

Rapport
du ministère des Affaires municipales, des
Régions et de l'Occupation du territoire
concernant la vérification du processus suivi par
la Municipalité régionale de comté Les Moulins
pour l'attribution des contrats

Février 2012

Direction générale des finances municipales
Service de la vérification



Service de la vérification

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

Dépôt légal – Novembre 2011

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

978-2-550-63562-8

© Gouvernement du Québec – 2011

TABLE DES MATIÈRES

1. Mandat	1
1.1 Contexte.....	1
1.2 Profil de l'organisme municipal vérifié.....	1
1.3 Objectif de la vérification	1
1.4 Étendue de la vérification.....	2
1.5 Approche méthodologique	2
2. Résultats de la vérification	5
3. Constatations et recommandations.....	6
3.1 Présentation	6
3.2 Contrats à long terme.....	6
3.3 Régime général concernant l'adjudication des contrats.....	7
3.4 Publication dans le système électronique d'appel d'offres et dans un journal	9
3.5 Délai pour la réception des soumissions.....	9
3.6 Accord intergouvernemental de libéralisation des marchés.....	10
3.7 Base de demande des soumissions	10
3.8 Ouverture publique en présence de deux témoins	11
3.9 Adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire conforme	12
3.10 Soumissions par voie d'invitation écrite	13
3.11 Division en plusieurs contrats interdite.....	13
3.12 Politique de gestion contractuelle	15
3.13 Documentation des dossiers.....	15
4. Commentaires généraux de la MRC des Moulins.....	16
5. Conclusion de la vérification.....	18

1. Mandat

1.1 Contexte

Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire veille à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et des citoyens, et ce, en vertu des dispositions de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (L.R.Q., c. M-22.1).

Dans ce contexte, le ministre a désigné, le 17 avril 2011, monsieur Omar Sebbar, CGA du Service de la vérification, pour réaliser un mandat de vérification concernant le processus suivi par la Municipalité régionale de comté (MRC) des Moulins pour l'attribution des contrats et tout autre aspect lié à l'administration municipale.

Ce rapport vise à présenter les constats établis au cours de la vérification et à formuler des recommandations destinées à la MRC des Moulins.

1.2 Profil de l'organisme municipal vérifié

La MRC des Moulins a été constituée en vertu du décret 3377-81 le 9 décembre 1981. Elle est située dans la région administrative de Lanaudière et regroupe les villes de Mascouche et de Terrebonne.

La ville de Mascouche compte une population de 40 063 habitants et celle de la ville de Terrebonne 105 021 habitants.

La MRC des Moulins est assujettie au Code municipal du Québec (CMQ) (L.R.Q., c. C-27.1). Le conseil de la MRC est composé de douze élus municipaux, trois venant de la Ville de Mascouche et neuf de la Ville de Terrebonne.

La MRC des Moulins exerce ses compétences en matière de transport en commun, de transport adapté, de sécurité publique, de développement local et d'aménagement du territoire. De plus, la MRC est mandataire de la Société d'habitation du Québec (SHQ) pour l'application de certains programmes d'aide à la rénovation résidentielle.

Selon le rapport financier 2010, ses revenus de fonctionnement totalisent 21,1 M\$. Les acquisitions en immobilisations sont de 0,8 M\$, les dépenses en aménagement, urbanisme et développement économique sont de 3,0 M\$ et celles liées au transport sont de 15,7 M\$.

1.3 Objectif de la vérification

Le mandat de vérification visait à s'assurer que le processus suivi par la MRC des Moulins pour l'attribution des contrats respecte les dispositions législatives prévues au CMQ et les dispositions réglementaires en découlant.

Afin de fournir cette assurance raisonnable, deux types d'intervention de vérification ont été effectués :

- une vérification financière portant sur les aspects financiers liés à l'attribution des contrats de façon à s'assurer que les dépenses liées aux contrats sont consignées de façon exacte;
- une vérification de conformité aux lois et règlements.

1.4 Étendue de la vérification

La vérification portait sur les contrats accordés par la MRC des Moulins pendant la période de janvier 2008 à décembre 2010. Il est à noter que l'étendue de la vérification a été élargie pour certains dossiers lorsqu'il a été nécessaire de le faire afin d'obtenir une assurance raisonnable.

1.5 Approche méthodologique

La vérification a été effectuée en nous inspirant des normes de vérification généralement reconnues du Canada, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable, mais non absolue, que la MRC des Moulins a respecté les dispositions législatives prévues au CMQ. Ce type de vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui du respect des articles en cause. Elle comprend également l'appréciation du respect général de ces articles.

Pour le travail de vérification effectué au regard de l'information contenue dans les tableaux 1 à 4, la MRC nous a remis une liste des contrats de plus de 25 000 \$ octroyés par celle-ci ainsi que l'informations qualitative et quantitative relative à ces contrats. Par la suite, les dossiers identifiés ont été classés en différentes catégories selon la nature des contrats, à savoir : les contrats d'approvisionnement, les contrats de services professionnels et les autres contrats de service. Les contrats ont également été répartis selon les niveaux de dépenses suivants : au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$, et 100 000 \$ et plus. Afin de nous assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité de la liste des contrats, nous l'avons validée par échantillonnage avec les procès-verbaux.

Pour le travail de vérification effectué au regard des montants payés de moins de 25 000 \$, nous avons demandé à la MRC de nous fournir le journal des déboursés. À partir de ce document, une analyse financière a été réalisée afin de cibler les fournisseurs présentant un risque de division de contrats ou de non-respect des seuils et des dispositions législatives s'y rattachant, tel que défini dans la Loi.

Ainsi, 78 dossiers ont été identifiés et tous ont été sélectionnés pour une vérification, selon la nature des contrats et le niveau des dépenses associées.

En plus de la vérification détaillée des documents composant le dossier d'adjudication, les décaissements relatifs à certains contrats ont été vérifiés.

La vérification des dossiers, dans les bureaux de la MRC, a été réalisée du 18 au 26 mai 2011. Par la suite, différents échanges ont eu lieu avec des intervenants de la MRC.

Les tableaux suivants présentent, de façon globale et selon la nature des contrats, le nombre de dossiers identifiés et vérifiés.

Tableau 1		
Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Global		
Niveau des dépenses	Dossiers identifiés	Dossiers vérifiés
Moins de 25 000 \$	44	44
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	7	7
100 000 \$ et plus	27	27
Total	78	78
Dossiers vérifiés		100 %

Tableau 2		
Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Contrats d'approvisionnement		
Niveau des dépenses	Dossiers identifiés	Dossiers vérifiés
Moins de 25 000 \$	3	3
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	3	3
100 000 \$ et plus	0	0
Total	6	6
Dossiers vérifiés		100 %

Tableau 3		
Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Contrats de services professionnels		
Niveau des dépenses	Dossiers identifiés	Dossiers vérifiés
Moins de 25 000 \$	6	6
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	0	0
100 000 \$ et plus	0	0
Total	6	6
Dossiers vérifiés		100 %

Tableau 4		
Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Contrats des autres services		
Niveau des dépenses	Dossiers identifiés	Dossiers vérifiés
Moins de 25 000 \$	35	35
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	4	4
100 000 \$ et plus	27	27
Total	66	66
Dossiers vérifiés		100 %

2. Résultats de la vérification

À la suite de nos travaux de vérification et selon ce que nous indique la Direction des affaires juridiques, nous sommes en mesure de conclure qu'à notre avis la MRC des Moulins a généralement respecté les dispositions législatives prévues au CMQ et les dispositions réglementaires en découlant pour l'attribution des contrats pour la période de janvier 2008 à décembre 2010.

La vérification a toutefois permis de constater le non-respect des trois dispositions suivantes :

1. Contrat à long terme

En vertu de l'article 14.1 du CMQ, toute convention par laquelle une municipalité engage son crédit pour une période excédant cinq ans doit, pour la lier, être autorisée au préalable par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, sauf s'il s'agit d'une convention qui l'oblige au paiement d'honoraires pour services professionnels, d'un contrat de travail ou d'une entente intermunicipale. Dans le cadre de notre mandat de vérification, nous avons relevé une situation pour laquelle la Direction des affaires juridiques nous confirme que la MRC aurait dû demander l'autorisation du ministre. Cette situation est documentée à la sous-section 3.2 du présent rapport.

2. Régime général concernant l'adjudication des contrats

Dans le cadre de notre mandat de vérification, nous avons relevé une situation pour laquelle la Direction des affaires juridiques indique que la conformité au régime général concernant l'adjudication des contrats n'a pas été respectée. Cette situation est documentée à la sous-section 3.3 du présent rapport.

3. Division en plusieurs contrats interdite

Dans le cadre de notre vérification, nous avons relevé deux situations de division de contrats en plusieurs contrats en semblable matière. Ces situations sont davantage documentées à la sous-section 3.11 du présent rapport.

Nous avons également relevé des lacunes relativement à la documentation des dossiers. D'autres manquements ont aussi été constatés au cours de la vérification. Ceux-ci sont documentés à la section 3 du présent rapport. Ces constatations concernent des aspects techniques du CMQ ou elles font référence à des pratiques de gestion. Des recommandations particulières découlant de ces constats sont formulées.

3. Constatations et recommandations

3.1 Présentation

Les sous-sections qui suivent présentent les constatations et les recommandations relatives au respect des dispositions législatives prévues au CMQ pour l'attribution des contrats. L'ordre de présentation correspond à l'ordre d'apparition des articles dans la Loi.

3.2 Contrats à long terme

En vertu de l'article 14.1 du CMQ, toute convention pour laquelle une municipalité engage son crédit pour une période excédant cinq ans doit, pour la lier, être autorisée au préalable par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, sauf s'il s'agit d'une convention qui l'oblige au paiement d'honoraires pour services professionnels, d'un contrat de travail ou d'une entente intermunicipale.

Dans le cadre de notre mandat de vérification, nous avons relevé la situation suivante pour laquelle la MRC n'a pas demandé l'autorisation du ministre.

Le 12 décembre 2006, le conseil de la MRC désigne, par la résolution 6024-12-06, le préfet et le directeur général pour signer un contrat de service à la clientèle avec Lanau com inc., dont la durée et le montant ne sont pas mentionnés.

Le 16 janvier 2007, les personnes autorisées signent un contrat d'une durée de dix ans avec Lanau com inc., par lequel ce fournisseur s'engage à mettre en place, organiser et gérer un service de réception d'appels téléphoniques, de diffusion de l'information et de vente de billets et titres de transport.

Selon la Direction des affaires juridiques, puisque la durée du contrat est supérieure à cinq ans, la MRC devait demander l'autorisation du ministre avant d'engager son crédit, et ce, en vertu de l'article 14.1 du CMQ. Or, au moment de la signature du contrat, aucune demande d'autorisation n'avait préalablement été soumise au ministre.

Par ailleurs, le même contrat a été octroyé de gré à gré, alors que les montants engagés sont supérieurs à 100 000 \$, ce qui contrevient aux dispositions de l'article 935 et suivants du CMQ. Cette situation est décrite à la sous-section suivante.

Recommandation

Nous recommandons que la MRC demande l'autorisation au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire avant de signer une convention pour laquelle elle engage son crédit pour une période excédant cinq ans.

Commentaires de la MRC

Nous prenons acte de la recommandation du ministre. Toutefois, nous tenons à souligner que le conseil avait demandé l'autorisation du ministre dans le cas de son engagement de crédit de plus de cinq (5) ans pour le contrat de transport en commun avec Lanau Bus (dépense annuelle d'environ 13 000 000 \$).

Nous avons toujours été convaincus que le contrat d'information à la clientèle (dépense annuelle d'environ 200 000 \$) dispensé par Lanau Com était accessoire au contrat principal. Dans le cas contraire, nous nous serions assurés de faire la demande d'autorisation au ministre avant l'engagement de crédit pour plus de cinq (5) ans comme ce fut fait pour le contrat de service de transport en commun.

3.3 Régime général concernant l'adjudication des contrats

En vertu des articles 934 et suivants du CMQ, les municipalités ne doivent adjudger leurs contrats qu'après demande de soumissions publiques, faite par annonce dans un journal et dans un système électronique d'appel d'offres ou par voie d'invitation écrite selon la nature et le niveau de dépense du contrat.

Jusqu'en 2008, les articles 525 et 526 du CMQ¹ prévoyaient une exception pour les municipalités qui entreprenaient d'organiser un service de transport en commun :

Art. 525 : Toute municipalité locale peut, par règlement dont copie doit être transmise au ministre des Transports, organiser un service de transport en commun de personnes dans le territoire de la municipalité et assurer une liaison avec des points situés à l'extérieur de ce territoire. Ce règlement doit décrire le service projeté.

Art. 526 : Ce service de transport ne peut être effectué que par un transporteur qui est un organisme public de transport en commun, un titulaire de permis de transport par autobus, un titulaire de permis de taxi, un regroupement de titulaires de permis de taxi ou un transporteur scolaire lié par contrat avec la municipalité.

Ce contrat peut être conclu sans procéder par demande de soumissions; lorsque la municipalité procède par demande de soumissions, elle n'est pas obligée de retenir quelque soumission que ce soit.

Lorsque le contrat est conclu avec un transporteur scolaire, ce dernier peut utiliser d'autres véhicules que des autobus d'écoliers ou des véhicules d'écoliers de type minibus. Cependant, il ne peut alors utiliser ces véhicules pour effectuer un transport d'élèves.

1. Ces articles ont été remplacés par les articles 48.18 et 48.19 de la Loi sur les transports (L.R.Q., c. T-12) qui prévoient la même exception.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons constaté la situation suivante pour laquelle la Direction des affaires juridiques nous indique que la conformité au régime général concernant l'adjudication des contrats n'a pas été respectée.

Le 16 janvier 2007, le préfet et le directeur général de la MRC signent un contrat avec Lanau com inc., pour des services de réception d'appels téléphoniques, de diffusion de l'information et de vente de billets et titres de transport. Ce contrat est octroyé de gré à gré, tel que mentionné à la sous-section 3.2 relativement aux engagements à long terme.

Les déboursés liés à ce contrat pour les années 2008, 2009 et 2010 sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 5				
Sommaire des paiements effectués à Lanau com inc. ²				
Année	2008	2009	2010	Total
Montant	223 311 \$	170 266 \$	203 188 \$	596 765 \$

La MRC évoque que le contrat signé avec Lanau com inc. est un contrat accessoire, rattaché au contrat principal du service de transport en commun signé avec Lanau Bus inc., et que, de ce fait, l'exception du deuxième alinéa de l'article 526 lui permettait d'adjuger ce contrat de gré à gré.

Toutefois, selon la Direction des affaires juridiques, l'exception de l'article 526 ne s'applique qu'aux contrats pour des services qui doivent absolument être effectués par un transporteur mentionné au premier alinéa. Or, comme le contrat avec Lanau com inc. en est un de service à la clientèle, l'article 526 ne trouvait pas application.

Par conséquent, étant donné que le total des paiements est supérieur à 100 000 \$, la Direction des affaires juridiques nous indique que la MRC des Moulins aurait dû procéder à une demande de soumissions par voie d'appel d'offres public pour l'adjudication de ce contrat.

Recommandation

Nous recommandons que la MRC n'accorde les contrats qu'à la suite d'une demande de soumissions publiques, faite par annonce dans un journal et dans un système électronique d'appel d'offres, ou par voie d'invitation écrite, selon la nature et le niveau des dépenses du contrat.

2. Pour une période de 2009 et l'année 2010, les chèques sont libellés au nom de Lanau Bus sec, conformément à la résolution 7059-08-09, à la suite d'une réorganisation de l'entreprise Lanau com inc.

Commentaires de la MRC

Nous prenons acte de l'opinion du ministère à l'effet que le contrat accordé à Lanau Com n'est pas un contrat accessoire.

Comme Lanau Bus et Lanau Com étaient, dans notre esprit et dans la pratique, des compagnies étroitement apparentées, nous pensions clairement que Lanau Com était la compagnie la plus qualifiée, et à un coût raisonnable, pour offrir le service d'information téléphonique imputable au service de transport, de manière accessoire, à notre clientèle.

3.4 Publication dans le système électronique d'appel d'offres et dans un journal

En vertu du troisième alinéa du paragraphe 1 de l'article 935 du CMQ, une demande de soumissions publiques relative à un contrat de construction, d'approvisionnement ou de services comportant une dépense de 100 000 \$ et plus doit :

1. être publiée dans le système électronique d'appel d'offres approuvé par le gouvernement pour l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1) et dans un journal qui est diffusé sur le territoire de la municipalité ou, à défaut d'y être diffusé, qui est une publication spécialisée dans le domaine et vendue principalement au Québec;
2. prévoir que tout document auquel elle renvoie de même que tout document additionnel qui y est lié, ne peuvent être obtenus que par le biais de ce système.

La vérification nous a permis de conclure que pour tous les contrats qui comportent une dépense de 100 000 \$ et plus et qui exigent une publication dans le Système électronique d'appel d'offres (SEAO), la MRC a respecté cette disposition de la Loi.

3.5 Délai pour la réception des soumissions

En vertu de l'article 935, paragraphe 2 du CMQ, le délai accordé pour la réception des documents ne doit pas être inférieur à huit ou quinze jours selon la nature et le niveau des dépenses du contrat.

À l'exception de la situation décrite à la sous-section 3.13, pour laquelle notre travail de vérification a été limité par l'absence de pièces justificatives, notre vérification permet de conclure que la MRC respecte cet article de la Loi en accordant un délai supérieur à huit ou quinze jours selon la nature et le niveau des dépenses du contrat.

Recommandation

Nous recommandons que la MRC conserve un document démontrant que le délai accordé pour la réception des documents a été respecté, tel que prévu par la Loi.

Commentaire de la MRC

Nous constatons qu'il s'agit du seul cas pour lequel la vérification du ministère a été limitée par l'absence de pièces justificatives. Cette situation s'est produite par inadvertance. Des mesures appropriées seront mises en place.

3.6 Accord intergouvernemental de libéralisation des marchés

En vertu de l'article 935, paragraphe 2.1 du CMQ, la demande de soumissions publiques doit inviter à soumissionner les entrepreneurs ou les fournisseurs qui ont un établissement dans un territoire visé par un accord de libéralisation des marchés applicable à la municipalité pour les contrats d'approvisionnement, de services et de construction de 100 000 \$ et plus.

Deux demandes de soumissions ont été publiées dans le SEAO, tel que prévu par la Loi.

La vérification a permis de constater que l'appel d'offres relatif aux travaux de stabilisation des berges de la rivière Mascouche près de la rue Charles-Aubert (T8757-00), publié le 22 juillet 2010, indique que seul l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) est applicable. L'Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick (AQNB) ainsi que l'Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario (ACCQO) ne sont pas indiqués.

Selon la Direction des affaires juridiques, au moment de l'inscription d'un appel d'offres, il faut tenir compte de tous les accords³ de libéralisation des marchés qui s'appliquent, selon la nature et la dépense du contrat.

Recommandation

Nous recommandons que la MRC, lorsqu'elle présente des demandes de soumissions, fasse les inscriptions appropriées au Système électronique d'appel d'offres en fonction des accords applicables à chaque contrat.

Commentaire de la MRC

Nous prenons bonne note de la recommandation du ministère en soulignant qu'il s'agissait d'une omission involontaire.

3. Le site Web du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire contient de l'information quant aux différents accords de libéralisation des marchés applicables au domaine municipal. <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/gestion-contractuelle-et-ethique/gestion-contractuelle>

3.7 Base de demande des soumissions

En vertu de l'article 935, paragraphe 3 du CMQ, les soumissions ne sont demandées et les contrats qui peuvent en découler ne sont accordés que suivant l'une ou l'autre des bases suivantes :

- a) à un prix forfaitaire;
- b) à un prix unitaire.

La vérification permet de conclure que la MRC respecte la disposition législative d'accorder les contrats sur la base d'un prix forfaitaire ou unitaire.

3.8 Ouverture publique en présence de deux témoins

En vertu de l'article 935, paragraphes 4 et 5 du CMQ, toutes les soumissions doivent être ouvertes publiquement, en présence d'au moins deux témoins, aux date, heure et lieu mentionnés dans la demande de soumissions, et tous ceux qui ont soumissionné peuvent assister à l'ouverture des soumissions.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons constaté trois situations pour lesquelles on ne peut affirmer si la MRC s'est conformée à la Loi, puisque aucun document ne confirme qu'il y a eu ouverture publique, en présence de deux témoins, aux date et lieu d'ouverture mentionnés.

Nous traitons plus spécifiquement de l'une de ces situations à la sous-section 3.13.

Par ailleurs, dans deux de ces situations, les soumissions ont été reçues par télécopieur, ce qui peut entraîner certains problèmes.

Selon la Direction des affaires juridiques, l'application stricte des règles relatives à la façon d'ouvrir les soumissions, comme prévu à l'article 935, paragraphes 4, 5 et 6 du CMQ, est un moyen d'assurer le caractère équitable du processus de demande de soumissions. « L'acceptation des soumissions transmises par télécopieur peut à cet égard comporter certains problèmes en ce qui concerne la confidentialité que le demandeur d'offres doit assurer à chaque soumission reçue avant le moment prévu pour l'ouverture des soumissions. Si ce moyen devait être choisi, il est alors important de prévoir un contrôle précis de la réception des soumissions dans le but d'assurer leur confidentialité et le moment exact de leur réception, afin de se prémunir contre tout soupçon à cet égard⁴ . »

L'analyse des documents de la MRC n'a pas permis de conclure qu'elle prévoit un contrôle précis à cet égard.

4. André Langlois, *Les contrats municipaux par demande de soumissions*, 3^e édition, Cowansville, Québec, Éditions Yvon Blais inc. 2005, p. 210.

Recommandations

Nous recommandons que la MRC s'assure de la présence d'au moins deux témoins au moment de l'ouverture publique des soumissions et qu'elle conserve un document authentifié démontrant que la Loi a été respectée.

Nous recommandons que la MRC prévoie un contrôle précis de la réception des soumissions lorsqu'elle choisit d'accepter les soumissions par télécopieur, afin d'assurer la confidentialité, le moment exact de la réception des documents et la preuve de la présence des témoins, tel que prévu par la Loi.

Commentaires de la MRC

Nous prenons bonne note de la recommandation du ministère et nous constatons qu'il s'agit de trois cas isolés. Les correctifs requis seront apportés.

Nos recherches auprès de différentes municipalités nous ont permis de constater que notre procédure d'ouverture publique à deux personnes incluant la personne responsable de l'ouverture était une procédure couramment en vigueur dans le monde municipal. De plus, dans la vaste majorité des cas, les soumissionnaires assistent à l'ouverture publique des soumissions.

Nous suggérons au MAMROT de publier une directive claire à l'intention des municipalités.

3.9 Adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire conforme

En vertu de l'article 935, paragraphe 7 du CMQ, le conseil ne peut accorder le contrat à une personne autre que celle qui a fait, dans le délai fixé, la soumission la plus basse, ou comme le prévoit l'article 936.0.1.1 du CMQ, à celle qui a fait la soumission ayant obtenu le meilleur pointage. Selon la Direction des affaires juridiques, du fait qu'un soumissionnaire ne rencontre pas les exigences établies aux documents d'appel d'offres, il peut en résulter un rejet de sa soumission. « Il est évident que l'organisme municipal qui a pris la peine d'établir dans un appel d'offres des exigences spécifiques quant à la qualification de son futur cocontractant, et aux conditions monétaires visant à assurer sa solvabilité et son sérieux s'attend à ce que celle-ci soit respectée intégralement par toutes les personnes ayant déposé des soumissions⁵. »

La vérification permet de conclure que la MRC accorde les contrats au plus bas soumissionnaire conforme.

5. André Langlois, Op. cit., p. 231.

3.10 Soumissions par voie d'invitation écrite

En vertu de l'article 936 du CMQ, en règle générale, un contrat qui comporte une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$ ne peut-être adjudgé qu'après demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entrepreneurs ou, selon le cas, deux fournisseurs.

À l'exception de la situation décrite à la sous-section 3.13, pour laquelle notre travail de vérification a été limité par l'absence de pièces justificatives, notre vérification permet de conclure que la MRC respecte la disposition législative de demander des soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entrepreneurs ou, selon le cas, deux fournisseurs lorsque la situation l'exige.

Recommandation

Nous recommandons que la MRC documente les dossiers d'appel d'offres afin d'être en mesure de démontrer qu'il y a toujours eu au moins deux entrepreneurs ou fournisseurs invités à soumissionner.

Commentaires de la MRC

Nous constatons qu'il s'agit du seul cas pour lequel la vérification du ministère a été limitée par l'absence de pièces justificatives. Cette situation s'est produite par inadvertance.

Des mesures appropriées seront mises en place.

3.11 Division en plusieurs contrats interdite

L'article 938.0.3 du CMQ, stipule qu'une municipalité ne peut diviser un contrat en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration, un contrat d'assurance ou un contrat pour l'exécution de travaux, la fourniture de matériel ou de matériaux ou la fourniture de services autres que des services professionnels nécessaires dans le cadre d'un recours devant un tribunal, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles.

La vérification a permis de révéler deux situations pour lesquelles, selon la Direction des affaires juridiques, tout porte à croire qu'il y a eu division en plusieurs contrats.

Situation 1 : Leroux, Beaudoin, Hurens & associés inc. (LBHA)

Le 25 novembre 2009, la MRC des Moulins a adopté la résolution 7184-11-09 autorisant la firme d'ingénieurs-conseils LBHA à préparer les plans et devis pour les travaux de stabilisation d'un talus de la rivière Mascouche (secteur boulevard Charles-Aubert). Le contrat, octroyé de gré à gré, est de 18 000 \$ plus taxes.

Le 11 août 2010, conformément à la résolution 7507-08-10, la même firme obtient, de gré à gré, le mandat de surveiller les travaux du même projet totalisant 21 500 \$ plus taxes.

L'analyse du contenu des résolutions et des factures n'a rien révélé qui explique pourquoi ces mandats n'ont pas fait l'objet d'un seul et unique contrat. Puisque le total des deux mandats est de 39 500 \$ plus taxes, la Direction des affaires juridiques nous indique qu'une invitation à soumissionner faite par écrit auprès d'un minimum de deux fournisseurs ainsi que le système d'évaluation et de pondération des offres obligatoires pour un contrat relatif à des services professionnels auraient dû être utilisés.

Situation 2 : BPR-Triax

Le 15 septembre 2009, le conseil de la MRC, par la résolution 7107-09-09, a accordé de gré à gré, à BPR-Triax, le mandat de préparation des plans et devis pour des travaux de reprofilage du fossé de drainage des eaux pluviales dans le secteur de la rue Pressier. Le contrat s'élève à 22 000 \$ plus taxes.

Le 22 juin 2010, le conseil de la MRC, par la résolution 7446-06-10, a accordé de gré à gré, à la même firme, un deuxième mandat pour la surveillance de ces travaux pour un montant identique.

L'analyse du contenu des résolutions et des factures n'a révélé aucun élément qui explique pourquoi ces mandats n'ont pas fait l'objet d'un seul et unique contrat. Puisque le total des deux mandats est de 44 000 \$ plus taxes, la Direction des affaires juridiques nous indique qu'une invitation à soumissionner faite par écrit auprès d'un minimum de deux fournisseurs ainsi que le système d'évaluation et de pondération des offres obligatoires pour un contrat relatif à des services professionnels auraient dû être utilisés.

La vérification permet de conclure que cette façon de procéder ne constitue pas une pratique systématique de la MRC. Ainsi, dans d'autres cas similaires, la MRC a procédé à l'octroi des contrats de services professionnels qui incluent les services de plans, devis et la surveillance des travaux. Le mandat accordé à la firme Axor Experts-conseils par la résolution 6753-10-08 du conseil, relatif aux travaux de nettoyage du lit du cours d'eau Robinson, en est un exemple.

Recommandation

Nous recommandons que la MRC ne divise pas un contrat en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration.

Commentaires de la MRC

Nous prenons note de l'évolution de l'interprétation en cette matière.

Au moment de l'attribution des contrats, nous étions persuadés que le contrat pour la réalisation de plans et devis et le contrat pour la surveillance de travaux pouvaient être considérés comme des mandats distincts.

Nous comprenons que des modifications législatives ultérieures à l'attribution des contrats de la MRC sont venues clarifier la situation à ce sujet

3.12 Politique de gestion contractuelle

L'article 938.1.2 du CMQ exige que toute municipalité adopte une politique de gestion contractuelle. Le 14 décembre 2010, la MRC a présenté et adopté, par la résolution 7663-12-10, sa politique de gestion contractuelle. Cette politique est accessible sur le site Web de la MRC.

3.13 Documentation des dossiers

Notre travail de vérification a permis de constater des lacunes relativement à la documentation des dossiers. En outre, nous avons relevé une situation pour laquelle notre travail a été limité en l'absence de pièces justificatives.

Par la résolution 6704-09-08, le conseil de la MRC a accordé, à la suite d'une demande de soumissions par voie d'invitation écrite, le contrat de construction des abribus sur le territoire de la ville de Terrebonne à l'entreprise L. Roy Paysagiste enr.

Dans cette situation, la MRC explique ne pas avoir en sa possession toute la documentation relative à ce dossier puisqu'elle a eu recours aux services techniques de la Ville de Terrebonne pour la supervision du processus d'attribution du contrat et la gestion du projet.

Les Villes de Mascouche et Terrebonne se voient fréquemment confier la préparation des documents d'appel d'offres ainsi que leur analyse. Il est important, dans ces cas, de prévoir que la MRC ait copie de tous les documents concernant les demandes de soumissions afin de constituer des dossiers complets.

Recommandation

Nous recommandons que la MRC, lorsqu'elle a recours aux services techniques des Villes de Mascouche et de Terrebonne, conserve des copies de tous les documents et pièces justificatives des dossiers concernant les demandes de soumissions, afin de démontrer le respect des règles en matière d'attribution de contrats.

Commentaire de la MRC

Nous prenons acte des commentaires du ministère et apporterons les ajustements à notre approche.

4. Commentaires généraux de la MRC des Moulins

Nous sommes heureux de constater que le vérificateur du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) en arrive à la conclusion que « la MRC a généralement respecté les dispositions législatives prévues au Code Municipal du Québec et les dispositions réglementaires en découlant pour l'attribution des contrats pour la période de janvier 2008 à décembre 2010 ».

Nous tenons à assurer le ministère que le respect des règles administratives a toujours été une préoccupation de la MRC, et ce, dans une perspective de rendre le meilleur service aux citoyens et au plus bas coût possible.

5. Conclusion de la vérification

À la suite de nos travaux de vérification et selon ce que nous indique la Direction des affaires juridiques, nous sommes en mesure de conclure qu'à notre avis la MRC des Moulins a généralement respecté les dispositions législatives prévues au CMQ et les dispositions réglementaires en découlant pour l'attribution des contrats pour la période de janvier 2008 à décembre 2010.

Avec l'aide de la Direction des affaires juridiques, nous avons, entre autres, constaté le non-respect des dispositions législatives dans les situations suivantes :

- Adjudication d'un contrat d'une durée supérieure à cinq ans sans obtenir l'autorisation du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ;
- La conformité au régime général concernant l'adjudication des contrats dans une situation;
- Division d'un contrat en plusieurs contrats, et ce, à deux occasions.

Nous avons également relevé des lacunes relativement à la documentation des dossiers. D'autres manquements à caractère plus technique ont aussi été documentés, tout comme certaines pratiques de gestion. Des recommandations particulières pour chacun des constats sont formulées.

(original signé)

Omar Sebbar, CGA
Analyste-vérificateur

www.mamrot.gouv.qc.ca

**Affaires municipales,
Régions et Occupation
du territoire**

Québec 