

Rapport
du ministère des Affaires municipales et de
l'Occupation du territoire concernant l'audit
du processus suivi par la Ville de Brossard
pour l'attribution des contrats

Février 2015

Direction générale des finances municipales
Service de la vérification



Québec 

Ce document a été réalisé par le Service de la vérification
du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante :
www.mamrot.gouv.qc.ca

Dépôt légal – Octobre 2014
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
978-2-550-71705-8
© Gouvernement du Québec – 2014

Table des matières

1.	Mandat	1
1.1.	Contexte	1
1.2.	Profil de l'organisme municipal audité	1
1.3.	Objectif de l'audit	1
1.4.	Étendue de l'audit	2
1.5.	Approche méthodologique	2
1.6.	Validation juridique	3
2.	Résultats de l'audit	4
3.	Constatations et recommandations	5
3.1.	Présentation	5
3.2.	Publication sur Internet de la liste des contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$	5
3.3.	Adjudication des contrats à la suite d'une demande de soumissions publiques ou par voie d'invitation écrite	6
3.4.	Publication dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) et accord intergouvernemental de libéralisation des marchés	10
3.5.	Délai pour la réception des soumissions	11
3.6.	Unicité d'un fournisseur	12
3.7.	Division en plusieurs contrats interdite	14
3.8.	Modification à un contrat	16
4.	Commentaires généraux de la Ville	18

1. Mandat

1.1. Contexte

Le ministre des Affaires municipales 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 (RLRQ, c. M-22.1).

Dans ce contexte, le 5 juillet 2012, monsieur Bruno Delage, MBA, CPA, CMA, du Service de la vérification du Ministère, a été désigné pour réaliser un mandat de vérification (audit) concernant le processus suivi par la Ville de Brossard pour l'attribution des contrats. Ont également collaboré à la réalisation de ce mandat : messieurs Michel Beauséjour, CPA, CMA, Saïd Elhour, CPA, CGA, Mathieu Jodoin et Riadh Tounsi.

Ce rapport vise à présenter les constats établis au cours de l'audit et à formuler des recommandations concernant la Ville.

1.2. Profil de l'organisme municipal audité

La ville de Brossard est située dans la Communauté métropolitaine de Montréal, dans la région administrative de la Montérégie.

Elle compte, selon le décret de population 2014, 83 410 habitants et elle est assujettie à la Loi sur les cités et villes (LCV) (RLRQ, c. C-19). Selon le rapport financier 2013, les revenus de fonctionnement de la Ville totalisent 149,8 M\$ et ses acquisitions en immobilisations, 26,8 M\$.

1.3. Objectif de l'audit

Le mandat de l'audit visait à s'assurer que le processus suivi par la Ville de Brossard, pour l'attribution des contrats, respecte les dispositions législatives pertinentes.

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

- Un audit portant sur les aspects financiers liés à l'attribution des contrats;
- Un audit de conformité aux lois et règlements.

1.4. Étendue de l'audit

L'audit portait sur les contrats accordés pendant la période du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2011 par la Ville de Brossard. Il est à noter que l'étendue de l'audit a été élargie pour certains dossiers lorsqu'il s'avérait nécessaire de le faire afin d'obtenir une assurance raisonnable que la Ville a respecté les dispositions législatives pertinentes.

1.5. Approche méthodologique

L'audit a été effectué en nous inspirant des normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que l'audit soit planifié et exécuté de manière à fournir l'assurance raisonnable, mais non absolue, que la Ville de Brossard a respecté les dispositions législatives pertinentes.

La Ville de Brossard nous a transmis la liste des contrats octroyés durant la période visée. L'intégralité de la liste a été auditée en la comparant avec les procès-verbaux des séances du conseil. Par la suite, les contrats identifiés ont été classés en différentes catégories selon leur nature, à savoir : les contrats de construction, les contrats d'approvisionnement, les contrats de services professionnels et les autres contrats de services. 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. Une sélection de contrats a été effectuée par échantillonnage. Ainsi, 181 contrats ont été identifiés et 142 ont fait l'objet d'un audit.

Pour les fournisseurs à qui la Ville a versé des contreparties de plus de 2 000 \$ qui, mises ensemble, totalisent plus de 25 000 \$, nous avons demandé à la Ville de nous fournir la liste des déboursés et le journal des achats. À partir de documents obtenus, une analyse financière a été effectuée afin de cibler les fournisseurs pour lesquels il pourrait y avoir division de contrats ou de non-respect des seuils et des dispositions législatives pertinentes. Ainsi, 64 fournisseurs ont été identifiés, et les déboursés faits auprès de 22 fournisseurs ont été audités.

Le tableau 1 ci-après, présente la répartition de l'ensemble des contrats identifiés et ayant fait l'objet d'un audit.

Tableau 1 – Sommaire des contrats identifiés et audités¹

Niveau de dépense du contrat	Au moins 25 000 et moins de 100 000 \$		100 000 \$ et plus		Total	
Catégorie	Identifiés	Audités	Identifiés	Audités	Identifiés	Audités
Construction	22	13	45	34	67	47
Approvisionnement	28	23	13	9	41	32
Services professionnels	13	13	10	10	23	23
Autres services	31	22	19	18	50	40
Total	94	71	87	71	181	142

Un audit détaillé des dossiers a été réalisé dans les locaux de la Ville et plusieurs échanges ont eu lieu avec des représentants de la Ville.

1.6. Validation juridique

Tous les faits présentés dans les pages qui suivent ont été recueillis et analysés par le vérificateur mandaté à cette fin ainsi que par les vérificateurs qui l'ont assisté dans les travaux. Cependant, lorsque la situation exigeait une interprétation juridique, une opinion a été demandée à la Direction des affaires juridiques du Ministère.

Les conclusions du présent rapport sont le résultat du travail combiné d'analyse fait par les vérificateurs et de l'interprétation juridique formulée par la Direction des affaires juridiques.

1. Le tableau présente 181 contrats identifiés et 142 ont été audités. Ces derniers sont répartis comme suit : 47 contrats de construction, 32 contrats d'approvisionnement, 23 contrats de services professionnels et 40 contrats d'autres services. De plus, 71 contrats ont une dépense d'au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$ et 71 contrats ont une dépense de plus de 100 000 \$.

2. Résultats de l'audit

L'audit portait sur différents aspects du processus relatif à l'attribution des contrats suivi par la Ville de Brossard pendant la période du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2011 et avait comme objectif principal de s'assurer du respect des dispositions prévues à la Loi sur les cités et villes.

Les travaux d'audit permettent d'établir qu'aucune irrégularité n'a été relevée dans les dossiers sélectionnés concernant les éléments suivants :

- L'estimation des contrats comportant une dépense de 100 000 \$ ou plus effectuée avant l'ouverture des soumissions et la conclusion des contrats;
- La base de prix pour les demandes de soumissions;
- L'ouverture publique des soumissions en présence de deux témoins;
- L'adjudication des contrats aux plus bas soumissionnaires;
- L'utilisation d'un système de pondération et d'évaluation des offres lorsque cette disposition s'applique.

De plus, aucune irrégularité n'a été constatée concernant d'autres aspects liés à l'administration ayant fait l'objet de nos travaux, soit le dépôt des rapports sur la situation financière de la Ville et l'utilisation du pouvoir d'autoriser des dépenses aux fonctionnaires et employés.

Par ailleurs, à la suite de nos travaux d'audit et compte tenu des opinions juridiques formulées par la Direction des affaires juridiques, nous sommes en mesure de conclure que, à notre avis, le processus suivi pour l'attribution de certains contrats présente des lacunes quant au respect des dispositions suivantes prévues à la LCV, soit :

- L'attribution de gré à gré de contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$;
- L'utilisation de l'exception de l'unicité du fournisseur pour l'octroi de contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$ sans avoir démontré que des vérifications documentées et sérieuses aient été effectuées;
- La division de contrats en plusieurs contrats en semblable matière, sans être justifiée par des motifs de saine administration;
- La modification à un contrat ne constituant pas un accessoire.

D'autres manquements ont également été constatés eu égard à des aspects techniques de la procédure prévue à la LCV et à certaines pratiques de gestion. Ceux-ci portent sur la publication sur Internet de la liste des contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$, le délai de la réception des documents ainsi que les accords de libéralisation des marchés.

Ces situations ainsi que les sept recommandations formulées à leur égard sont présentées dans les sections suivantes.

3. Constatations et recommandations

3.1. Présentation

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

3.2. Publication sur Internet de la liste des contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$

En vertu de l'article 477.5 de la LCV, et ce, à compter du 1^{er} avril 2011, toute municipalité doit publier et tenir à jour, sur Internet, une liste des contrats qu'elle conclut et qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$. Les contrats de travail n'ont toutefois pas à faire l'objet de cette liste. Cette liste doit aussi être mise à jour au moins une fois par mois. De plus, elle doit contenir le nom de chaque soumissionnaire, le montant de chaque soumission et l'identification de toute soumission, plus basse que celle retenue, qui a été jugée non conforme.

En vertu de l'article 477.6 de la LCV, la liste prévue à l'article 477.5 doit être publiée dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO). La municipalité doit également maintenir en permanence, sur son site Internet, une mention concernant la liste publiée et un hyperlien permettant d'y accéder.

L'audit a permis de constater que le site Internet de la Ville répond aux exigences de cette disposition législative. Cependant, la liste des contrats de plus de 25 000 \$ publiée dans le SEAO n'est pas exhaustive, puisque deux contrats octroyés après la date d'entrée en vigueur de cette disposition n'y sont pas inscrits. Le tableau 2 ci-après, présente la liste de ces deux contrats.

Tableau 2 – Contrats non inscrits dans la liste publiée dans le SEAO

Date de la résolution	N° de résolution du conseil municipal	Objet	Montant du contrat
2011-04-18	110418-158	Achat de terrain	42 315 \$
2011-08-22	110822-293	Fourniture de sel de déglacage	383 608 \$

Recommandation

Nous recommandons que la Ville s'assure que tous les contrats de plus de 25 000 \$, autres que les contrats de travail, soient publiés dans le SEAO.

Commentaire de la Ville

« Nous prenons acte de la recommandation et prendrons les dispositions nécessaires pour que tous les contrats supérieurs à 25 000 \$ soient publiés sur la liste des contrats dans le SEAO, incluant ceux qui ne découlent pas nécessairement d'appel d'offres réalisés par la Ville. »

3.3. Adjudication des contrats à la suite d'une demande de soumissions publiques ou par voie d'invitation écrite

Le paragraphe 1 de l'article 573 et l'article 573.1 de la LCV prévoient que les municipalités ne doivent adjuger 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.

L'audit a permis de constater six situations pour lesquelles le processus prescrit pour l'adjudication des contrats n'a pas été respecté.

Situation n° 1 : Achat de compteurs d'eau

Le 16 mai 2008, la Ville procède par demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite, auprès de quatre fournisseurs, pour l'achat de compteurs d'eau pour une période de trois ans, soit, de juillet 2008 à juillet 2011. Trois fournisseurs ont déposé des soumissions.

Le 30 juin 2008, par la résolution 080630-241, la Ville octroie un contrat de 53 818,80 \$ au plus bas soumissionnaire. La résolution indique ce qui suit :

« [...] le conseil accorde le contrat TP-08-25-AE/SI-08-158 relatif à la fourniture de compteurs d'eau pour une période de 3 ans, de juillet 2008 à juillet 2011, au plus bas soumissionnaire conforme <nom de l'adjudicataire>, selon les prix unitaires soumis et selon les termes et conditions de la soumission et du devis pour un montant estimé [sic] de 53 818,80 \$ [...] »

Le 6 juin 2010, le sommaire décisionnel préparé par le Service des travaux publics en référence à la résolution 080630-241 indique ce qui suit :

« Le montant inscrit dans la résolution [080630-241] était de 53 818,80 \$ alors qu'il aurait dû être de 161 454 \$, puisque les quantités indiquées dans l'appel d'offres reflétaient les besoins estimés pour un an et non pour trois ans. Les prix soumissionnés sont des prix unitaires; nous payons pour les quantités achetées. De plus, avec l'augmentation des nouvelles constructions, un ajout de 83 322,85 \$ est nécessaire pour couvrir les dépenses prévues jusqu'à la fin du contrat en 2011. »

Le 18 octobre 2010, le conseil adopte la résolution 101018-397, laquelle indique que :

« [...] le conseil autorise les dépenses supplémentaires pour le contrat TP-08-25-AE/SI-08-158 relatif à la fourniture de compteurs d'eau pour une période de 3 ans [...] pour un montant estimé de 244 979 \$, taxes de 12,875 % incluses. Un ajustement selon les prix à la consommation est prévu à compter de la deuxième année du contrat. La somme est disponible au budget d'opération. La présente résolution amende la résolution 080630-241. »

D'une part, puisque le montant initial du contrat pour l'achat des compteurs d'eau est estimé à un montant supérieur à 100 000 \$ pour la durée totale du contrat, une demande de soumissions publiques faite par annonce dans un journal et dans un système électronique d'appel d'offres aurait dû être utilisée.

D'autre part, la Ville ne peut à la suite d'une demande de soumissions par voie d'invitation écrite survenue deux ans auparavant et visant un contrat de moins de 100 000 \$, justifier l'octroi d'un contrat dont le montant de la dépense s'élève à 244 979 \$, deux ans plus tard.

Situation n° 2 : Reliure de livres

Au cours des années 2010 et 2011, la Ville de Brossard a procédé de gré à gré auprès de deux entreprises pour l'achat de services de reliure de livres. Les deux entreprises fournissent le même service à la demande du Service de la bibliothèque de la Ville et sont contrôlées par le même groupe de personnes². L'audit révèle que ces mandats ont été accordés sans résolution du conseil.

L'examen du registre cumulatif des achats³, pour les années 2008 à 2011, a été effectué afin d'évaluer le montant de la dépense relatif aux services de reliure des livres. Le tableau 3 ci-après, présente ces montants.

Tableau 3 – Sommaire des achats pour les services de reliure des livres

Année	Description de services	Entreprise A	Entreprise B	Total
2008	Reliure des livres	49 630,26 \$	14 358,47 \$	63 988,73 \$
2009	Reliure des livres	56 871,76 \$	8 254,24 \$	65 126,00 \$
2010	Reliure des livres	56 601,35 \$	15 340,24 \$	71 941,59 \$
2011	Reliure des livres	51 681,30 \$	13 262,17 \$	64 943,47 \$
Total (taxes incluses)		214 784,67 \$	51 215,12 \$	265 999,79 \$

2. Information obtenue du Registraire des entreprises du Québec.

3. Selon le registre cumulatif des achats ainsi que le journal des déboursés, 650 factures ont été émises pour ces quatre années. Pour les années 2010 et 2011, les montants varient entre 10,99 \$ et 1 287,53 \$.

Ainsi, dès l'année 2008, la Ville savait que la valeur du coût annuel des services de reliure de livres annuel dépassait le seuil de 25 000 \$, à partir duquel une demande de soumissions est nécessaire.

Puisque le montant de la dépense est de plus de 25 000 \$, la Ville aurait dû procéder par demande de soumissions publiques ou par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs.

Situation n° 3 : Matériel d'aqueduc

Au cours des années 2010 et 2011, la Ville de Brossard a procédé de gré à gré, et ce, sans résolution du conseil, à l'achat de pièces et de matériels d'aqueduc et d'égouts. Les montants des achats, pour les années 2010 et 2011, s'élèvent respectivement à 66 380,80 \$ et à 73 643,14 \$.

Pour évaluer les besoins historiques de la Ville relatifs à l'achat de matériel d'aqueduc, un examen du registre cumulatif des achats⁴, pour les années 2008 et 2009, a été effectué. L'audit a permis de constater que, pour ces années, les achats s'élèvent respectivement à 68 656,36 \$ et à 42 426,78 \$. Ainsi, dès l'année 2008, la Ville savait que la valeur des achats de pièces et de matériels d'aqueduc et d'égout dépassait le seuil de 25 000 \$, à partir duquel une demande de soumissions est nécessaire.

Puisque le montant de la dépense est de plus de 25 000 \$, la Ville aurait dû procéder par demande de soumissions publiques ou par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs.

Situation n°4 : Services d'actuariat

Au cours des exercices financiers 2010 et 2011, la Ville de Brossard a eu recours de gré à gré aux services d'une firme d'actuaire-conseils, pour l'évaluation actuarielle du régime de retraite. Les honoraires liés à ces mandats, pour les années 2010 et 2011, s'élèvent respectivement à 27 329,86 \$ et à 41 636,74 \$. L'analyse permet de conclure que ces mandats ont été donnés en réponse à des offres de services présentées par la firme d'actuaire-conseils. Toutefois, aucune résolution du conseil n'a autorisé les mandats liés à ces offres de service.

Par ailleurs, l'audit a permis de constater que le coût des services rendus par cette firme pour l'année 2009, s'élèvent à 35 336,94 \$. Ainsi, dès l'année 2009, la Ville savait que la valeur de ce mandat dépassait le seuil de 25 000 \$, à partir duquel une demande de soumissions est nécessaire.

Puisque le montant de la dépense est de plus de 25 000 \$, la Ville aurait dû procéder par demande de soumissions publiques ou par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs et utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres.

4. Le registre cumulatif des achats indique que 406 factures ont été émises pour ces quatre années, dont les montants varient entre 9,31 \$ et 7 903,30 \$.

Situation n°5 : Achat de paillis de cèdre

Au cours de l'exercice financier 2010, la Ville de Brossard a procédé de gré à gré, et ce, sans résolution du conseil, à l'achat de diverses quantités de paillis de cèdre auprès d'une entreprise de gestion agricole pour l'aménagement des espaces de jeux dans différents parcs. Le montant des achats de paillis de cèdre totalise 49 789,19 \$⁵.

La Ville allègue que chaque mandat est distinct puisque chacun concerne un parc et que la valeur de chacun est de moins de 25 000 \$. Cet argument ne peut constituer un motif de saine administration. Une évaluation des besoins relatifs à l'achat de paillis de cèdre aurait permis à la Ville de choisir le mode de mise en concurrence adéquat.

Ainsi, en raison de la nature et du montant de la dépense, la Ville de Brossard aurait dû procéder par une demande de soumissions publiques ou par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs pour l'achat de paillis de cèdre.

Situation n° 6 : Location de divers types de machinerie

L'analyse du registre des déboursés a permis de constater que la Ville de Brossard a eu recours aux services d'une entreprise pour la location de divers types de machinerie. Le total des paiements de 2010 et 2011 est respectivement de 48 091,91 \$ et de 71 914,39 \$⁶.

Afin d'établir l'historique des achats de la Ville, l'examen du registre des achats a été étendu aux années 2008 et 2009. Le montant des achats pour ces deux années totalise respectivement 148 377,40 \$ et 40 082,52⁷ \$.

La Ville allègue que le recours aux services de location de machinerie répond à des besoins récurrents de différents services de la Ville et que le rythme et la fréquence de ce type de dépenses sont incertains.

Ainsi, la Ville mentionne que :

« le processus d'approvisionnement appliqué (demande de prix annuel) pour le choix de l'adjudicataire était demandé par le requérant (TP) et effectué par le Préposé aux approvisionnements localisé aux ateliers municipaux. »

La demande annuelle de prix effectuée par la Ville ne peut être un motif pour se soustraire aux règles d'appel d'offres. Une mise en concurrence permettrait à la Ville de choisir le meilleur marché entre plusieurs offrants du service demandé. La Ville devrait tenir compte des montants versés les années antérieures pour établir une estimation des coûts pour l'année en cours.

5. Quatorze factures ont été émises pour l'année 2010 dont les montants varient entre 677,25 \$ et 7 964,46 \$.

6. Pour les années 2010 et 2011, selon le journal des déboursés, 177 factures ont été émises, pour lesquelles les montants varient de 221,15 \$ à 1 066,34 \$.

7. Pour les années 2008 et 2009, selon le registre cumulatif des achats, 155 factures ont été émises, pour lesquelles les montants varient de 243,81 \$ à 5 053,43 \$.

Conséquemment, en raison de la nature et en fonction du total de la dépense, la Ville de Brossard aurait dû procéder à une demande de soumissions publiques ou par voie d'une invitation écrite auprès d'un minimum de deux fournisseurs.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville procède par demande de soumissions publiques, faite par annonce dans un journal et dans un système électronique d'appel d'offres, ou par demande de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs selon le niveau de la dépense du contrat et, dans le cas de services professionnels, qu'elle utilise un système de pondération et d'évaluation des offres.

Commentaires de la Ville

« Nous prenons acte de la recommandation. La plupart de ces cas font depuis ce temps, l'objet de contrats concluent suite à des demandes de soumissions publiques ou par voie d'invitation.

« Nous considérons tout de même comme d'autres juristes que la Loi ne prohibe pas le cumul de plusieurs contrats, mais plutôt le morcellement d'un contrat en plusieurs sous-contrats portant sur le même objet. À cet effet, un contrat comme celui des services d'actuariat compte selon nous deux objets bien distincts soit un volet de fourniture de données techniques aux fins de la production des états financiers ainsi qu'un volet service-conseil dans la gestion des régimes de retraite. À notre avis, il s'agit de deux contrats bien distincts pour lesquels la Ville n'avait aucune obligation de procéder par appel d'offres. »

3.4. Publication dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) et accord intergouvernemental de libéralisation des marchés

En vertu des paragraphes 1 et 2.1 de l'article 573 de la LCV, 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, notamment, être publiée dans le SEAO et elle doit minimalement permettre à l'ensemble des fournisseurs et entrepreneurs qui ont un établissement dans un territoire visé par un accord de libéralisation des marchés applicable au contrat concerné, de soumissionner au même titre que les fournisseurs et entrepreneurs du Québec.

L'audit a permis de conclure que, pour les 71 contrats audités pour lesquels la Ville a procédé par demande de soumissions publiques, une publication a été faite dans le SEAO.

Par ailleurs, l'audit a permis de constater quatre situations pour lesquelles les inscriptions appropriées dans le SEAO, en fonction des accords applicables, ne sont pas sélectionnées. Pour ces situations, l'Accord sur le commerce intérieur n'est pas indiqué.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville s'assure d'inscrire tous les accords applicables à chaque contrat lorsqu'elle publie des demandes de soumissions dans le système électronique d'appel d'offres.

Commentaires de la Ville

« Nous prenons acte de la recommandation et nous en tiendrons compte lors des prochains appels d'offres. Compte tenu du très faible intérêt des soumissionnaires potentiels hors-Québec rencontrés dans l'ensemble de nos appels d'offres, nous considérons qu'il est très peu probable qu'une entreprise ait été lésée par cette codification erronée dans le SEAO.

« Nous recommandons une automatisation de ces inscriptions à même le système électronique d'appel d'offres afin de limiter les erreurs humaines dans la saisie de données. »

3.5. Délai pour la réception des soumissions

En vertu du paragraphe 2 de l'article 573 de la LCV, 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.

L'audit a permis de conclure que, pour l'ensemble des contrats analysés pour lesquels une demande de soumissions publiques a été effectuée, la Ville a respecté cette disposition législative.

Par ailleurs, en ce qui concerne les demandes de soumissions faites par voie d'invitation écrite, l'audit a permis de constater deux situations pour lesquelles le délai accordé a été inférieur au délai prévu par la Loi, soit huit jours. Pour les deux situations, le délai a été de sept jours.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville s'assure que le délai prévu pour la réception des soumissions effectuées par voie d'invitation écrite soit respecté.

Commentaire de la Ville

« Nous prenons note de la recommandation. Ces deux cas se sont produits dans des situations de délais serrés pour la livraison des services aux citoyens. Tous les intervenants ont été sensibilisés à l'effet qu'aucune souplesse ne pouvait être accordée en regard du délai de soumissions. Nous désirons d'ailleurs favoriser des délais plus longs que les délais minimaux prescrits afin de susciter une plus grande concurrence dans les différents appels d'offres. »

3.6. Unicité d'un fournisseur

En vertu du paragraphe 2 de l'article 573.3 de la LCV, les dispositions législatives relatives à l'adjudication des contrats ne s'appliquent pas à un contrat conclu avec un fournisseur qui est le seul en mesure de fournir les matériaux, le matériel ou les services après que des vérifications documentées et sérieuses eurent été effectuées pour s'assurer de l'unicité de ce fournisseur dans l'ensemble des territoires visés par un accord intergouvernemental de libéralisation des marchés publics applicable à la municipalité.

L'audit a révélé deux situations pour lesquelles l'unicité d'un fournisseur n'a pas été démontrée à l'aide de vérifications documentées et sérieuses.

Situation n° 1 : Achat de panneaux de signalisation pour les pistes cyclables

Le 7 juillet 2009, par la résolution 091207-403, le conseil municipal accorde, à la suite d'une demande de soumissions par voie d'invitation écrite, un contrat de 26 666,72 \$ pour l'achat de structures métalliques pour l'installation d'enseignes.

Au cours des années 2010 et 2011, la Ville de Brossard a eu recours aux services du même fournisseur, sans procéder à une demande de soumissions, pour la fourniture de poteaux pour les pistes cyclables ainsi que pour d'autres équipements de signalisation. Le total des achats effectués, pour les années 2010 et 2011, s'élève respectivement à 44 755,15 \$ et à 76 785,95 \$.

Selon les représentants de la Ville, le choix de ce fournisseur pour les années 2010 et 2011 a été fait sans procéder par demande de soumissions en appliquant l'exception du fournisseur unique. La Ville indique que ce choix est basé sur des critères économiques, de productivité et esthétiques, et que ce fournisseur détient un brevet et qu'il est le distributeur exclusif de ces produits.

Toutefois, la Ville n'a pas été en mesure de démontrer que des vérifications sérieuses et documentées ont été effectuées. De plus, l'audit n'a pas permis de constater que la Ville a pris en considération les produits équivalents. En effet, c'est seulement en l'absence de tout bien équivalent, le tout démontré par des vérifications exigées par la Loi, que l'exception du fournisseur unique peut être utilisée.

Ainsi, à défaut d'une démonstration de l'unicité du fournisseur des produits et des équipements de signalisation, à l'aide de vérifications documentées et sérieuses, et en l'absence d'équivalence à ces produits, et puisque le montant de la dépense annuelle est d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$, la Ville aurait dû procéder par demande de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs.

Situation n° 2 : Programmes de subvention

Le 13 décembre 2010, par la résolution 101213-506, la Ville octroie, de gré à gré, un contrat pour la livraison, en 2011, des dossiers de subventions offertes dans le cadre de trois programmes de rénovation résidentielle de la Société d'habitation du Québec. Selon l'offre de service du 29 novembre 2010, le montant pour ces services est estimé à 25 000 \$, taxes incluses. La firme de gestion coordonne les étapes du processus et accompagne les demandeurs de subvention jusqu'à la fermeture des dossiers.

Les renseignements transmis par la Ville nous indiquent que ce contrat a été octroyé de gré à gré pour les considérations mentionnées dans le sommaire décisionnel du 30 novembre 2010, lequel indique ce qui suit :

« [...] pour la Ville de Brossard, il est plus facile de poursuivre notre mandat avec < l'adjudicataire > [...] qui traitait nos dossiers de subventions depuis maintenant 10 ans. Considérant que nous ne pouvons déterminer un nombre de dossiers précis pour l'année 2011, nous estimons qu'un montant de 25 000 \$, taxes incluses, est à prévoir pour le renouvellement de la nouvelle offre de service de 2011. Ce montant correspond au montant de 2010. »

Par ailleurs, l'examen du journal des déboursés de la Ville de Brossard démontre que le total des déboursés effectués à ce fournisseur, pour les années 2010 et 2011, s'élève respectivement à 54 434,22 \$ et à 70 119,28 \$.

Afin d'établir l'historique des achats relatifs aux services requis pour la gestion des dossiers de subventions auprès de ce fournisseur, un examen du registre des achats pour les années 2008 et 2009 a été effectué. Le total des achats effectués auprès de ce fournisseur pour ces années, s'élève respectivement à 40 082,77 \$ et à 37 492,81 \$.

Selon les représentants de la Ville, ce fournisseur a été choisi sans procéder par demande de soumissions en appliquant l'exception du fournisseur unique. Néanmoins, la Ville n'a pas été en mesure de démontrer que des vérifications sérieuses et documentées ont été effectuées.

Conséquemment, à défaut d'une démonstration de l'unicité du fournisseur de services pour la livraison, en 2010 et 2011, des programmes de subventions de la Société d'habitation du Québec, la Ville aurait dû procéder par demande de soumissions. Ainsi, puisque le montant de la dépense annuelle est d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$, la Ville aurait dû procéder par demande de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville procède à des vérifications documentées et sérieuses tenant compte de l'ensemble des produits équivalents dans l'ensemble des territoires visés par un accord intergouvernemental de libéralisation des marchés publics applicable à la Ville avant de conclure à l'unicité d'un fournisseur.

Commentaire de la Ville

« Nous prenons acte de la recommandation. Nous réviserons nos procédures afin d'assurer une meilleure documentation de ces rares situations.

« Nous tenons à souligner le manque de concurrence vécu en ce qui concerne la livraison des programmes de subventions. Nous avons procédé à des appels d'offres publics à deux reprises depuis 2012 et dans chaque cas, nous n'avons eu qu'un seul soumissionnaire. Malgré qu'il ne s'agisse pas d'un cas de fournisseur unique et qu'une procédure de demandes de soumissions aurait pu avoir lieu en 2010 et 2011, à l'usage, aucun autre fournisseur ne semble être intéressé par un tel mandat. »

3.7. Division en plusieurs contrats interdite

En vertu de l'article 573.3.0.3 de la LCV, une municipalité ne peut diviser 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 notion de saine administration, prévue à l'article 573.3.0.3 de la LCV, permet à une municipalité de diviser un contrat en plusieurs contrats en semblable matière. Toutefois, les tribunaux ont appliqué ce principe à des fins bien particulières : lorsqu'une municipalité décide de réaliser des travaux par étapes; dans les cas où elle agit à la manière d'un entrepreneur général et traite avec des entreprises spécialisées pour faire des travaux précis; pour les contrats de collecte des ordures et d'enlèvement de la neige répartis entre différents fournisseurs en fonction des secteurs de la municipalité; et dans le cas des contrats d'assurance conclus selon les types d'assurance. Sans prétendre qu'il s'agit des seules situations répondant à des considérations de saine administration, il faut reconnaître que ce critère ne permet qu'un nombre limité de possibilités.

L'analyse du journal des déboursés et du registre des achats de la Ville de Brossard a permis de relever des montants payés à des fournisseurs totalisant plus de 25 000 \$ pour lesquels des contrats ont été accordés de gré à gré, et ce, sans résolution du conseil municipal. Dans certains cas, seuls les bons de commande et les factures dont l'objet est le même permettent de constater le montant de la dépense.

L'audit a permis de révéler deux situations pour lesquelles tout porte à croire qu'il y aurait eu division en plusieurs contrats en semblable matière.

Pour chacune de ces situations, la Ville allègue qu'il s'agit de mandats différents et distincts.

Situation n° 1 : Nettoyage de conduits sanitaires

Au cours de l'exercice financier 2010, la Ville de Brossard a eu recours aux services d'une entreprise de réhabilitation et d'entretien d'infrastructures souterraines pour la réalisation des travaux de nettoyage de conduits sanitaires. À cet effet, le total des dépenses liées à l'exécution de ces travaux s'élève à 40 725,32 \$, taxes incluses.

L'audit a permis de constater que ces mandats ont été accordés de gré à gré, et ce, sans procéder par appel d'offres et sans résolution du conseil municipal.

La Ville de Brossard allègue que la décentralisation de ce type d'achat explique que le seuil de 25 000 \$ a été dépassé.

L'audit n'a rien relevé qui pourrait expliquer pourquoi ces mandats n'ont pas fait l'objet d'un seul et unique contrat, bien que la nature de la dépense est la même. La décentralisation ne peut être un motif pour se soustraire aux règles d'appel d'offres et de mise en concurrence.

Ainsi, puisque le total de la dépense est d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$, une invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs aurait dû être utilisée.

Situation n° 2 : Plans et devis

Au cours des exercices financiers 2009 et 2010, la Ville de Brossard a eu recours à des services professionnels en ingénierie afin de réaliser des plans et devis pour la construction et la conception de l'éclairage de la bretelle J, située entre la voie de service A10 Ouest et le boulevard Pelletier.

Pour l'année 2010, quatre factures ont été payées. Le total des honoraires liés à la fourniture de ces services s'élève à 90 187,13 \$.

Ces mandats visent le même projet et constituent une suite logique. L'analyse des factures n'a rien relevé qui explique pourquoi ces mandats n'ont pas fait l'objet d'un seul et unique contrat.

La Ville n'a pu démontrer que l'octroi de ces mandats était justifié par des motifs de saine administration. Conséquemment, en raison de la nature et du total de la dépense, la Ville aurait dû procéder par demande de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs et utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres pour l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels.

Recommandation

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

Commentaire de la Ville

« Nous prenons acte de la recommandation et avons pris les dispositions nécessaires pour corriger ces situations. D'ailleurs, le dossier de plans et devis a déjà été soulevé en 2010 par l'administration et des mesures ont été prises à l'époque auprès de ce fournisseur.

« Nous considérons tout de même comme d'autres juristes que la Loi ne prohibe pas le cumul de plusieurs contrats, mais plutôt le morcellement d'un contrat en plusieurs sous-contrats portant sur le même objet. Le législateur réfère d'ailleurs lui-même à l'existence légale du cumul de contrats à l'article 474.1 de la LCV qui mentionne l'obligation de déposer la liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 2 000 \$ conclus au cours de cette période avec un même cocontractant lorsque l'ensemble de ces contrats comporte une dépense totale qui dépasse 25 000 \$. »

3.8. Modification à un contrat

L'article 573.3.0.4 prévoit qu'une municipalité ne peut modifier un contrat accordé à la suite d'une demande de soumissions, sauf dans le cas où la modification constitue un accessoire à celui-ci et n'en change pas la nature.

L'audit a permis de relever un contrat où il y a eu des modifications qui ne constituent pas un accessoire au contrat.

Le 1^{er} avril 2011, la Ville de Brossard procède par demande de soumissions par voie d'invitation écrite auprès de quatre fournisseurs, pour la réalisation de travaux de réparation d'éléments d'aménagement paysager. La Ville a estimé à 15 000 \$ le montant de ces travaux. Trois soumissionnaires ont présenté des soumissions.

Le 8 avril 2011, la Ville octroie un contrat de 13 599,80 \$ au plus bas soumissionnaire. Plusieurs bons de commande sont émis par le Service des travaux publics, conformément au règlement de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses pour autoriser la réalisation des travaux.

Le 17 octobre 2011, la Ville adopte la résolution 111017-364, laquelle indique ce qui suit :

« Et résolu que, le conseil confirme l'octroi du contrat TP-11-07-VP relatif à la réparation d'éléments d'aménagement paysager au plus bas soumissionnaire conforme [...], pour un montant de 13 599,80 \$ ainsi que les dépenses supplémentaires de 20 000 \$, taxes incluses. »

L'analyse de la liste des déboursés de la Ville de Brossard a permis de relever que les montants payés à ce fournisseur s'élèvent à 30 882,81 \$, ce qui représente une augmentation de 127 % du montant du contrat initial.

La modification effectuée au contrat relatif à la réparation d'éléments d'aménagement paysager par la Ville de Brossard ne constitue pas une modification accessoire. Conséquemment, la Ville aurait dû effectuer une nouvelle demande de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs. D'ailleurs, à la suite de notre constat, les représentants de la Ville ont entériné notre conclusion.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville effectue des modifications à un contrat seulement si celles-ci constituent des modifications accessoires et ne remettent pas en cause le traitement équitable de tous les soumissionnaires.

Commentaire de la Ville

« Nous prenons acte de la recommandation et nos méthodes ont déjà été ajustées en ce sens.

« Nous sommes satisfaits de constater qu'aucune anomalie n'a été relevée parmi les sondages effectués en ce qui concerne des ajouts à des contrats de construction (extras) alors que plusieurs cas ont été soulevés par les médias de la province ainsi qu'à la Commission Charbonneau dans différentes municipalités au cours des dernières années. »

4. Commentaires généraux de la Ville

Nous sommes satisfaits des constatations de ce rapport de vérification qui nous permet de conclure que la Ville a généralement respecté les dispositions législatives de la Loi sur les cités et villes et les dispositions réglementaires inhérentes à l'attribution de contrats. Le résultat s'appuie d'ailleurs sur une vérification détaillée de la part du Ministère qui a vérifié 78 % des contrats identifiés, soit un taux élevé de vérification.

Nous prenons acte des recommandations qui ont été soulevées par les vérificateurs sur l'ensemble des dossiers analysés. Ces situations s'expliquent en grande partie par des considérations techniques ou des erreurs humaines commises. Nous prenons également acte des constatations du Ministère sur l'absence d'irrégularité dans les dossiers sélectionnés en ce qui concerne le respect des règles d'adjudication des contrats au plus bas soumissionnaire, le respect de la Loi encadrant le système de pondération et d'évaluation des offres ainsi que le respect des règles d'adjudication des contrats de services professionnels à la firme ayant obtenu le meilleur pointage.

Bien que la vérification démontre de bons résultats pour les années 2010 et 2011, la Ville, visant de haut standard de qualité, a investi beaucoup d'énergie dans l'amélioration de ses processus de gestion et d'attribution de contrats depuis ce temps. Dès l'automne 2011, nous avons procédé à l'embauche d'une ressource chevronnée afin d'atteindre nos objectifs. Depuis ce temps, l'ensemble des processus ont été renforcés, les devis révisés, les méthodes standardisées et des pratiques des vérifications internes introduites. Ces révisions ont permis d'assurer un meilleur contrôle des diverses étapes à suivre dans le cadre de l'octroi de tous les contrats.

Finalement, nous sommes heureux de constater que nos efforts ont porté fruit et que la majorité des éléments soulevés avaient déjà été corrigés avant le dépôt du rapport.

Équipe de vérification

Bruno Delage
(original signé)

Ont collaboré à la réalisation de ce mandat :

Saïd Elhour
Michel Beauséjour
Mathieu Jodoin
Riadh Tounsi

Service de la vérification

www.mamrot.gouv.qc.ca

*Affaires municipales
et Occupation
du territoire*

Québec 