

**Rapport**  
**du ministère des Affaires municipales**  
**et de l'Occupation du territoire**  
concernant la vérification du processus suivi  
par la Municipalité de Saint-Armand pour  
l'attribution des contrats

Juin 2014

Direction générale des finances municipales  
Service de la vérification



Service de la vérification

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

Dépôt légal – Avril 2014

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

978-2-550-70420-1

© Gouvernement du Québec – 2014

## 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
1.6. Validation juridique.....	3
2. Résultats de la vérification .....	4
3. Constatations et recommandations.....	5
3.1. Présentation.....	5
3.2. Publication dans le Système électronique d'appel d'offres (SEAO) et accord intergouvernemental de libéralisation des marchés.....	5
3.3. Délai pour la réception des soumissions .....	6
3.4. Base de demande des soumissions.....	6
3.5. Ouverture publique en présence de deux témoins .....	6
3.6. Adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire .....	7
3.7. Adjudication des contrats à la suite d'une demande de soumissions par voie d'invitation écrite .....	7
3.8. Division en plusieurs contrats interdite .....	9
3.9. Rapport sur la situation financière.....	11
3.10. Délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses.....	12
3.11. Estimation préalable.....	13
3.12. Publication sur Internet de la liste des contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$.....	14
4. Autres aspects liés à l'administration municipale .....	15
4.1. Politique de gestion contractuelle.....	15
4.2. Préparation des documents d'appel d'offres.....	17
5. Commentaires généraux de la Municipalité .....	18
6. Conclusion de la vérification .....	19

## **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, chapitre M-22.1).

Dans ce contexte, le ministre a désigné, le 5 juillet 2012, monsieur Saïd El Hour, CPA, CGA, du Service de la vérification, pour réaliser un mandat de vérification concernant le processus relatif à l'attribution des contrats suivi par la Municipalité de Saint-Armand et sur 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 concernant la Municipalité.

### **1.2. Profil de l'organisme municipal vérifié**

La municipalité de Saint-Armand est située dans la municipalité régionale de comté de Brome-Missisquoi, dans la région administrative de la Montérégie.

Elle compte, selon le décret de population de 2014, 1 270 habitants et elle est assujettie au Code municipal du Québec (CM) (RLRQ, chapitre C-27.1).

Selon le rapport financier 2012, ses revenus de fonctionnement totalisent 1 913 435 \$ et ses acquisitions en immobilisations 267 785 \$.

### **1.3. Objectif de la vérification**

Le mandat de vérification visait à s'assurer que le processus suivi par la Municipalité de Saint-Armand pour l'attribution des contrats respecte les dispositions législatives pertinentes.

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

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

#### **1.4. Étendue de la vérification**

La vérification portait sur les contrats accordés pendant la période du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 30 juin 2012 par la Municipalité de Saint-Armand. Il est à noter que l'étendue de la vérification a été élargie pour certains dossiers lorsqu'il s'avérait nécessaire de le faire afin d'obtenir une assurance raisonnable que la Municipalité a respecté les dispositions législatives pertinentes.

#### **1.5. Approche méthodologique**

La vérification a été effectuée en nous inspirant des normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable, mais non absolue, que la Municipalité de Saint-Armand a respecté les dispositions législatives pertinentes.

La Municipalité de Saint-Armand nous a transmis la liste des contrats octroyés durant la période visée. L'intégralité de la liste a été vérifiée en la comparant avec les procès-verbaux des séances du conseil, lesquels sont disponibles sur le site Web de la Municipalité de Saint-Armand. Par la suite, les contrats identifiés ont été classés en deux catégories selon leur nature, à savoir : les contrats de construction et les contrats d'approvisionnement. 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. Ainsi, onze contrats ont été identifiés et ont fait l'objet d'une vérification.

Pour les fournisseurs à qui la Municipalité a versé des contreparties de plus de 2 000 \$ qui, mises ensemble, totalisent plus de 25 000 \$, nous avons demandé à la Municipalité de nous fournir la liste des déboursés. À partir de ce document, une analyse financière a été effectuée afin de cibler les fournisseurs pour lesquels il pourrait y avoir un risque de division de contrats ou de non-respect des seuils et des dispositions législatives pertinentes. Ainsi, les déboursés faits auprès de dix-huit fournisseurs ont été vérifiés.

Le tableau 1 présente la répartition de l'ensemble des contrats et des fournisseurs ayant fait l'objet d'une vérification.

**Tableau 1 – Sommaire des contrats et des fournisseurs identifiés et vérifiés**

Catégorie	Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	100 000 \$ et plus	Total
Contrats-Construction	-	3	3
Contrats-Approvisionnement	7	1	8
Fournisseurs	18	-	18
Total des contrats et des fournisseurs vérifiés	25	4	29

Une vérification des dossiers a été réalisée dans les locaux de la Municipalité et plusieurs échanges ont été tenus avec le personnel de la Municipalité.

### 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 ses 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.

## **2. Résultats de la vérification**

La vérification portait sur différents aspects du processus relatif à l'attribution des contrats suivi par la Municipalité de Saint-Armand ainsi que sur tout autre aspect lié à l'administration municipale et avait principalement comme objectif de s'assurer du respect des dispositions prévues au Code municipal du Québec.

À la suite de nos travaux et compte tenu des opinions juridiques formulées par la Direction des affaires juridiques, nous sommes en mesure de conclure qu'à notre avis, le processus suivi par la Municipalité de Saint-Armand pour l'attribution de certains contrats au cours de la période du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 30 juin 2012 présente des lacunes quant au respect des dispositions législatives prévues au CM. Des recommandations ont été formulées relativement aux constats effectués.

Nos travaux ont permis de constater le non-respect de certaines dispositions prévues au CM comme l'attribution de gré à gré de contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$ et la division d'un contrat en plusieurs contrats en semblable matière.

Nous avons également identifié plusieurs situations pour lesquelles la Municipalité n'a pas respecté son règlement en matière de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses ni sa politique de gestion contractuelle.

Finalement, d'autres manquements ont été constatés à l'égard d'aspects techniques de la procédure prévue au CM et de certaines pratiques de gestion. Ceux-ci portent, notamment, sur la documentation des dossiers, les accords de libéralisation des marchés et le rapport sur la situation financière.

Ces situations 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 prévues dans le CM pour l'attribution des contrats. L'ordre de présentation correspond à l'ordre d'apparition des articles dans cette loi.

#### **3.2. Publication dans le Système électronique d'appel d'offres (SEAO) et accord intergouvernemental de libéralisation des marchés**

En vertu du troisième alinéa du paragraphe 1 et du paragraphe 2.1 de l'article 935 du CM, 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 être publiée dans le SEAO approuvé par le gouvernement et elle doit inviter à soumissionner les entrepreneurs ou les fournisseurs qui ont un établissement dans un territoire visé par un accord<sup>1</sup> de libéralisation des marchés applicable à la municipalité.

La vérification a permis de conclure que pour les quatre contrats qui comportent une dépense de 100 000 \$ et plus, des demandes de soumissions publiques ont été publiées dans le SEAO. Cependant, pour deux contrats, l'Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick (AQNB) n'est pas identifié dans les avis d'appel d'offres publiés dans le SEAO. Enfin, pour un autre contrat, l'Accord sur le commerce intérieur et l'AQNB ne sont pas indiqués.

Le processus d'appel d'offres doit permettre à l'ensemble des fournisseurs et entrepreneurs qui ont un établissement dans un territoire visé par un accord de libéralisation des marchés de soumissionner au même titre que les fournisseurs et entrepreneurs du Québec.

#### **Recommandation**

Nous recommandons que la Municipalité s'assure d'inscrire tous les accords applicables à chaque contrat lorsqu'elle publie des demandes de soumissions au Système électronique d'appel d'offres.

#### **Commentaire de la Municipalité**

L'Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et de l'Ontario a été choisi tel que requis par le SEAO. Suite à un changement de directive, l'option de l'Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick (AQNB) a été ajouté dans le SEAO mais restait facultatif. Aucune directive « n'obligeait » les « municipalités » à choisir tous les accords.

---

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

### 3.3. Délai pour la réception des soumissions

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

La vérification a permis de conclure que la Municipalité a respecté cette disposition législative pour huit des onze contrats examinés. Pour les trois autres contrats, notre travail de vérification a été limité par l'absence du rapport d'ouverture des soumissions.

#### **Recommandation**

Nous recommandons que la Municipalité conserve la documentation attestant le respect du délai accordé pour la réception des soumissions.

#### **Commentaire de la Municipalité**

La consommation de sel à déglacer des hivers précédant la période visée par la présente vérification, ne requérait pas de suivre la procédure de demande de soumissions sur invitation puisque le montant ne s'élevait pas plus haut que 25 000 \$. Les hivers rigoureux des années suivantes ont fait dépasser la consommation usuelle de sel à déglacer et par le fait même le coût. Depuis 2012, la procédure de demande de soumissions sur invitation est suivie.

### 3.4. Base de demande des soumissions

En vertu du paragraphe 3 de l'article 935 du CM, 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 a permis de conclure que pour l'ensemble des contrats vérifiés pour lesquels une demande de soumissions a été effectuée, la Municipalité a respecté cette disposition législative en demandant des soumissions et en accordant des contrats sur la base d'un prix forfaitaire ou unitaire.

### 3.5. Ouverture publique en présence de deux témoins

En vertu du paragraphe 4 de l'article 935 du CM, 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.

La vérification a permis d'identifier la présence de deux témoins à l'ouverture des soumissions dans sept des onze contrats examinés nécessitant une ouverture publique.

Dans le cas d'un contrat, le nombre requis de témoins prévu par la Loi pour assister à l'ouverture n'a pas été respecté alors que pour les trois autres contrats nous ne pouvons affirmer que la Municipalité s'est conformée à la Loi puisqu'aucun document ne confirme qu'il y a eu ouverture publique, en présence de deux témoins, aux dates et lieux d'ouverture mentionnés.

**Recommandation**

Nous recommandons que la Municipalité procède toujours à l'ouverture publique des soumissions en présence d'au moins deux témoins en plus de la personne chargée de l'ouverture des soumissions et qu'elle conserve la documentation pertinente.

**Commentaire de la Municipalité**

Les trois contrats pour lesquels les représentants du Service de la vérification ne peuvent affirmer que la Municipalité s'est conformée à la Loi, sont les mêmes contrats ayant fait l'objet de la recommandation du point 3.3. Pas de demande de soumissions, pas d'ouverture publique en présence de deux témoins.

Pour ce qui est du contrat pour lequel le nombre requis de témoins prévus par la Loi pour assister à l'ouverture n'est pas respecté, deux témoins étaient bel et bien présents sauf que l'un d'eux a omis d'apposer sa signature sur le rapport d'ouverture de soumissions.

**3.6. Adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire**

En vertu du paragraphe 7 de l'article 935 du CM, 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 dans le cas de l'utilisation d'un système de pondération et d'évaluation des offres, à celle qui a fait la soumission ayant obtenu le meilleur pointage.

La vérification a permis de conclure que la Municipalité a accordé les contrats au plus bas soumissionnaire, à l'exception de trois contrats pour lesquels aucun document ne démontre que cette disposition a été respectée.

**Recommandation**

Nous recommandons que la Municipalité documente les dossiers d'appel d'offres afin de démontrer que chaque contrat a été adjugé au plus bas soumissionnaire.

**Commentaire de la Municipalité**

Les trois contrats pour lesquels les représentants du Service de la vérification concluent qu'aucun document ne démontre que cette disposition a été respectée, sont les mêmes contrats ayant fait l'objet de la recommandation du point 3.3. Pas de demande de soumissions.

### 3.7. Adjudication des contrats à la suite d'une demande de soumissions par voie d'invitation écrite

En vertu de l'article 936 du CM, les municipalités ne doivent adjuger leurs contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$ qu'après demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entrepreneurs ou, selon le cas, deux fournisseurs.

La vérification a permis de constater que, au cours des années 2009, 2010 et 2011, la Municipalité de Saint-Armand a conclu, de gré à gré, des contrats avec une entreprise de la région pour l'approvisionnement en agrégats et l'utilisation d'équipements mécaniques en vue de la réalisation, en régie, de travaux d'entretien de chemins situés sur son territoire.

Il s'agit de contrats verbaux attribués par un fonctionnaire de la Municipalité, et seules les factures présentées par l'entreprise nous ont permis de constater le montant des dépenses faites par la Municipalité.

Ces montants sont présentés au tableau suivant :

**Tableau 2 – Liste des factures relatives aux dépenses d'approvisionnement en agrégats et d'utilisation d'équipements mécaniques**

Date	Montant
2009-03-01	4 260,07 \$
2009-06-01	40 447,00 \$
2009-08-01	20 028,64 \$
2009-09-01	25 408,99 \$
<b>Total 2009</b>	<b>90 144,70 \$</b>
2010-06-01	1 980,34 \$
2010-07-01	3 724,75 \$
2010-07-01	8 123,81 \$
2010-07-01	38 674,40 \$
<b>Total 2010</b>	<b>52 503,30 \$</b>
2011-05-25	687,44 \$
2011-05-25	1 372,57 \$
2011-05-25	7 252,18 \$
2011-05-25	60 189,07 \$
<b>Total 2011</b>	<b>69 501,26 \$</b>

Il n'y a en effet ni résolutions du conseil octroyant les contrats, ni rapports des fonctionnaires à qui une délégation du pouvoir de dépenser a été accordée par le conseil. D'ailleurs, à cet effet, toutes les factures dépassent le seuil en deçà duquel l'inspecteur municipal et la secrétaire-trésorière étaient autorisés à dépenser, soit 500 \$. Ce constat pose un problème particulier et nous y reviendrons à la sous-section 3.10.

Même si, en 2009, la Municipalité a pu estimer en début d'année que ses besoins en agrégats et en utilisation d'équipements mécaniques pour la réfection de ses chemins n'occasionneraient pas une dépense dépassant le seuil de 25 000 \$, rien ne justifie qu'elle ait, en cours d'année, conclu un contrat d'une valeur de 40 447 \$ sans procéder au préalable à une demande de soumissions par voie d'invitation écrite.

Pour les années 2010 et 2011, la situation est sensiblement la même et la Municipalité savait qu'annuellement le montant total des contrats conclus avec cette entreprise était susceptible de dépasser 25 000 \$. Elle aurait donc dû procéder à une demande de soumissions préalablement à la conclusion du premier contrat de l'année.

La Municipalité nous indique que ce sont des considérations économiques qui ont guidé son choix, la proximité de l'entreprise permettant de réduire les coûts de transport et de main-d'œuvre. Cet argument n'est soutenu par aucune démonstration. De plus, la Municipalité pouvait atteindre l'objectif poursuivi en incluant à son appel d'offres des critères prenant en considération le coût du transport dans l'établissement du prix des soumissions.

#### **Recommandation**

Nous recommandons que la Municipalité procède par demande de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs lorsque le montant de la dépense est supérieur à 25 000 \$ et inférieur à 100 000 \$.

#### **Commentaire de la Municipalité**

**Factures 2009 et 2010** – Suite au rejet des soumissions reçues pour des travaux de construction de chemins, dû aux prix excédant largement le montant prévu au budget de la municipalité, et considérant la sécurité des citoyens, les travaux ont été effectués en régie, par les employés de la municipalité, et des économies de l'ordre de plus de 175 000 \$ ont été réalisées pour les citoyens de Saint-Armand. Preuve de saine administration.

**Factures 2011** – Suite aux inondations historiques survenues au printemps 2011, ces montants ont été engagés lors du déploiement des mesures d'urgence. L'adoption d'un décret gouvernemental autorisait les dépenses sans demande de soumission. Une digue a été érigée sur l'avenue Champlain, aux abords de la baie Missisquoi, en moins de 24 heures.

#### **Commentaire du Ministère**

Les factures de 2011 faisant l'objet de notre constat ne figurent pas dans les documents transmis par la Municipalité concernant les dépenses engagées dans le cadre des mesures d'urgence.

### **3.8. Division en plusieurs contrats interdite**

En vertu de l'article 938.0.3 du CM, 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 vérification a permis d'identifier une situation pour laquelle tout porte à croire qu'il y aurait eu division en plusieurs contrats en semblable matière.

Le 1<sup>er</sup> juin 2009, par la résolution 09-06-136, le conseil municipal mandate une firme de gestion de l'aménagement pour effectuer une étude de faisabilité pour la stabilisation des berges aux abords du lac Champlain au coût de 22 800 \$ taxes non incluses, tel que proposé par la firme dans son offre de services initiale. Le mandat vise la réalisation d'une étude détaillant le plan d'action pour les différentes sections de berge et les étapes à suivre pour réaliser la stabilisation. Les paiements associés à ce mandat s'élèvent à 24 832,85 \$.

L'offre de services initiale indiquait clairement la possibilité de travailler conjointement avec la Municipalité pour les demandes d'autorisation et de subventions en vue de la réalisation des travaux de stabilisation et pour la poursuite des études complémentaires qui pourraient s'avérer nécessaires concernant certaines sections de berge.

À cet égard, durant l'année 2010, la Municipalité a mandaté la firme pour d'autres services liés au projet de stabilisation des berges. Les paiements relatifs à ces mandats sont de 6 454,20 \$, ce qui porte le montant total du projet à 31 287,05 \$.

Une planification des besoins relatifs à la réalisation du projet de stabilisation des berges du lac Champlain aurait permis à la Municipalité d'évaluer le coût des services professionnels et de conclure que les dépenses dépasseraient le seuil de 25 000 \$. Même l'offre initiale de services du fournisseur indiquait à la Municipalité que le projet impliquait plusieurs étapes.

Considérant le total de la dépense et la nature du contrat, une demande de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs ainsi que l'utilisation du système d'évaluation et de pondération des offres étaient nécessaires.

### **Recommandation**

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

### **Commentaire de la Municipalité**

L'étude de faisabilité était la première étape à franchir afin de connaître l'envergure des coûts d'un tel projet. Une subvention dans le cadre du Pacte rural, de l'ordre de 15 595 \$, venait réduire le coût d'une étude ayant le potentiel de devenir inutile pour cause de manque de budget.

Le coût total de l'étude (avant la subvention) n'a pas dépassé 25 000 \$.

Les motifs de saine administration sont très évidents.

### **3.9. Rapport sur la situation financière**

En vertu de l'article 955 du CM, le maire doit, au moins quatre semaines avant le dépôt du budget, faire son rapport annuel sur la situation financière de la municipalité et déposer une liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 25 000 \$ que la municipalité a conclus depuis la dernière séance du conseil au cours de laquelle le maire a fait rapport de la situation financière de la municipalité.

Il doit également déposer la liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 2 000 \$ conclus au cours de cette période avec un même contractant lorsque l'ensemble de ces contrats comporte une dépense totale dépassant 25 000 \$.

La Loi exige que la liste indique, pour chaque contrat, le nom du cocontractant, le montant de la contrepartie et l'objet du contrat.

À cet effet, le 22 décembre 2009, le maire a fait son rapport sur la situation financière de la Municipalité et a déposé la liste des contrats telle que décrite ci-dessus. L'analyse de cette liste a permis de conclure qu'elle répond aux exigences de la Loi.

Toutefois, la vérification a révélé que, pour les années 2010 et 2011, le maire n'a pas fait le rapport annuel sur la situation financière de la Municipalité, ni déposé la liste des contrats.

Enfin, mentionnons que le maire a déposé son rapport sur la situation financière de la Municipalité pour l'année 2012 ainsi que la liste des contrats.

### **Recommandation**

Nous recommandons que le maire fasse, au moins quatre semaines avant le dépôt du budget, son rapport annuel sur la situation financière de la Municipalité et dépose la liste des contrats.

### 3.10. Délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses

En vertu de l'article 961.1 du CM, le conseil peut faire amender ou abroger des règlements pour déléguer à tout fonctionnaire ou employé de la municipalité le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats en conséquence au nom de la municipalité.

Tout en reconnaissant l'exercice de la délégation du pouvoir d'autoriser les dépenses pour accomplir certains actes de l'administration courante, le maire s'assure de l'utilisation appropriée de cette délégation aux fins d'une saine administration des finances de la municipalité.

Le 12 avril 1999, le conseil a adopté, par la résolution 99-03-40, le règlement portant le numéro 02-99, définissant les conditions de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats. Ce règlement délègue à l'inspecteur municipal, au chef des pompiers et à la secrétaire-trésorière le pouvoir d'autoriser des dépenses de moins de 500 \$.

La vérification a permis de constater que, pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 30 juin 2012, plus d'une centaine de contrats verbaux d'une valeur de plus de 500 \$ chacun et totalisant 1 070 158,84 \$<sup>2</sup> n'ont pas fait l'objet d'une résolution du conseil municipal et qu'aucune mention n'a été consignée aux procès-verbaux des séances ordinaires selon laquelle un employé aurait engagé ces dépenses. En d'autres termes, ces dépenses ont été engagées sans être préalablement autorisées par le conseil municipal, et un fonctionnaire a engagé les fonds publics de la Municipalité en autorisant des dépenses excédant le montant permis par la délégation.

En vertu de l'article mentionné précédemment, le fonctionnaire ou l'employé qui accorde une autorisation de dépenses l'indique dans un rapport qu'il transmet au conseil à la première séance ordinaire tenue après l'expiration d'un délai de 25 jours suivant l'autorisation. Ce rapport a pour objectif de tenir les élus informés de toutes les dépenses faites au nom de la municipalité et payées par des fonds publics, ce qui permet de rendre plus transparente la gestion des dépenses publiques.

La vérification a permis de relever que les dépenses autorisées par les personnes bénéficiant de la délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses n'ont pas fait l'objet de rapports transmis au conseil municipal.

---

2. Ce montant exclut les dépenses encourues pour faire face aux inondations survenues au cours de la période du 26 avril au 6 juin 2011. Il s'agit de contrats verbaux dont chacun a une valeur comprise entre 510 \$ et 60 189,07 \$.

Par ailleurs, la sous-section 3.7 du présent rapport décrit certains contrats attribués de gré à gré par un délégataire de la Municipalité alors que le montant de la dépense exigeait une invitation écrite. En effet, la délégation du pouvoir de dépenser ne peut justifier l'absence d'appel d'offres. À cet égard, le paragraphe 3 de l'article 961.1 du CM mentionne expressément que les règles d'attribution des contrats s'appliquent.

L'analyse des procès-verbaux de la Municipalité a permis de confirmer que le conseil municipal a approuvé ultérieurement le paiement des comptes fournisseurs, et la directrice générale a certifié de la disponibilité des crédits budgétaires aux fins de ces dépenses. Or, les gestes de ratification faits par la Municipalité ne peuvent avoir pour effet de valider l'attribution de contrats conclus de gré à gré lorsque, en vertu de la Loi, une demande de soumissions est requise.

À la suite de nos discussions avec les représentants de la Municipalité et compte tenu des constats établis concernant la délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses, le conseil municipal a adopté, le 5 novembre 2012, par la résolution 12-11-253, un nouveau règlement de délégation du pouvoir de dépenser. Ce dernier délègue le pouvoir de dépenser au directeur du Service de protection contre l'incendie, à la directrice générale et à l'inspecteur municipal et il augmente le pouvoir de dépenser à des seuils respectivement de moins de 1 000 \$, 2 500 \$ et 5 000 \$.

#### **Recommandations**

Nous recommandons que la Municipalité s'assure que les contrats ne soient octroyés qu'à la suite de l'adoption d'une résolution à cette fin par le conseil ou bien par un acte d'une personne disposant du pouvoir d'autoriser des dépenses en conformité avec le Règlement relatif à la délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses.

Nous recommandons que le fonctionnaire ou l'employé qui accorde une autorisation de dépenses l'indique dans un rapport qu'il transmet au conseil municipal.

#### **Commentaire de la Municipalité**

Toutes les factures ont effectivement été approuvées par le conseil municipal et la disponibilité des crédits budgétaires aux fins de ces dépenses a été certifiée par la directrice générale.

Comme il a été soulevé par les représentants du Service de la vérification, une municipalité de la taille de la municipalité de Saint-Armand manque souvent de ressources humaines, entre autres une personne attitrée aux achats seulement.

### **3.11. Estimation préalable**

En vertu de l'article 961.2 du CM, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2010, le prix de tout contrat qui comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus doit, avant l'ouverture des soumissions, le cas échéant, et la conclusion du contrat, avoir fait l'objet d'une estimation préalable par la municipalité.

La vérification a permis de constater que pour le seul contrat soumis à cette exigence, l'estimation a été faite avant l'ouverture des soumissions et la conclusion du contrat.

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

En vertu de l'article 961.3 du CM, et ce, à compter du 1<sup>er</sup> 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, qui doit être mise à jour au moins une fois par mois. De plus, elle doit contenir le nom de chaque soumissionnaire, le montant de chacune des soumissions et l'identification de toute soumission, plus basse que celle retenue, qui a été jugée non conforme.

En vertu de l'article 961.4 du CM, la liste prévue à l'article 961.3 doit être publiée dans le SEAO. La Municipalité doit également maintenir en permanence, sur son site Web, une mention concernant la liste publiée et un hyperlien permettant d'y accéder.

La vérification a permis de constater que le site Web de la Municipalité 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 quatre des cinq contrats octroyés après la date d'entrée en vigueur de cette disposition n'y sont pas inscrits.

#### **Recommandation**

Nous recommandons que la Municipalité s'assure de la publication de la liste complète de ses contrats dans le SEAO.

## 4. Autres aspects liés à l'administration municipale

### 4.1. Politique de gestion contractuelle

En vertu de l'article 938.1.2 du CM, toute municipalité doit adopter une politique de gestion contractuelle. Une telle politique est applicable à tout contrat, y compris celui qui n'est pas visé par le régime général concernant l'adjudication de contrats.

Le 20 décembre 2010, la Municipalité de Saint-Armand a présenté et adopté, par la résolution 10-12-307, sa politique de gestion contractuelle. Celle-ci est accessible sur le site Web de la Municipalité.

Par cette politique de gestion contractuelle, la Municipalité de Saint-Armand a mis en place les mesures suivantes :

- Ø Mesures visant à s'assurer que tous soumissionnaires ou un de leurs représentants n'aient pas communiqué ou tenté de communiquer, dans le but de l'influencer, avec un des membres du comité de sélection relativement à une demande de soumissions pour laquelle il a présenté une soumission.
- Ø Mesures favorisant le respect des lois applicables qui visent à lutter contre le truquage des offres.
- Ø Mesures visant à s'assurer du respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying et du Code de déontologie des lobbyistes adopté en vertu de cette Loi.
- Ø Mesures ayant pour but de prévenir les gestes d'intimidation, de trafic d'influence ou de corruption.
- Ø Mesures ayant pour but de prévenir les situations de conflits d'intérêts.
- Ø Mesures ayant pour but de prévenir toute autre situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus de demande de soumissions et de la gestion du contrat qui en résulte.
- Ø Mesures visant à encadrer la prise de toute décision ayant pour effet d'autoriser la modification d'un contrat.

La vérification de la politique de gestion contractuelle de la Municipalité de Saint-Armand a pour but d'obtenir une assurance raisonnable que celle-ci est mise en application dans le processus d'adjudication des contrats. La vérification ne met pas en cause le bien-fondé de la politique de gestion contractuelle et les objectifs de la Municipalité à cet égard.

La vérification a permis de faire les constats suivants :

- Ø Dans la présentation de la politique de gestion contractuelle, la Municipalité mentionne ce qui suit : « La présente politique de gestion contractuelle sera annexée à tous les documents de l'appel d'offres lancé par la Municipalité afin de s'assurer que tous les soumissionnaires prennent connaissance du contenu de la présente. »

La vérification des cinq contrats octroyés après l'adoption de la politique permet de constater que la Municipalité n'a pas joint cette politique aux documents d'appel d'offres pour quatre contrats.

- Ø À l'article 6.a de la politique de gestion contractuelle de la Municipalité, il est écrit que : « Pour chaque procédure d'appel d'offres, la Municipalité procède à la nomination d'un responsable de l'information aux soumissionnaires dont la fonction est de fournir les informations administratives et techniques concernant la procédure d'appel d'offres en cours aux soumissionnaires potentiels. Pour toute question ou commentaire relatif au processus d'appel d'offres ou à l'objet du contrat sollicité, le soumissionnaire doit obligatoirement et uniquement s'adresser au responsable désigné dont les coordonnées apparaissent aux documents d'appel d'offres. »

La vérification des cinq contrats octroyés après l'adoption de la politique a permis d'établir, à partir de l'information reçue de la Municipalité, que la nomination d'un responsable n'a pas été effectuée pour quatre contrats.

- Ø À l'article 7 de la politique de gestion contractuelle de la Municipalité, il est mentionné que : « Pour les contrats de plus de 25 000 \$, la Municipalité établit une procédure encadrant toute autorisation de modification du contrat, laquelle devra être portée à l'attention de l'adjudicataire et de toute autre personne responsable du suivi du contrat. »

L'analyse des documents d'appel d'offres pour les cinq contrats octroyés après l'adoption de la politique et pour lesquels cette mesure s'applique ainsi que de l'information recueillie auprès de la Municipalité permet de conclure que la Municipalité n'a pas établi de procédure encadrant toute autorisation de modification de contrat.

- Ø La Municipalité exige que tout soumissionnaire doit, sous peine de rejet, joindre à sa soumission une déclaration du soumissionnaire<sup>3</sup>, tel que mentionné aux articles 1 à 5 de la politique de gestion contractuelle de la Municipalité.

La vérification des cinq contrats octroyés après l'adoption de la politique a permis de constater que la Municipalité n'a pas joint la déclaration du soumissionnaire dans le cas de quatre contrats.

Nous encourageons la Municipalité à prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de l'application de sa politique de gestion contractuelle.

#### **4.2. Préparation des documents d'appel d'offres**

La fourniture de biens et de services et la réalisation de travaux doivent, selon l'importance des sommes en cause, faire l'objet de documents d'appel d'offres (DAO).

À cet égard, la rédaction des DAO, sans être prescrite par la Loi, devrait prévoir, notamment, une description précise et détaillée de l'objet de l'appel d'offres et des conditions de la fourniture de biens et de services et de la réalisation de travaux.

La vérification a permis de relever que dans le cas de cinq des sept contrats vérifiés, pour lesquels une demande de soumissions par voie d'invitation écrite était obligatoire, seules les lettres d'invitation envoyées aux fournisseurs composent les dossiers.

Par ailleurs, la situation est particulièrement problématique lorsque la Municipalité a conclu des contrats verbaux pour lesquels les factures du fournisseur sont les seuls documents à l'appui des sommes payées pour l'approvisionnement en agrégats et la location d'équipements.

Ces situations ne favorisent pas la transparence et la saine gestion relative à l'attribution des contrats. Nous invitons la Municipalité à se doter de modèles de DAO afin d'améliorer le processus d'attribution des contrats en matière d'approvisionnement, de services ou d'exécution de travaux.

Mentionnons qu'un modèle d'appel d'offres de services professionnels est disponible sur le site Web du Ministère<sup>4</sup>. Les municipalités peuvent s'en inspirer et l'adapter en fonction de leurs besoins afin que toute demande de soumissions soit précise et détaillée.

---

3. Il s'agit d'une déclaration du soumissionnaire selon laquelle le processus de préparation et de présentation de la soumission respecte les principes d'éthique et de saine concurrence. Un modèle de déclaration est joint aux documents d'appel d'offres.

4. <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/gestion-contractuelle-et-ethique/gestion-contractuelle/#c6995>

## **5. Commentaires généraux de la Municipalité**

Veillez vous référer aux commentaires de la Municipalité qui ont été intégrés dans la section 3 du présent rapport.

### **Commentaire du Ministère**

À la suite des commentaires formulés par la Municipalité de Saint-Armand, le Service de la vérification maintient ses constats et recommandations.

## 6. Conclusion de la vérification

À la suite de nos travaux et compte tenu des opinions juridiques formulées par la Direction des affaires juridiques, nous sommes en mesure de conclure qu'à notre avis, le processus suivi par la Municipalité de Saint-Armand pour l'attribution de certains contrats au cours de la période du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 30 juin 2012 présente des lacunes quant au respect des dispositions législatives prévues au Code municipal du Québec. Des recommandations particulières ont été formulées à l'égard des constats établis.

Nous avons constaté le non-respect de certaines dispositions législatives, principalement :

- Ø L'attribution de gré à gré de contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$;
- Ø La division d'un contrat en plusieurs contrats en semblable matière.

Nous avons également relevé plusieurs situations pour lesquelles la Municipalité n'a pas respecté son règlement en matière de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses ainsi que d'autres manquements à l'égard de l'application de la politique de gestion contractuelle et de certains aspects techniques de la procédure prévue au Code municipal.

(original signé)

Saïd El Hour, CPA, CGA

Analyste-vérificateur

[www.mamrot.gouv.qc.ca](http://www.mamrot.gouv.qc.ca)

*Affaires municipales  
et Occupation  
du territoire*

Québec 