villes du Québec.

Le crime de corruption consiste pour un fournisseur, un entrepreneur ou un soumissionnaire à offrir une contrepartie à un fonctionnaire ou à un élu municipal en échange d'un vote favorable ou défavorable, d'une abstention d'agir ou de l'obtention d'une décision municipale ou d'un acte officiel.

Quelles sont les bonnes pratiques qui peuvent enrayer la corruption?

Les municipalités doivent promouvoir l'éthique des élus municipaux et des fonctionnaires et prévoir des peines très sévères en cas de contravention.

Les municipalités peuvent aussi favoriser la création d'institutions chargées de surveiller l'administration municipale et d'enquêter sur les circonstances entourant les processus décisionnels. Elles peuvent aussi favoriser la délation et la récompenser.

La ville de Montréal, par l'entremise de son maire, a récemment requis de l'Assemblée nationale du Québec de nouveaux pouvoirs afin de lutter contre la collusion et la corruption dans sa gestion contractuelle. S'inspirant de la législation américaine, le législateur souhaite créer un poste d'inspecteur général, une espèce de super « enquêteur » doté des pouvoirs extraordinaires qui devraient lui permettre d'apporter un certain remède au problème de la collusion et de la corruption à Montréal.

Le projet de loi intitulé « *Loi concernant l'inspecteur général de la Ville de Montréal* » oblige la Ville de Montréal à nommer un inspecteur général par une résolution adoptée, sur la recommandation du maire, aux deux tiers des voix des membres du conseil.

Le projet de loi prévoit que l'inspecteur général est nommé pour un mandat de cinq ans, qui ne peut être renouvelé, et qu'il exerce ses fonctions de façon exclusive et à temps plein. Il prévoit que l'inspecteur général bénéficie d'un budget destiné au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.

Essentiellement, l'inspecteur général a le mandat de surveiller les processus de passation des contrats et l'exécution de ceux-ci par la Ville ou par une personne morale qui lui est liée. Le projet de loi mentionne également que l'inspecteur général recommande au conseil toute mesure visant à prévenir les manquements à l'intégrité dans le cadre de la passation des contrats par la Ville ou dans le cadre de leur exécution de même que toute mesure visant à favoriser le respect des dispositions légales et des exigences de la Ville en matière de

passation ou d'exécution de contrats. Il mentionne que l'inspecteur général surveille l'application de telles mesures.

L'inspecteur général se voit aussi confier le mandat de former les membres des conseils de même que les fonctionnaires et employés de la Ville afin qu'ils reconnaissent et préviennent les manquements à l'intégrité et aux règles applicables dans le cadre de la passation des contrats par la Ville ou dans le cadre de leur exécution.

Dans l'exercice de ses fonctions, l'inspecteur général a certains pouvoirs lui permettant d'examiner des documents et d'obtenir des renseignements de la Ville, d'une personne morale qui lui est liée, d'une personne qui est en relation contractuelle avec la Ville ou avec une personne morale qui lui est liée ou d'un sous-contractant de la personne qui est en relation contractuelle.

Le projet de loi accorde à l'inspecteur général le pouvoir d'annuler tout processus de passation d'un contrat de la Ville ou de toute personne morale qui lui est liée, de résilier tout contrat de la Ville ou de la personne morale qui lui est liée ou de suspendre un tel contrat, s'il constate le non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres ou d'un contrat, ou que des renseignements donnés dans le cadre du processus de passation d'un contrat sont faux.

Une décision de l'inspecteur général peut toutefois être renversée par le conseil ou par le conseil d'administration de la personne morale.

Le projet de loi prévoit que toute personne qui communique à l'inspecteur général des renseignements qu'elle juge pertinents à la réalisation de son mandat bénéficie de certaines protections visant à assurer son anonymat et l'absence de mesures de représailles.

Enfin, l'inspecteur général doit effectuer sans délai une dénonciation au commissaire à la lutte contre la corruption, s'il estime qu'une contravention à une disposition d'une loi fédérale ou du Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi impliquant de la corruption, de la malversation, de la collusion, de la fraude ou du trafic d'influence dans, entre autres, la passation ou l'exécution de contrats pourrait avoir été commise.

Certains aspects du projet de loi sont certainement de nature à améliorer la situation actuelle. La résiliation potentielle d'un contrat est une arme redoutable, mais dans bien des cas, il y aura certaines hésitations à utiliser ce pouvoir par crainte de hausser le coût des projets ou de limiter les garanties offertes par les entrepreneurs généraux.

L'expérience américaine en la matière a connu un certain succès.

Des observateurs de la scène municipale ont dénoncé que le remède était plus difficile à subir que la maladie. En effet, certains projets ou fourniture de services sont devenus plus onéreux et ont subi des délais importants dans leur réalisation ou leur fourniture.

Nous croyons qu'il faut laisser la chance au coureur. D'ici l'entrée en vigueur de la loi, la ville de Montréal doit travailler quotidiennement à lutter contre la collusion et la corruption.

De son côté, le législateur québécois devrait repenser les règles à la base du financement des partis politiques municipaux.

La ville de Montréal quant à elle doit continuer à renforcer le comportement éthique des élus municipaux et des fonctionnaires et à faire mieux connaître publiquement les sanctions imposées aux élus et aux fonctionnaires.

L'inspecteur général de la ville de Montréal doit donner le ton en accumulant rapidement des succès dans sa lutte à la collusion et à la corruption. La création du poste d'inspecteur général de la ville de Montréal n'est pas une panacée, mais une nouvelle fonction qui est de nature à donner le ton, tout autant à Montréal que dans le reste de la province.