

**Rapport
du ministère des Affaires municipales
et de l'Occupation du territoire**
concernant la vérification du processus suivi
par la Ville de Deux-Montagnes pour
l'attribution des contrats

Juillet 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

978-2-550-70419-5

© 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. Documentation du dossier	5
3.3. Rapport sur la situation financière	6
3.4. Estimation préalable.....	6
3.5. Publication sur Internet de la liste des contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$.....	7
3.6. Adjudication des contrats à la suite d'un appel d'offres public ou d'une demande de soumissions par voie d'invitation écrite	8
3.7. Publication dans le Système électronique d'appel d'offres (SEAO) et accord intergouvernemental de libéralisation des marchés.....	13
3.8. Délai pour la réception des soumissions	14
3.9. Base de demande des soumissions.....	15
3.10. Ouverture publique en présence de deux témoins	15
3.11. Adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire	16
3.12. Système de pondération et d'évaluation des offres	16
3.13. Division en plusieurs contrats interdite	16
3.14. Modification à un contrat	21
4. Autres aspects de la gestion contractuelle.....	24
4.1. Politique de gestion contractuelle.....	24
4.2. Comité de sélection.....	26
4.3. Suivi des coûts.....	27
5. Commentaires généraux de la Ville	28
6. Conclusion de la vérification	29

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 31 mai 2012, monsieur Thierno Mamadou Bah, du Service de la vérification, a été désigné pour réaliser un mandat de vérification concernant le processus suivi par la Ville de Deux-Montagnes pour l'attribution des contrats de services professionnels et de construction.

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

1.2. Profil de l'organisme municipal vérifié

La ville de Deux-Montagnes est située dans la région administrative des Laurentides.

Elle compte, selon le décret de population de 2014, 17 782 habitants et elle est assujettie à la Loi sur les cités et villes (LCV) (RLRQ, c. C-19).

Selon le rapport financier 2012, ses revenus de fonctionnement totalisent 31 081 797 \$ et ses acquisitions en immobilisations 8 783 875 \$.

1.3. Objectif de la vérification

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

Afin d'obtenir cette assurance raisonnable, deux types d'interventions 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 des contrats de services professionnels et de construction accordés pendant la période du 1^{er} janvier 2007 au 30 avril 2012 par la Ville de Deux-Montagnes. 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 Ville 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 l'audit soit planifié et exécuté de manière à fournir l'assurance raisonnable, mais non absolue, que la Ville de Deux-Montagnes a respecté les dispositions législatives pertinentes.

La Ville 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. Par la suite, les contrats identifiés ont été classés en deux catégories : les contrats de construction et les contrats de services professionnels. 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, 64 contrats ont été identifiés et ont fait l'objet d'une vérification.

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. À partir de ce document, une analyse financière a été réalisée 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 effectués auprès de 24 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
Construction	28	19	47
Services professionnels	14	3	17
Fournisseurs	23	1	24
Total des contrats et des fournisseurs vérifiés	65	23	88

Une vérification détaillée des dossiers a été réalisée dans les locaux de la Ville et plusieurs échanges ont été tenus 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.

2. Résultats de la vérification

La vérification portait sur différents aspects du processus relatif à l'attribution des contrats de services professionnels et de construction suivi par la Ville de Deux-Montagnes et avait principalement comme objectif de s'assurer du respect des dispositions prévues à la Loi sur les cités et villes (LCV).

À la suite de nos travaux et de discussions avec différents services du Ministère, 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 par la Ville de Deux-Montagnes pour l'attribution de certains contrats au cours de la période du 1^{er} janvier 2007 au 30 avril 2012 présente des lacunes quant au respect des dispositions législatives prévues à la LCV. Des recommandations ont été formulées relativement aux constats effectués.

Nos travaux ont permis de constater le non-respect de certaines dispositions législatives prévues à la LCV concernant l'attribution de gré à gré de contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$ dans dix situations, la division de contrats en plusieurs contrats en semblable matière dans quatre situations et la modification non accessoire de contrats dans deux situations.

D'autres manquements ont été constatés à l'égard d'aspects techniques de la procédure prévue à la LCV et de certaines pratiques de gestion. Ceux-ci portent, notamment, sur la documentation des dossiers, la publication sur Internet de la liste des contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$, les accords de libéralisation des marchés et l'ouverture publique en présence de deux témoins.

Ces situations sont présentées dans les sections suivantes.

3. Constatations et recommandations

3.1. Présentation

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

3.2. Documentation du dossier

En vertu de l'article 87 de la LCV, le greffier a la garde des livres, registres, plans, cartes, archives et autres documents et papiers appartenant à la municipalité. De plus, en vertu de l'article 88 de la LCV, le greffier ne peut se dessaisir de la possession d'aucune de ces choses sans la permission du conseil ou l'ordre d'un tribunal.

La vérification a permis de constater des lacunes relativement à la documentation des dossiers. Nous avons identifié deux situations pour lesquelles la Ville n'a aucun document en appui au processus d'attribution de contrat. Ces situations sont les suivantes :

- Ø Le 12 juin 2008, par la résolution 2008.262, le conseil municipal octroie un contrat de 43 499,54 \$ taxes incluses à la suite d'un appel d'offres sur invitation pour le projet d'aménagement paysager à l'intersection du chemin d'Oka et de la 9^e Avenue;
- Ø Le 10 juillet 2008, par la résolution 2008.312, le conseil municipal accorde un contrat de 42 000 \$ taxes non incluses à la suite d'un appel d'offres sur invitation pour la fourniture et l'installation de pièces concernant la ventilation au 615, 20^e Avenue.

Dans ces deux situations, le travail de vérification a été rendu impossible faute de pièces justificatives et, conséquemment, nous ne pouvons affirmer que la Ville s'est conformée aux règles d'adjudication de contrats.

Recommandations

Nous recommandons que la Ville documente les dossiers d'appel d'offres afin de démontrer le respect des règles en matière d'attribution de contrats.

Nous recommandons que la Ville s'assure du respect des obligations relatives à son calendrier de conservation des documents.

Commentaire de la Ville

Nous prenons note de la 1^{ère} recommandation. Depuis la fin de 2008, et plus particulièrement depuis 2010, un effort constant est fourni par le Service du greffe pour que les dossiers d'appel d'offres soient bien documentés, afin de s'assurer du respect des règles en matière d'attribution de contrat. De plus, tel que suggéré par les vérificateurs, nous verrons à élaborer prochainement une fiche de contrôle pour les dossiers d'appel d'offres.

En ce qui concerne la 2^{ème} recommandation, nous ne croyons pas qu'il s'agit ici d'un problème de respect des obligations liées au calendrier de conservation des documents, car rien ne nous indique qu'il y ait eu destruction de documents avant les délais prévus au calendrier de conservation. Il s'agirait plutôt, selon nous, de dossiers dont la documentation était insuffisante.

3.3. Rapport sur la situation financière

En vertu de l'article 474.1 de la LCV, 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 cocontractant 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 maire a fait son rapport sur la situation financière de la Ville, pour les années 2007, 2008, 2009, 2010 et 2011, et il a déposé la liste des contrats telle que décrite ci-dessus pour chacune de ces années. L'analyse de ces listes permet de conclure qu'elles répondent aux exigences de la Loi.

3.4. Estimation préalable

En vertu de l'article 477.4 de la LCV, à compter du 1^{er} 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 établie par la municipalité.

La vérification a permis de conclure que, pour l'ensemble des contrats vérifiés et soumis à cette exigence, les estimations sont effectuées avant l'ouverture des soumissions et la conclusion du contrat.

3.5. 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 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 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 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 cinq contrats octroyés après la date d'entrée en vigueur de cette disposition n'y sont pas inscrits. Ces contrats sont présentés dans le tableau 2.

Tableau 2 – Contrats non inscrits dans la liste publiée

Date de la résolution	N° de résolution du conseil municipal	Objet	Montant du contrat
2011-09-08	2011-09-06.260	Réfection des terrains de tennis au parc Olympia	183 569,50 \$
2011-10-13	2011-10-13.290	Nettoyage des réseaux d'égout domestique et pluvial	113 382,09 \$
2012-03-08	2012-03-08.080	Travaux de réhabilitation de l'égout sanitaire et drainage des eaux pluviales sur diverses rues	543 256,87 \$
2012-03-08	2012-03-08.079	Travaux de réhabilitation de l'aqueduc par gainage structural de diverses rues	2 403 379,91 \$
2012-04-12	2012-04-12.123	Travaux de réfection de la toiture de l'usine de filtration	147 168,00 \$

Recommandation

Nous recommandons que la Ville s'assure de la publication de la liste complète dans le SEAO des contrats qu'elle accorde.

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.

3.6. Adjudication des contrats à la suite d'un appel d'offres public ou d'une demande de soumissions par voie d'invitation écrite

En vertu du paragraphe 1 de l'article 573 et de l'article 573.1 de la LCV, 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 des dépenses du contrat.

La vérification a permis de constater dix situations pour lesquels le processus prescrit pour l'adjudication des contrats n'a pas respecté.

Situation n°1 : Gestion des travaux sur l'édifice du 1502, chemin d'Oka, l'édifice de la Légion et de la bibliothèque municipale

Le 14 août 2008, par la résolution 2008-348, la Ville a accordé de gré à gré à une entreprise de construction, un contrat d'un montant maximal de 22 148 \$ taxes non incluses pour la gestion des travaux effectués sur l'édifice du 1502, chemin d'Oka, de l'édifice de la Légion et de la bibliothèque municipale.

L'analyse des paiements effectués à l'égard de ces travaux, a permis de constater que, pour les années 2008 et 2009, les déboursés totalisent 153 742,56 \$ et concernent dix factures.

Puisque les déboursés pour la gestion et les travaux additionnels s'élèvent à plus de 100 000 \$, une demande de soumissions publiques, faite par annonce dans un journal et dans un système électronique d'appel d'offres, aurait dû être utilisée.

Commentaire de la Ville

Compte tenu que la même entreprise a effectué les travaux dans ces bâtiments, nous croyons également qu'une demande de soumissions publiques aurait dû être faite.

Situation n°2 : Travaux de réparation d'une pompe submersible de la station de pompage des eaux usées Larry-Cool

En mars 2006, à la suite d'une demande de soumissions publiques, la Ville accorde un contrat de 70 445,91 \$ taxes incluses pour la fourniture et l'installation d'une pompe submersible de marque Flygt à la station de pompage des eaux usées Larry-Cool.

En décembre 2010, à la suite d'un bris, la Ville obtient du même fournisseur, une estimation du coût des travaux à réaliser de 31 637 \$ taxes non incluses. La vérification a permis de constater que la Ville a octroyé, par la résolution 2011-01-13.024 du 13 janvier 2011, un contrat de 31 637,70 \$ incluant pièces et main d'oeuvre sous réserve de l'acceptation de la demande de dispense par le ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire.

Le 19 janvier 2011, la Ville présente une demande de dispense au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Des communications ont été transmises par le Ministère auprès de la Ville. Cependant, cette dernière n'a pas donné suite à cette demande.

Étant donné l'absence de dispense et puisque la valeur de ce contrat est de plus de 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.

Commentaire de la Ville

Nous prenons acte de la recommandation concernant cette situation. Cependant, des explications et commentaires s'imposent.

La pompe submersible de la station de pompage Larry-Cool est une composante importante du réseau d'eaux usées de la Ville. Cette pompe envoie les eaux usées de la station Larry-Cool vers des bassins d'aération situés à St-Joseph-du-Lac, à 7 km plus loin.

Un bris à la pompe survient en décembre 2010. La garantie est expirée depuis environ 6 mois.

Pour s'assurer de conserver l'intégrité de la pompe de son bon fonctionnement, la Ville, sur la recommandation du directeur des Travaux publics, privilégie le remplacement des pièces défectueuses par des pièces du fabricant de la pompe, la compagnie Flygt ITT W&WW Canada.

Nous estimons que ce choix était et demeure toujours légitime, compte tenu de l'importance de cet équipement pour le réseau d'eaux usées de la Ville.

La Ville fait donc estimer, par le fabricant de la pompe, le coût des réparations. Or, du montant total de l'estimé, seulement 1 578 \$ était pour la main-d'œuvre, le reliquat correspond au coût de remplacement de pièces et du transport de la pompe.

La question se pose, la Ville va-t-elle lancer un appel d'offres pour 1 578 \$?

En vertu de l'article 573.3.1 de la Loi sur les cités et villes, le ministre des Affaires municipales peut permettre à une municipalité d'octroyer un contrat sans demander de soumissions.

Croyant sincèrement obtenir l'autorisation d'octroyer le contrat sans demander de soumissions, compte tenu des circonstances particulières, le conseil municipal adopte donc, le 13 janvier 2011, une résolution pour retenir les services de Flygt ITT W&WW Canada pour les travaux de réparations de la pompe Flygt du poste de pompage Larry-Cool. Cette résolution est conditionnelle à ce que le Ministre permette à la Ville d'octroyer le contrat sans demander de soumissions, conformément à l'article 573.3.1 L.C.V.

Au début de février 2011, les juristes de l'État déclenchent une grève qui dure 2 semaines. Finalement, ce n'est qu'au début du mois d'avril 2011 qu'un juriste du Ministère communique avec le greffier pour discuter de la demande de dispense d'octroyer le contrat sans demander de soumissions.

Le fonctionnaire du Ministère manifeste sa réticence à recommander la demande de dispense au motif qu'il (le Ministère) doit respecter l'esprit des accords de libéralisation des marchés. Pourtant ces accords ne concernant que les appels d'offres supérieurs à 100 000 \$. Comment peut-on opposer à une ville le respect des accords de libéralisation des marchés pour un appel d'offres sur invitation?

Ce fonctionnaire demande finalement à la Ville de vérifier s'il n'y aurait pas dans la région des ateliers d'usinage (« machine shop ») capable de réparer la pompe, de façon à lancer un appel d'offres sur invitation.

Nous tenons à préciser que cette pompe submersible pèse environ 1 200 kg (2 645.5 lb) et qu'elle nécessite un camion plate-forme de 10 roues pour son transport, de sorte qu'il n'est pas possible de la faire réparer dans n'importe lequel atelier d'usinage.

Finalement, avec l'arrivée du printemps, la Ville a fait réparer en urgence la pompe par Flygt pour éviter que des citoyens soient victimes de refoulements d'égout, à cause de pompes temporaires insuffisantes.

Concernant cette situation, nous sommes d'avis que la Ville a été, d'une part, victime de la grève des juristes de l'État et, d'autre part, victime d'une interprétation extrêmement restrictive de la demande de dispense.

Situation n°3 : Travaux d'électricité à l'aréna Olympia

La Ville de Deux-Montagnes a fait des paiements de 36 464,84 \$ concernant sept factures, datées de janvier et février 2010, pour des travaux d'électricité réalisés à l'aréna Olympia. La Ville, ayant invoqué l'urgence des travaux à effectuer à la suite d'une infiltration d'eau, a engagé ces dépenses sans résolution ni demande de soumissions.

Les documents fournis par la Ville ont permis d'établir la chronologie des événements suivants :

- Ø Le 14 janvier 2010, la Ville a effectué un appel d'urgence à un entrepreneur à la suite d'une infiltration d'eau;
- Ø Le 27 janvier 2010, des travaux de branchement de l'éclairage ainsi que l'installation de compresseurs et de panneaux de services sont effectués par l'entrepreneur;
- Ø Le 29 janvier 2010, des travaux sont réalisés par l'entrepreneur concernant la location d'une nouvelle génératrice;
- Ø Le 29 janvier 2010, l'entrepreneur a livré à la Ville de nouveaux panneaux électriques;
- Ø Le 12 février 2010, des travaux de réparation sur la toiture de l'aréna sont effectués par l'entrepreneur;
- Ø Le 15 février 2010, l'entrepreneur a installé les nouveaux panneaux électriques;
- Ø Le 16 février 2010, l'entrepreneur a effectué des travaux pour remplacer le boîtier des panneaux d'éclairage.

Les renseignements fournis et la séquence des événements ne permettent pas d'établir que les travaux ont été entrepris dans une situation d'urgence. La vérification a révélé qu'il y a eu un délai de treize jours entre l'intervention d'urgence et l'exécution des premiers travaux.

Conséquemment à ce qui précède et puisque le total de la dépense s'élève à plus de 25 000 \$, la Ville aurait dû procéder à une demande de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'un minimum de deux fournisseurs.

Commentaire de la Ville

Nous avons analysé la séquence des événements entre le jour d'interruption du courant électrique et l'exécution des travaux à la lumière des informations au dossier alors que les principaux intéressés n'ont pu être rejoints pour fournir de plus amples justifications. Cependant, compte tenu la période de l'année pendant laquelle est survenu l'incident et les activités sportives de glace qui s'y déroulent intensivement, il nous apparaît que nous pouvions à juste titre sentir l'urgence de procéder sans invitation. Nous retenons cependant qu'il faudra en pareil cas obtenir un minimum de deux soumissions et d'en conserver les pièces justificatives au dossier.

Situations n^{os} 4 à 10

La Ville de Deux-Montagnes a engagé des dépenses pour lesquelles il n'y a pas eu de résolution ni de demande de soumissions. Ces situations se présentent comme suit :

Ø **Fabrication et installation d'une structure d'acier**

En 2008, la Ville a reçu deux factures totalisant 54 829 \$ d'une entreprise de construction pour la fourniture de matériaux et le coût de la main-d'œuvre concernant la fabrication et l'installation de la structure d'acier au garage municipal.

Ø **Travaux au 141, chemin du Grand-Moulin**

Le 21 octobre 2008, la Ville a reçu une facture de 33 862,50 \$ d'une entreprise de construction concernant des travaux effectués au 141, chemin du Grand-Moulin.

Ø **Services d'ingénierie**

Le 9 février 2009, la Ville a reçu une facture de 37 441,31 \$ concernant des services d'ingénierie réalisés pour la Corporation du Manoir Grand-Moulin.

Ø **Pavage de la rue Guy**

Le 26 août 2009, la Ville a reçu une facture de 41 924,12 \$ d'une entreprise de construction concernant le pavage de la rue Guy.

Ø **Construction d'un stationnement**

Le 31 août 2009, la Ville a reçu une facture de 37 973,27 \$ concernant la construction d'un stationnement au 1750, chemin d'Oka.

Ø **Pavage de la rue Madame-Magnan**

Le 2 novembre 2009 et le 1^{er} décembre 2009, la Ville a reçu deux factures respectivement de 8 008,48 \$ et de 24 908,58 \$ d'une entreprise de construction. Ces factures concernent les travaux d'aménagement et de réparation de pavage de la rue Madame-Magnan.

Ø **Évaluation énergétique des bâtiments municipaux**

Le 31 mars 2007, la Ville a reçu une facture de 46 505,02 \$ d'une firme d'architectes pour des services professionnels concernant l'évaluation énergétique des bâtiments municipaux.

La vérification a permis de constater l'absence de résolution du conseil octroyant les contrats à ces firmes et établissant que la Ville a procédé à des demandes de soumissions.

Conséquemment, en raison de la nature et du montant de la dépense pour chacune de ces situations, la Ville aurait dû procéder à des demandes de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'un minimum de 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 procède par demande de soumissions publiques, faite par annonce dans un journal et dans un système électronique d'appel d'offres, ou qu'une demande de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs soit effectuée selon le niveau de dépense du contrat et, dans le cas de services professionnels, qu'elle utilise un système de pondération et d'évaluation des offres.

Commentaire de la Ville

Le règlement sur l'administration des finances en vigueur à l'époque prévoyait que le directeur général bénéficiait d'une délégation de dépenses lui permettant d'accorder des contrats jusqu'à concurrence de 50 000 \$. Ceci explique vraisemblablement les situations nos 4 à 10, qui sont toutes inférieures à 50 000 \$. En 2011, le règlement a été modifié et la délégation du directeur général a été abaissée à 25 000 \$. Les situations n^{os} 4 à 10 ne devraient donc plus se reproduire.

3.7. 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 Système électronique d'appel d'offres 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 accord¹ de libéralisation des marchés applicable à la municipalité.

Dans le cas des 22 contrats pour lesquels la Ville a procédé par demande de soumissions publiques, une publication a été faite dans le SEAO.

Par ailleurs, la vérification a permis de constater sept situations pour lesquelles les inscriptions appropriées dans le SEAO en fonction des accords applicables n'ont pas été faites. Ces situations se présentent comme suit :

- Ø Deux situations pour lesquelles aucun accord n'a été inscrit;

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>

- Ø Deux situations pour lesquelles l'Accord sur le commerce intérieur et l'Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick ne sont pas indiqués;
- Ø Et, dans trois situations, l'Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick n'est pas indiqué.

La Ville doit s'assurer que le processus d'appel d'offres permet 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 Ville, 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 Ville

Nous prenons note de la recommandation. Nous constatons toutefois que les situations relevées datent toutes d'avant 2008. Par ailleurs, pour les appels d'offres assujettis aux accords de libéralisation des marchés, la Ville a mis en place, en 2011, une procédure de vérification afin que les inscriptions appropriées, entre autres pour les accords de libéralisation, soient faites dans le SEAO et dans les avis publics.

3.8. 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 à quinze jours selon la valeur et la nature du contrat.

La vérification a permis de conclure que, pour l'ensemble des contrats vérifiés pour lesquels la Ville a procédé par demande de soumissions, la disposition législative a été respectée.

3.9. Base de demande des soumissions

En vertu du paragraphe 3 de l'article 573 de la LCV, 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 la Ville a procédé par demande de soumissions, la disposition législative a été respectée.

3.10. Ouverture publique en présence de deux témoins

En vertu du paragraphe 4 de l'article 573 de la LCV, 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 55 des 64 contrats examinés nécessitant une ouverture publique.

Dans le cas de trois contrats, le nombre requis de témoins prévu par la Loi pour assister à l'ouverture n'a pas été respecté alors que, pour les six autres contrats, nous ne pouvons affirmer que la Ville s'est conformée à la Loi puisqu'aucun document ne confirme la présence d'au moins deux témoins à l'ouverture des soumissions.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville s'assure que l'ouverture publique des soumissions soit faite 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 Ville

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. D'ailleurs, nous tenons à souligner que depuis 2010, au moins, toutes les soumissions ont été ouvertes devant 2 témoins et qu'un certificat d'ouverture des soumissions est immédiatement signé par la personne chargée de l'ouverture des soumissions ainsi que par les 2 témoins, qui sont toujours des employés de la Ville.

3.11. Adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire

En vertu du paragraphe 7 de l'article 573 de la LCV, 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, pour l'ensemble des contrats vérifiés pour lesquels la Ville a procédé par demande de soumissions, la disposition législative a été respectée.

3.12. Système de pondération et d'évaluation des offres

En vertu de l'article 573.1.0.1.1 de la LCV, le conseil doit utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres pour l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels. Le système doit comprendre, outre le prix, un minimum de quatre critères d'évaluation, prévoir un nombre maximal de points par critère² ainsi que la création, par le conseil, d'un comité de sélection d'au moins trois membres³.

Pour l'ensemble des contrats pour lesquels une demande de soumissions a été présentée, la vérification permet de conclure que la Ville a respecté la disposition législative.

3.13. 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 vérification a permis d'identifier quatre situations pour lesquelles tout porte à croire qu'il y aurait eu division de contrats en plusieurs contrats en semblable matière.

2. Ce nombre ne peut-être supérieur à 30 sur un total de 100 points.

3. Le comité doit évaluer individuellement chaque soumission et, préférablement par consensus des membres, attribuer un nombre de points à chaque critère. Toutefois, ce comité peut être formé par tout fonctionnaire ou employé à qui le conseil a délégué, par règlement, le pouvoir de former le comité de sélection. Les conditions et modalités d'exercice du pouvoir délégué sont fixées par le conseil.

Situation n°1 : Honoraires d'avocats

En vertu de l'article 573.1 de la LCV, une demande de soumissions par voie d'invitation écrite est nécessaire pour les contrats entre 25 000 \$ et 100 000 \$ visés à l'article 573.3.0.2. Cet article porte, entre autres, sur les contrats de services professionnels qui ne peuvent être rendus que par un avocat ou un notaire et mentionne que le Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels est applicable à ce type de contrats de services de plus de 100 000 \$.

On trouve également une exception à l'article 573.3.0.2 concernant les services professionnels qui sont nécessaires dans le cadre d'un recours devant un tribunal, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles. Dans une telle situation, il est permis d'octroyer des contrats de gré à gré.

Selon le Ministère, la division de contrats de services juridiques en fonction de chaque demande d'opinion juridique ne peut se justifier par de véritables motifs de saine administration. En effet, les contrats de services juridiques doivent, sauf dans des cas vraiment exceptionnels, être attribués en fonction des domaines particuliers de compétence et de la somme de travail requise pour une période raisonnable, et cela, après demande de soumissions, le cas échéant.

Pour les années 2007, 2008, 2009, 2010 et 2011, la Ville de Deux-Montagnes a accordé des mandats en matière de relations de travail à une firme d'avocats.

L'examen des factures d'honoraires professionnels présentées par cette firme a permis d'établir ce qui suit :

Tableau 6 – Répartition des factures pour les services de relations de travail rendus par année

Année	Montant
2007	94 564,68 \$
2008	29 525,87 \$
2009	21 103,41 \$
2010	38 072,48 \$
2011	35 026,70 \$
Total	218 293,14 \$

L'analyse des factures de la firme d'avocats révèle que les différents mandats qui ont été réalisés durant les années 2007, 2008, 2009, 2010 et 2011 concernent des fonctions non judiciaires ou non juridictionnelles pour la négociation de plusieurs conventions collectives.

Comme la majorité des mandats ont débuté au cours de l'année 2006 et que ceux-ci se sont poursuivis sur plusieurs années, la Ville aurait dû procéder pour une période raisonnable à une demande de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux ou trois fournisseurs, selon le niveau de la dépense, et utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres pour l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels.

Commentaire de la Ville

Vos commentaires sur la pertinence de procéder pour une période raisonnable à une demande de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs sont bien reçus. Nous agissons comme souhaité à l'avenir. Pour ce genre de mandat, nous étions plutôt d'avis que chaque demande de conseil était un mandat distinct en soi. Pour les sessions de négociations de conventions collectives, par exemple, nous n'envisagions pas au moment d'octroyer le mandat de conclure avec une note d'honoraires supérieure à 25 000 \$. L'exercice de vérification aura eu le bénéfice de mettre en lumière les honoraires totaux annuels pour les années considérées et de démontrer que quatre fois sur cinq, la somme totale a dépassé la limite des 25 000 \$.

Situation n°2 : Réaménagement de la fondation, de pavage, des bordures et le virage pour le chemin du Grand-Moulin et la 8^e Avenue

La vérification a permis de constater que la Ville de Deux-Montagnes a effectué des travaux d'aménagement de deux boucles de virage pour le chemin du Grand-Moulin et la 8^e Avenue.

Voici ce qu'on peut lire dans la communication adressée au conseil le 4 mars 2008 par la direction du Service des travaux publics :

« [...] Octroi du contrat pour les travaux de réaménagement du rond de virage à l'extrémité sud de la rue du Grand-Moulin et du rond de virage à l'extrémité sud de la 8^e Avenue à la firme [...] selon les prix unitaires soumis au bordereau des prix. Le coût global des travaux ne devra pas dépasser les disponibilités au règlement [sic] 1291.07 » (Nos soulignés).

Ainsi, le 13 mars 2008, par la résolution 2008-120, la Ville octroie, à la suite d'une demande de soumissions par voie d'invitation écrite, un contrat de 69 876 \$ à une entreprise de construction pour le réaménagement de la fondation, de pavage, des bordures et le trottoir du rond de virage pour le chemin du Grand-Moulin.

Dans la même séance, par la résolution 2008-121, la Ville octroie, à la suite d'une demande de soumissions par voie d'invitation écrite, un deuxième contrat de 48 057 \$ à la même entreprise de construction pour le réaménagement de la fondation, de pavage, des bordures et le trottoir du rond de virage de la 8^e Avenue. Les travaux de la phase II du Manoir Grand-Moulin ont rendu nécessaire le réaménagement des virages de ces deux rues.

Ces travaux sont décrits conjointement et plus amplement à l'annexe A du règlement d'emprunt n^o 1291.07, préparé par la Direction de la gestion du territoire de la Ville, le 1^{er} avril 2007.

Ainsi, on peut y lire, à l'article 2, ce qui suit :

« La Ville de Deux-Montagnes est autorisée à dépenser, et ce, pour les fins du présent règlement, une somme n'excédant pas 132 900,00 \$, tel qu'indiqué à l'estimé en annexe « A », lequel fait partie intégrante du présent règlement. »

L'analyse des documents d'appel d'offres a permis de constater que les descriptions des travaux demandés présentent de réelles similitudes.

De plus, la Ville n'a pu démontrer que l'octroi des contrats était justifié par des motifs de saine administration. Conséquemment, la Ville aurait dû effectuer une demande de soumissions publiques.

Situation n^o3 : Refonte du plan d'urbanisme

La vérification a permis de constater que la Ville de Deux-Montagnes a octroyé, sur une période de quatre mois, quatre contrats à une firme d'urbanisme. Ces contrats ont été octroyés de gré à gré et la valeur de chacun d'entre eux est inférieure à 25 000 \$, mais totalise 63 500 \$.

Les contrats suivants ont été octroyés :

- Ø Le 15 janvier 2009, par la résolution 2009-01-15.017, un premier contrat est confié à une firme d'urbanisme pour effectuer la refonte du plan d'urbanisme pour la somme maximale de 18 000 \$.
- Ø Le 12 février 2009, par la résolution 2009-02-12.054, la Ville octroie à la même firme un contrat pour la révision du règlement de zonage pour la somme maximale de 21 500 \$.
- Ø Le 9 avril 2009, par la résolution 2009-04-09.135, un troisième contrat est octroyé à la même firme pour la révision des règlements sur les permis et certificats, de lotissement et de construction pour la somme maximale de 18 000 \$.

- Ø Le 14 mai 2009, par la résolution 2009-05-14.169, la Ville octroie un quatrième contrat à la même firme pour la révision du règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale pour la somme maximale de 6 000 \$.

Par ailleurs, la vérification a révélé que le 29 septembre 2008, préalablement à l'octroi de ces contrats, la Ville a obtenu de la même firme d'urbanisme, un document décrivant les travaux et les honoraires associés aux différents services concernant le plan et les règlements, qui se lit comme suit :

« Pour faire suite à notre récente rencontre du 25 septembre dernier, il nous fait plaisir de vous soumettre une estimation budgétaire (préliminaire) concernant la révision de votre plan et de vos règlements d'urbanisme actuellement en vigueur.

Selon les informations préliminaires obtenues, nous estimons que les coûts rattachés aux différents règlements se décrivent sommairement comme suit :

- Ø Plan d'urbanisme : entre 12 000 \$ et 18 000 \$;
- Ø Règlement relatif aux permis et certificats : entre 4 000 \$ et 6 000 \$;
- Ø Règlement de lotissement : entre 4 000 \$ et 6 000 \$;
- Ø Règlement de construction : entre 4 000 \$ et 6 000 \$;
- Ø Règlement de zonage : entre 15 000 \$ et 22 000 \$;
- Ø Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) : entre 4 000 \$ et 6 000 \$.

[...]. »

Ainsi, la Ville connaissait la valeur approximative des services professionnels avant de procéder à l'octroi de ces contrats. De plus, les déboursés pour ces contrats totalisent 69 980 \$.

Étant donné que la refonte du plan d'urbanisme touche l'ensemble des interventions en matière de planification de l'aménagement et de réglementation d'urbanisme et que celles-ci sont indissociables, la Ville savait donc dès l'octroi du premier contrat que des modifications à ses règlements d'urbanisme seraient nécessaires.

La Ville n'a pu démontrer que l'octroi des contrats était justifié par des motifs de saine administration. Conséquemment, la Ville aurait dû procéder par demande de soumissions, faite 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.

Situation n°4 : Plan directeur d'égout et d'aqueduc

Le 12 mai 2009, la Ville de Deux-Montagnes octroie deux contrats de gré à gré à une firme d'ingénierie. L'un, de 24 900 \$ taxes incluses, concerne le plan directeur d'égout sanitaire et combiné en vue de la réhabilitation du réseau. L'autre, de 23 900 \$ taxes incluses, porte sur le plan directeur d'aqueduc en vue de la réhabilitation du réseau.

La Ville n'a pu démontrer que l'octroi des contrats était justifié par des motifs de saine administration. Les contrats de même nature cumulés et octroyés à la même firme, la même journée, dépassent 25 000 \$, seuil à partir duquel une demande de soumissions est obligatoire. Conséquemment, la Ville aurait dû effectuer une demande de soumissions par voie d'invitation écrite 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 justifiée par des motifs de saine administration.

Commentaire de la Ville

Après réflexions, il nous apparaît évident que pour ces situations chacune des tâches ou chacun des travaux formaient un tout qui commandait l'application d'une seule demande de soumissions publiques avec utilisation du système de pondération et d'évaluation d'offres pour l'adjudication d'un seul contrat dans chacune des situations. Nous pouvons cependant vous rassurer que nous avons depuis 3 ans été beaucoup plus vigilants à l'égard de l'identification de travaux pour un même projet qui présentent de réelles similitudes.

3.14. Modification à un contrat

L'article 573.3.0.4 de la LCV 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.

La vérification a permis de relever deux situations pour lesquelles il y a eu des modifications non accessoires.

Situation n°1: Gestion du projet et surveillance des travaux d'agrandissement du garage municipal

Le 8 novembre 2007, à la suite d'une demande de soumissions par voie d'invitation écrite, la Ville de Deux-Montagnes octroie, par la résolution 2007-506, un contrat de 22 790 \$ taxes incluses à une entreprise de construction pour les services professionnels de gestion du projet et de surveillance des travaux relativement à l'agrandissement du garage municipal.

L'analyse des factures a permis de révéler que les paiements effectués pour la gestion du projet et la surveillance des travaux totalisent 75 596,12 \$, ce qui représente une augmentation du coût de 232 %. Les travaux sont décrits comme suit :

« gestion de projet et de chantier, temps d'hommes, surintendant, copie des plans, fourniture et travaux de soudure pour bolars, location d'outillage et menuiserie ».

L'examen des factures démontre que l'entreprise a effectué des travaux additionnels d'une autre nature et non prévus dans les documents d'appel d'offres.

L'ajout substantiel de services et de travaux au contrat ne constitue pas une modification accessoire, comme prévu à la Loi.

Commentaire de la Ville

Après analyse des documents au dossier de ce projet et en l'absence des fonctionnaires au dossier en 2007 qui ne sont plus à l'emploi de la Ville de Deux-Montagnes depuis, nous nous expliquons mal comment l'ajout substantiel de services et de travaux au contrat adjugé à l'entreprise de construction par la résolution 2007-506 n'aurait pas fait l'objet d'un nouvel appel de soumissions. Nous convenons que l'importance budgétaire de ceux-ci et probablement la nature des travaux additionnels non prévus dans les documents d'appels d'offres justifient le lancement d'un nouvel appel d'offres. Sachez cependant que nous avons resserré nos règles de révision des contrats dans le cas de situations semblables. En effet, non seulement une analyse plus approfondie est faite entre les directions de la Gestion du territoire, du Greffe et des affaires juridiques et la direction générale, mais nous soumettons toutes modifications jugées accessoire au conseil de ville pour acceptation par résolution.

Situation n°2 : Station de pompage Larry-Cool

La Ville de Deux-Montagnes a fait exécuter par une firme d'ingénierie, le 20 mai 2010 et le 10 mars 2011, deux études concernant des travaux correctifs afin d'éliminer les surverses d'eaux usées vers le lac des Deux-Montagnes.

À la suite de ces études, la Ville a décidé de mettre en place une solution en deux phases, soit la phase 1 qui consiste en la construction d'un bassin de 2 400 m³ et la phase 2 qui consiste en l'augmentation de la capacité de pompage de 30 %. Les coûts des travaux des phases 1 et 2 sont estimés respectivement à 1 200 000 \$ et à 1 000 000 \$ taxes non incluses.

Le 21 septembre 2011, le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) informe la Ville que le projet, tel que présenté, ne satisfait pas aux exigences d'efficacité du Ministère.

Le 13 octobre 2011, par la résolution 2011-10-13.295, la Ville de Deux-Montagnes octroie à la firme d'ingénierie ayant effectué les études un contrat de 59 810,63 \$ taxes incluses à la suite d'une demande de soumissions par voie d'invitation écrite pour la réalisation des plans et devis, la préparation des documents d'appel d'offres et la

surveillance des travaux de la phase 1, et ce, malgré la demande du MDDEFP aux autorités municipales de lui revenir avec une solution plus efficace.

Le 28 février 2012, le directeur des services techniques recommande au conseil municipal une solution en une phase, qui consiste en la construction d'un bassin d'égalisation de 4 400 m³ afin de répondre aux attentes du MDDEFP.

Le 23 mars 2012, la firme d'ingénierie adresse à la Ville une demande de révision du montant de ses honoraires, qui se lit comme suit :

« Notre mandat de plans et devis, surveillance des travaux a été basé sur un projet de 1 200 000 \$ approximativement. Or, en raison de modifications majeures apportées au projet initial, le coût des travaux est maintenant évalué à 2 721 185 \$.

Nos honoraires, qui étaient de 59 811,63 \$ (taxes incluses) pour le projet initial, doivent donc être révisés.

Nous vous confirmons que nous accepterons de compléter le mandat, incluant les services durant la construction et les plans tels que construits, pour un montant de 99 990 \$ (taxes incluses). »

La Ville a accepté cet ajustement du montant des honoraires professionnels. Ainsi, l'augmentation du coût des travaux liés à la modification de la capacité de pompage représente une majoration de 40 179,37 \$ taxes incluses.

Selon les faits présentés, la Ville savait avant l'octroi du contrat le 13 octobre 2011 qu'elle ne respectait pas les exigences du MDDEFP et qu'elle devait soumettre une solution plus efficace.

La majoration du montant des honoraires de la firme d'ingénierie, en se basant sur l'augmentation des coûts estimés des travaux, ne constitue pas une modification accessoire, comme prévu à la Loi.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville effectue des modifications à un contrat seulement si celles-ci constituent des modifications accessoires.

Commentaire de la Ville

Pour cette situation où le MDDEFP a exigé des modifications à la conception des travaux de construction de bassins d'égalisation afin de contrôler les surverses d'eaux usées dans le lac des Deux Montagnes, nous avons estimé que la majoration de 40 179,37 \$ des honoraires de la firme de génie ne dépassait pas la limite prescrite des 100 000 \$ qui obligent la Ville à procéder par appel d'offres publiques et cette majoration équivalait à un prix bien concurrentiel. Nous prenons cependant bonne note de la recommandation faite que ce type de modifications ne correspond pas à un cas de modification accessoire.

4. Autres aspects de la gestion contractuelle

4.1. Politique de gestion contractuelle

En vertu de l'article 573.3.1.2 de la LCV, 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, et elle doit être adoptée au plus tard le 1^{er} janvier 2011.

Le 9 décembre 2010, la Ville de Deux-Montagnes a présenté et adopté, par la résolution 2010-12-09.362, une politique de gestion contractuelle. Cette politique peut être consultée sur le site Web de la Ville.

Par cette politique de gestion contractuelle, la Ville de Deux-Montagnes a mis en place des mesures afin de réaliser les objectifs suivants :

- Ø S'assurer que tout soumissionnaire ou l'un de ses représentants n'a pas communiqué ou tenté de communiquer avec un membre du comité de sélection, dans le but de l'influencer, relativement à la demande de soumissions pour laquelle il a présenté une soumission.
- Ø Favoriser le respect des lois applicables qui visent à lutter contre le truquage des offres.
- Ø S'assurer du respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (RLRQ, chapitre T-11.011, (Loi sur le lobbyisme)) et du Code de déontologie des lobbyistes adopté en vertu de cette Loi.
- Ø Prévenir les gestes d'intimidation, de trafic d'influence ou de corruption.
- Ø Prévenir les situations de conflits d'intérêts.
- Ø Prévenir toute autre situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus de demandes de soumissions et de la gestion du contrat qui en résulte.
- Ø 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 Ville de Deux-Montagnes a pour objectif de s'assurer que celle-ci a été 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 Ville à cet égard.

La vérification de la politique a permis de faire les constats suivants :

- Ø À l'article 2.4.2, il est mentionné ce qui suit : « Un Guide comportant les informations nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions est fournit [sic] aux membres des comités de sélection, aux secrétaires ainsi qu'aux responsables en attribution de contrat. »

La vérification a permis de constater que ce guide n'est pas mis à la disposition des membres des comités de sélection.

- Ø À l'article 6.3.2, il est mentionné ce qui suit : « Chaque membre du comité de sélection doit remplir une déclaration solennelle selon laquelle il jugera les offres avec impartialité et éthique. »

Lors de l'examen des documents d'appel d'offres pour les contrats octroyés après la date de l'adoption de la politique et auxquels cette mesure s'applique, aucune déclaration solennelle d'un membre de comité de sélection n'a été retracée.

- Ø À l'article 7.11.2, il est mentionné ce qui suit : « Un inventaire des fournisseurs potentiels est tenu à jour. La procédure d'inscription est publiée sur le site Internet de la Ville et les fournisseurs potentiels sont invités à s'y inscrire. »

La vérification a permis de constater qu'il n'existe à ce jour aucune procédure d'inscription pour les fournisseurs potentiels sur le site Web de la Ville.

En vue d'assurer une meilleure gestion des contrats municipaux, la Ville doit mettre en application les mesures prévues à la politique de gestion contractuelle qu'elle a adoptée le 9 décembre 2010.

Commentaire de la Ville

Nous convenons que certaines mesures contenues dans la politique de gestion contractuelle n'ont pas été mises en place. Une réflexion sera amorcée afin de s'assurer de la pertinence de certaines mesures contenues dans la politique de gestion contractuelle, comme l'obligation des membres des comités de sélection de prêter serment ou d'établir par l'entremise du site Web de la Ville un inventaire des fournisseurs potentiels, et ce, compte tenu notamment de la taille de l'organisation. Il est toutefois important de souligner que les manquements relevés n'ont pas démontré qu'ils ont eu pour effet de bafouer les règles prévues à la loi pour l'adjudication des contrats.

4.2. Comité de sélection

En vertu de l'article 573.1.0.1.1 de la LCV, le conseil doit former un comité de sélection d'au moins trois membres pour l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels. Ce même article 573.1.0.1.1 prévoit également la possibilité, pour le conseil municipal, de déléguer par règlement à tout fonctionnaire ou employé municipal, le pouvoir de former le comité de sélection et de fixer les conditions et modalités d'exercice du pouvoir délégué.

Par ailleurs, en vertu de l'article 573.3.1.2 de la LCV, toute municipalité doit adopter une politique de gestion contractuelle et elle doit prévoir des mesures visant, notamment, à s'assurer que tout soumissionnaire ou l'un de ses représentants n'a pas communiqué ou tenté de communiquer, dans le but de l'influencer, avec un membre du comité de sélection relativement à la demande de soumissions pour laquelle il a présenté une soumission.

La vérification a permis de constater que la Ville de Deux-Montagnes identifie les membres des comités de sélection par résolution du conseil. Ainsi, huit résolutions ont été recensées où l'on mentionne le nom des membres des comités de sélection depuis l'entrée en vigueur de la politique de gestion contractuelle.

Afin de s'assurer que tout soumissionnaire ou l'un de ses représentants n'a pas communiqué ou tenté de communiquer, dans le but de l'influencer, avec un membre du comité de sélection, nous invitons la Ville à prévoir des mesures pour s'assurer de ne pas rendre publics les noms des membres des comités de sélection.

Commentaire de la Ville

Le nouveau conseil municipal adoptera prochainement un règlement pour déléguer à un fonctionnaire ou un employé le pouvoir de former les comités de sélection pour les appels d'offres avec système de pondération et d'évaluation des offres.

Toutefois, ceci ne veut pas dire que l'ancien conseil municipal ne respectait pas la loi à ce sujet. En effet, l'article 573.1.0.1.1. L.C.V. mentionne que le conseil peut, par règlement, déléguer à tout fonctionnaire ou employé le pouvoir de former le comité de sélection. Nous sommes d'avis que si le Ministère souhaite à ce point que le nom des membres des comités de sélection ne soit pas publié, il suffirait de modifier l'article 573.1.0.1.1. en changeant le mot « peut » par le mot « doit ». Le débat serait ainsi clos.

4.3. Suivi des coûts

Le 11 juin 2009, à la suite d'une demande de soumissions par voie d'invitation écrite, la Ville de Deux-Montagnes octroie, par la résolution 2009-06-11.200, un contrat de 81 542,03 \$ taxes incluses, à une entreprise de construction pour les travaux d'agrandissement du stationnement du service des travaux publics au 625, 20^e Avenue.

L'analyse des paiements démontre que la Ville a déboursé 132 330,36 \$ pour ces travaux. L'examen du cahier des charges révèle la présence de quantités approximatives prévues pour certains articles, ce qui peut justifier l'écart entre le montant du contrat octroyé et le total des déboursés. Néanmoins, l'examen du dossier a permis de constater que la Direction des services techniques et de l'urbanisme de la Ville a retranché 8 459 \$ inclus dans la première demande de paiement pour des travaux non réalisés, mais facturés par l'entrepreneur.

Par ailleurs, en ce qui concerne la deuxième et dernière demande de paiement, le déboursé a été fait sans l'approbation de cette direction. Les explications fournies par la Ville n'ont pas permis de démontrer les raisons de l'absence d'approbation de la Direction des services techniques et de l'urbanisme avant le dernier paiement.

En vue de protéger les intérêts de la Ville au regard des risques d'erreurs et dans un objectif de saine gestion des projets, nous invitons la Ville à faire apprécier par le service approprié les demandes de paiement soumises par les fournisseurs.

Commentaire de la Ville

Comme en fait foi le rapport de vérification, la situation de l'octroi du contrat par résolution 2009-06-11.200 n'a pu être valablement justifié en ce qui concerne particulièrement les déboursés pour les deuxième et dernière demandes de paiement. Depuis, et malgré des efforts supplémentaires, il nous est toujours impossible de démontrer les raisons de l'absence d'approbation de la Direction des services techniques et de l'urbanisme avant le dernier paiement. Nous nous efforçons pour que des situations semblables ne se reproduisent plus. Nous aviserons la Direction des finances et de la trésorerie qu'une approbation écrite doit figurer au dossier avant paiement final.

5. Commentaires généraux de la Ville

En réponse à la présentation du 13 juin dernier du projet de rapport concernant la vérification du processus suivi par la Ville de Deux-Montagnes pour l'attribution des contrats, nous tenons à vous apporter certains commentaires.

De prime abord, nous tenons à exprimer au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire notre reconnaissance d'avoir réalisé ce mandat dans un esprit constructif et collaborateur qui a été perçu par la Ville de Deux-Montagnes comme un exemple éloquent du partenariat utile entre la ville et le ministère. Bien que la démarche s'est révélée exigeante pour l'administration deux-montagnaise, les explications données dès le début par les représentants de votre ministère sur leurs attentes ont permis au personnel de la ville de rassembler et de produire les documents demandés suivant une procédure qui n'a pas gêné outre mesure le travail quotidien des fonctionnaires dans les exigences des services à rendre à la population et aux membres du conseil de ville. Nous retenons de cet exercice, plusieurs recommandations qui nous aideront, par la mise en pratique des conseils contenus au rapport, à adopter des mesures de suivis et de contrôle plus rigoureux afin de garantir la conformité des processus d'attribution des contrats aux normes et règles prescrites.

Pour la suite de la présente, nous reprendrons chacune des sections du rapport dans laquelle une irrégularité a été soulevée par le ministère. Nous commenterons en précisant notre compréhension de l'origine de cette irrégularité et le correctif que nous entendons mettre de l'avant.

Comme mentionné précédemment, la Ville de Deux-Montagnes prendra les mesures nécessaires pour corriger les irrégularités soulevées dans le rapport du ministère. De plus, elle reverra ses pratiques de contrôle afin d'éviter que puissent se répéter ces mêmes irrégularités. Lors d'une prochaine rencontre des directions de la Ville après que sera rendu public le rapport de vérification, les mises au point qui s'imposent seront faites afin de s'assurer que les directeurs et directrices saisissent bien leurs responsabilités en matière d'imputabilité quant au respect de la conformité des dispositions législatives de la Loi des cités et villes au chapitre des processus de demande de soumissions, d'adjudication des contrats et des suivis des paiements.

6. Conclusion de la vérification

À la suite de nos travaux et de discussions avec différents services du Ministère 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 par la Ville de Deux-Montagnes pour l'attribution de certains contrats au cours de la période du 1^{er} janvier 2007 au 30 avril 2012 présente des lacunes quant au respect des dispositions législatives prévues à la Loi sur les cités et villes. Des recommandations particulières à l'égard des constats établis ont été formulées.

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 \$;
- Ø La division de contrats en plusieurs contrats en semblable matière;
- Ø La modification non accessoire de contrats.

Nous avons aussi relevé des lacunes quant à la documentation des dossiers. D'autres manquements ont aussi été constatés à l'égard de certaines pratiques de gestion.

(original signé)

Thierno Mamadou Bah

Analyste-vérificateur

www.mamrot.gouv.qc.ca

*Affaires municipales
et Occupation
du territoire*

Québec 