

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

Février 2012

Direction générale des finances municipales

Service de la vérification



Service de la vérification

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

Dépôt légal – Février 2012

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

978-2-550-63982-4

© Gouvernement du Québec – 2012

## TABLE DES MATIÈRES

1.	Mandat .....	1
1.1	Contexte.....	1
1.2	Profil de l'organisme municipal vérifié.....	1
1.3	Objectif de la vérification .....	1
1.4	Étendue de la vérification.....	2
1.5	Approche méthodologique .....	2
2.	Résultats de la vérification .....	5
3.	Constatations et recommandations.....	6
3.1	Présentation .....	6
3.2	Contrat à long terme .....	6
3.3	Rapport sur la situation financière.....	6
3.4	Délégation du pouvoir de dépenser .....	7
3.5	Régime général concernant l'adjudication des contrats.....	8
3.6	Délai pour la réception des soumissions.....	10
3.7	Accord intergouvernemental de libéralisation des marchés.....	10
3.8	Base de demande des soumissions .....	11
3.9	Ouverture publique en présence de deux témoins .....	11
3.10	Adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire conforme .....	11
3.11	Soumissions par voie d'invitation écrite .....	12
3.12	Système de pondération et d'évaluation des offres .....	12
3.13	Adjudication du contrat selon le meilleur pointage.....	13
3.14	Division en plusieurs contrats interdite.....	13
3.15	Politique de gestion contractuelle .....	16
4.	Commentaires généraux de la Ville .....	17
5.	Conclusion de la vérification.....	18

# 1. Mandat

## 1.1 Contexte

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

Dans ce contexte, le 7 avril 2011, le ministre a désigné monsieur Jasmin Paradis, du Service de la vérification, pour réaliser un mandat de vérification concernant le processus suivi par la Ville de Saint-Constant pour l'attribution des contrats et tout autre aspect lié à l'administration municipale.

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

## 1.2 Profil de l'organisme municipal vérifié

La Ville de Saint-Constant est située dans la Municipalité régionale de comté (MRC) de Roussillon, dans la région administrative de la Montérégie.

Selon le décret de population de 2011, elle compte 24 749 habitants, et elle est assujettie à la Loi sur les cités et villes (LCV) (L.R.Q., c. C-19).

Selon le rapport financier 2010, ses revenus de fonctionnement totalisent 25,7 M\$ et ses acquisitions en immobilisations 6,7 M\$.

## 1.3 Objectif de la vérification

Le mandat de vérification visait à s'assurer que le processus suivi par la Ville de Saint-Constant pour l'attribution des contrats respecte les dispositions législatives prévues dans la LCV et les dispositions réglementaires en découlant.

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

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

## 1.4 Étendue de la vérification

La vérification portait sur les contrats accordés pendant la période de janvier 2010 à mai 2011 par la Ville de Saint-Constant et sur les engagements contractuels (contrats accordés à long terme) contractés en 2010.

## 1.5 Approche méthodologique

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

Pour le travail de vérification effectué au regard de l'information contenue dans le tableau 2, nous avons demandé à la Ville de Saint-Constant de nous fournir leur journal des achats. 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 s'y rattachant, tel que défini dans la Loi. L'information présentée dans ce tableau indique le nombre de fournisseurs identifiés et vérifiés.

Pour le travail de vérification effectué au regard de l'information contenue dans les tableaux 3 à 6, la Ville de Saint-Constant nous a remis une liste des contrats de plus de 25 000 \$ qu'elle a octroyés ainsi que l'information qualitative et quantitative relative à ces contrats. Afin de s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité de cette liste, nous l'avons conciliée avec les procès-verbaux ainsi qu'avec les données financières de la Ville. Par la suite, les dossiers identifiés ont été classés en différentes catégories selon la nature des contrats, à savoir : les contrats de construction, les contrats d'approvisionnement, les contrats de services professionnels et les autres contrats de services. Les contrats ont également été répartis selon les niveaux de dépenses suivants : au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$, et 100 000 \$ et plus.

Pour le travail de vérification effectué au regard de l'information contenue dans le tableau 7, la Ville de Saint-Constant nous a fourni une liste des engagements contractuels (contrats accordés à long terme). Afin de s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité de cette liste, nous l'avons conciliée avec le rapport financier de la Ville. À partir de cette liste, une analyse a été réalisée afin de cibler les contrats pour lesquels il y avait un risque que l'article 29.3<sup>1</sup> de la LCV ne soit pas respecté.

---

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

Ainsi, 110 dossiers ont été identifiés, et de ce nombre, 57 ont été sélectionnés pour une vérification, selon leur nature et le niveau des dépenses associées.

La vérification des dossiers, dans les locaux de la Ville, a été réalisée entre le 6 juin et le 6 juillet 2011. Par la suite, différents échanges ont été tenus avec des intervenants de la Ville.

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

<b>Tableau 1</b>		
<b>Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés - Global</b>		
<b>Niveau des dépenses</b>	<b>Dossiers identifiés</b>	<b>Dossiers vérifiés</b>
Moins de 25 000 \$	81	34
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	13	13
100 000 \$ et plus	8	8
Engagements contractuels (contrats accordés à long terme)	8	2
Total	110	57
Dossiers vérifiés		52 %

<b>Tableau 2</b>		
<b>Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés</b>		
<b>Mandats accordés à des fournisseurs dont le niveau des dépenses est inférieur à 25 000 \$</b>		
<b>Niveau des dépenses</b>	<b>Dossiers identifiés</b>	<b>Dossiers vérifiés</b>
Moins de 25 000 \$	81	34
Dossiers vérifiés		42 %

<b>Tableau 3</b>		
<b>Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Contrats de construction</b>		
<b>Niveau des dépenses</b>	<b>Dossiers identifiés</b>	<b>Dossiers vérifiés</b>
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	2	2
100 000 \$ et plus	6	6
Total	8	8
Dossiers vérifiés		100 %

<b>Tableau 4</b>		
<b>Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Contrats d’approvisionnement</b>		
<b>Niveau des dépenses</b>	<b>Dossiers identifiés</b>	<b>Dossiers vérifiés</b>
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	8	8
100 000 \$ et plus	1	1
Total	9	9
Dossiers vérifiés	100 %	

<b>Tableau 5</b>		
<b>Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Contrats de services professionnels</b>		
<b>Niveau des dépenses</b>	<b>Dossiers identifiés</b>	<b>Dossiers vérifiés</b>
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	1	1
100 000 \$ et plus	0	0
Total	1	1
Dossiers vérifiés	100 %	

<b>Tableau 6</b>		
<b>Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Autres contrats de services</b>		
<b>Niveau des dépenses</b>	<b>Dossiers identifiés</b>	<b>Dossiers vérifiés</b>
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	2	2
100 000 \$ et plus	1	1
Total	3	3
Dossiers vérifiés	100 %	

<b>Tableau 7</b>		
<b>Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Engagements contractuels (contrats accordés à long terme)</b>		
	<b>Dossiers identifiés</b>	<b>Dossiers vérifiés</b>
Total	8	2
Dossiers vérifiés	25 %	

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

À la suite de nos travaux de vérification, de discussions avec différents services du Ministère et selon ce que nous indique la Direction des affaires juridiques, nous sommes en mesure de conclure, qu'à notre avis, la Ville de Saint-Constant a généralement respecté les dispositions législatives prévues à la LCV et les dispositions réglementaires en découlant pour l'attribution des contrats pour la période de janvier 2010 à mai 2011.

La vérification a cependant permis de constater le non-respect des deux dispositions législatives suivantes :

### **1. Régime général concernant l'adjudication des contrats**

Dans le cadre de notre mandat de vérification, nous avons constaté deux situations pour lesquelles la Direction des affaires juridiques nous mentionne que la conformité au régime général concernant l'adjudication des contrats n'a pas été respectée. Ainsi, deux contrats dont la dépense est d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$ ont été octroyés sans invitation écrite. La sous-section 3.5 présente en détail l'exposé de ces situations.

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

Dans le cadre de notre vérification, nous avons constaté une situation de division de contrats en plusieurs contrats en semblable matière. Cette problématique est davantage documentée à la sous-section 3.14 du présent rapport.

D'autres manquements ont aussi été constatés au cours de la vérification. Ceux-ci sont documentés à la section 3 du présent rapport. Des recommandations particulières découlant de ces constats sont formulées.

### **3. Constatations et recommandations**

#### **3.1 Présentation**

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

#### **3.2 Contrat à long terme**

En vertu de l'article 29.3 de la LCV, toute convention pour laquelle une municipalité engage son crédit pour une période excédant cinq ans doit pour la lier être autorisée au préalable par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, sauf s'il s'agit d'une convention qui l'oblige au paiement d'honoraires pour services professionnels, d'un contrat de travail ou d'une entente intermunicipale.

Dans le cadre de notre mandat de vérification, deux contrats à long terme ont été vérifiés. Ceux-ci ne nécessitaient pas l'autorisation du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire en raison de leur durée qui n'excédait pas cinq ans.

#### **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 chaque liste indique, pour chaque contrat, le nom de chaque contractant, le montant de la contrepartie et l'objet du contrat.

À cet effet, le 8 novembre 2010, le maire a déposé son rapport sur la situation financière de la Ville ainsi que les listes de contrats tels que décrits ci-dessus.

Après l'analyse de ces listes, nous concluons qu'elles répondent aux exigences minimales de la Loi.

### 3.4 Délégation du pouvoir de dépenser

En vertu de l'article 477.2 de la LCV, le conseil peut, par règlement, 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.

Ainsi, le 11 juin 2007, le conseil municipal de Saint-Constant a adopté le règlement numéro 1236-07<sup>2</sup>. Ce dernier est entré en vigueur le 16 juin 2007 et est venu remplacer le règlement numéro 988-97 et ses amendements.

Le règlement 1236-07 inclut, notamment, les éléments suivants :

« 2. Le Conseil délègue au directeur général, au trésorier, chef comptable et assistant trésorier, aux directeurs de service et contremaître et à la secrétaire administrative - Cabinet du maire, le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats en conséquence au nom de la Ville dans le champs de compétence, pour les montants et selon les conditions prévues respectivement aux articles 3, 4, 5, 6 et 7 du présent règlement.

...

4. Les directeurs de Service peuvent autoriser tout achat de biens ou de services préalablement prévu au budget de l'exercice en cours et essentiel au bon fonctionnement de leur service respectif.

...

6. ... Les directeurs de Service et le directeur du Service de loisir ou son représentant peuvent autoriser toute dépense visée à l'article 4, jusqu'à concurrence d'un montant maximum de 5 000 \$.

...

8 c) toute autorisation de dépenses accordée en vertu du présent règlement doit faire l'objet d'un certificat du trésorier indiquant qu'il y a, pour cette fin, des crédits suffisants. »

Le 13 septembre 2010, le certificat du trésorier mentionne ceci :

« JE, soussigné, trésorier de la municipalité de Saint-Constant, certifie que la municipalité dispose de crédits suffisants pour les fins auxquelles le montant de 34 370 \$ (taxes incluses) est accordé à Les Pavages M.C.M. inc. pour l'octroi du contrat de la pose de revêtement bitumineux dans les secteurs urbain et rural, pour un période d'un (1) an soit pour l'année 2010, et ce, aux taux unitaires soumissionnés, le tout aux conditions de l'appel d'offres portant le numéro 2010TP05 et de la soumission retenue. »

---

2. Les règlements 1239-07, 1268-08 et 1305-09 adoptés respectivement les 27 août 2007, 30 juin 2008 et 10 août 2009 viennent modifier le règlement 1236-07 adopté le 11 juin 2007.

Le même jour, par la résolution 332-10, le conseil municipal a accordé le contrat dont l'objet est indiqué plus haut à l'entreprise Les Pavages M.C.M. inc. pour un total de 34 370 \$ taxes incluses.

Lors de notre vérification, nous avons constaté que la dépense totale liée à ce contrat était de 60 380,43 \$, c'est-à-dire qu'il y a eu un dépassement de coût de 26 010,43 \$. Nous avons questionné la Ville afin de savoir qui a autorisé ce dépassement de coût et il appert que c'est le directeur des travaux publics.

À la suite de notre analyse et selon ce que nous indique la Direction des affaires juridiques, nous concluons que le directeur des travaux publics ne pouvait autoriser le dépassement de coût de 26 010,43 \$ étant donné que l'article 6 du règlement 1236-07 ne lui confère qu'une limite de 5 000 \$. De plus, aucun certificat du trésorier n'a été émis à ce sujet.

#### **Recommandation**

Nous recommandons que la Ville respecte le règlement 1236-07, adopté par le conseil municipal, concernant la délégation du pouvoir de dépenser.

#### **Commentaires de la Ville**

Nous sommes d'accord avec la conclusion du ministère à l'effet que le gestionnaire en fonction à cette époque ne disposait pas de la délégation de pouvoir pour procéder à cette dépense.

Afin d'éviter qu'une telle situation se reproduise, l'administration maintient son encadrement auprès des gestionnaires disposant d'un pouvoir de dépenser afin que celui-ci soit effectué conformément au règlement et aux engagements financiers pris par la Ville.

### **3.5 Régime général concernant l'adjudication des contrats**

Les articles 573 et suivants de la LCV prévoient que les municipalités ne doivent adjuger leurs contrats qu'après demande de soumissions publiques, faite par annonce dans un journal et dans un système électronique d'appel d'offres, ou par voie d'invitation écrite, selon la nature et le niveau de dépenses du contrat.

La vérification a permis de relever deux situations pour lesquelles la Direction des affaires juridiques nous indique que la conformité au régime général concernant l'adjudication des contrats n'a pas été respectée.

## Situation n°1

La Ville de Saint-Constant a reçu de CMP Mayer inc. trois factures datées des 5 février, 28 septembre et 21 octobre 2010. Le total respectif avec taxes de chacune d'entre elle est de 5 493,07 \$, 17 033,97 \$ et 5 118,33 \$. Dans les trois cas, l'objet de la facturation est le même, soit de l'équipement de protection contre les incendies Bunker ultramotion 2F3.

Par conséquent, vu le montant total de la dépense avec taxes, soit 27 645,37 \$, la Ville aurait dû, selon la Direction des affaires juridiques, procéder par appel d'offres sur invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs.

## Situation n°2

Pour la période de janvier 2010 à août 2010, la Ville de Saint-Constant a reçu des services d'un professionnel en dotation de l'entreprise LCK Services conseils en RH.

La dépense relative à ces services professionnels en dotation est de 67 063,68 \$, taxes incluses. Il est à noter que chacune des huit factures ne dépasse pas 10 000 \$.

Par conséquent, vu le montant de la dépense, la Ville aurait dû, selon la Direction des affaires juridiques, procéder par appel d'offres sur invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs. De plus, le système d'évaluation et de pondération des offres, obligatoire pour un contrat relatif à des services professionnels, aurait dû être utilisé.

### Recommandation

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

### Commentaires de la Ville

#### Situation 1

L'année 2010 constitue une année d'exception en matière d'acquisition de "bunkers". Notez qu'à titre de comparaison, la somme de 8 095\$ incluant les taxes a été dépensée en 2011 pour le même objet.

Dans le futur, si une acquisition de "bunkers" devait être du même ordre que celle de 2010, nous allons demander à notre service de protection incendie soit de faire un appel d'offres auprès d'au moins deux fournisseurs si un même produit est ciblé ou, à défaut, d'accepter un produit équivalent.

## **Situation 2**

Il importe ici de préciser le contexte, à savoir que durant la période visée par ces dépenses, le poste de direction du service des ressources humaines était vacant. Depuis que ce poste a été comblé, aucun autre mandat n'a été octroyé à l'entreprise LCK Services conseils.

Nous prenons acte de votre recommandation et confirmons au ministère que cette situation est terminée depuis la fin de l'été 2010.

### **3.6 Délai pour la réception des soumissions**

En vertu du paragraphe 2 de l'article 573 de la LCV, le délai accordé pour la réception des documents ne doit pas être inférieur à huit ou quinze jours selon la nature et le niveau des dépenses du contrat.

La vérification permet de conclure que la Ville respecte les délais pour la réception des documents.

### **3.7 Accord intergouvernemental de libéralisation des marchés**

En vertu de l'article 573, paragraphe 2.1 de la LCV, la demande de soumissions publiques doit inviter à soumissionner les entrepreneurs ou les fournisseurs qui ont un établissement dans un territoire visé par un accord de libéralisation des marchés applicable à la municipalité pour les contrats d'approvisionnement, de services et de construction de 100 000 \$ et plus.

Pour la totalité des dossiers vérifiés qui comportent une dépense de 100 000 \$ et plus, un avis a bien été publié à cet effet dans le SEAO, tel qu'il est prévu par la Loi. Cependant, notre vérification nous a permis de constater trois situations où la Ville n'a pas fait l'inscription de tous les accords de libéralisation des marchés publics applicables.

Selon la Direction des affaires juridiques, au moment de l'inscription d'un appel d'offres, il faut tenir compte de tous les accords<sup>3</sup> de libéralisation des marchés qui s'appliquent selon la nature et la dépense du contrat.

## **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 au contrat concerné.

---

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

### **Commentaire de la Ville**

Nous allons nous assurer que notre personnel soit bien familiarisé avec cette notion relativement complexe traitant des différents accords de libéralisation des marchés applicables au domaine municipal afin d'éviter que soient omises involontairement les inscriptions requises au système électronique d'appel d'offres.

### **3.8 Base de demande des soumissions**

En vertu de l'article 573, paragraphe 3 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.

Pour l'ensemble des dossiers vérifiés, notre vérification permet de conclure que la Ville respecte cet article de Loi en accordant des contrats sur la base d'un prix forfaitaire ou unitaire.

### **3.9 Ouverture publique en présence de deux témoins**

En vertu de l'article 573, paragraphe 4 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 permet de conclure que la Ville respecte cet article de Loi.

### **3.10 Adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire conforme**

En vertu de l'article 573, paragraphe 7 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, comme le prévoit l'article 573.1.0.1.1 de la LCV, à celle qui a fait la soumission ayant obtenu le meilleur pointage. Selon la Direction des affaires juridiques, du fait qu'un soumissionnaire ne satisfait pas aux exigences établies dans les documents d'appel d'offres, peut en résulter un rejet de sa soumission. « Il est évident que l'organisme municipal qui a pris la peine d'établir dans un appel d'offres des exigences spécifiques quant à la qualification de son futur cocontractant, et aux conditions monétaires visant à assurer sa solvabilité et son sérieux s'attend à ce que celles-ci soient respectées intégralement par toutes les personnes ayant déposé des soumissions<sup>4</sup>. »

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

---

4. André Langlois, *Les contrats municipaux par demande de soumissions*, 3<sup>e</sup> édition, Cowansville, Québec, Éditions Yvon Blais, 2005, p. 231.

### 3.11 Soumissions par voie d'invitation écrite

En vertu de l'article 573.1 de la LCV, en règle générale, un contrat qui comporte une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$ ne peut être adjudgé qu'après demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entrepreneurs ou, selon le cas, deux fournisseurs.

Dans le cadre de notre mandat de vérification, nous n'avons constaté aucune irrégularité à ce sujet sur treize dossiers vérifiés.

Notre vérification permet donc de conclure que la Ville respecte cet article de la Loi en invitant par écrit au moins deux entrepreneurs ou fournisseurs à soumissionner lorsqu'un contrat comporte une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$.

### 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. Notamment, le système doit comprendre, outre le prix, un minimum de quatre critères d'évaluation, prévoir un nombre maximal de points par critère<sup>5</sup> ainsi que la création, par le conseil, d'un comité de sélection composé d'au moins trois membres<sup>6</sup>.

Le tableau 5 de la sous-section 1.5 indique qu'un seul contrat de service professionnel a été identifié et vérifié.

Le 14 juin 2010, par la résolution 241-10, la Ville a accordé au Laboratoire d'analyse S.M. inc. un contrat de trois ans d'une valeur totale de 35 593,22 \$ taxes incluses pour des services professionnels de cueillette et d'analyse d'échantillons d'eau potable et d'eau de piscine.

Notre travail de vérification a permis de relever la situation irrégulière où la Ville n'a pas utilisé un système de pondération et d'évaluation des offres malgré le fait qu'il s'agissait, selon la Direction des affaires juridiques, d'un contrat de services professionnels pour lequel il y avait eu appel d'offres par invitation écrite.

#### **Recommandation**

Nous recommandons que la Ville utilise un système de pondération et d'évaluation des offres pour l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels.

---

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

6. La Direction des affaires juridiques mentionne que le comité doit évaluer individuellement chaque soumission et, préférablement, par consensus des membres, attribuer un nombre de points à chaque critère.

### **Commentaire de la Ville**

Au même titre que des collègues et comme nous vous l'avions mentionné durant votre mandat de vérification, nous ne partageons pas l'opinion du ministère à l'effet que la cueillette d'échantillon d'eau potable et d'eau de piscine constitue des services professionnels au sens de la Loi et requérant l'utilisation d'un système de pondération et d'évaluation des offres.

Néanmoins, nous allons nous conformer à votre recommandation.

### **3.13 Adjudication du contrat selon le meilleur pointage**

En vertu de l'article 573.1.0.1.1 de la LCV, le conseil ne peut accorder un contrat relatif à la fourniture de services professionnels à une personne autre que celle qui a fait la soumission ayant obtenu le meilleur pointage.

À la sous-section 3.12, la conclusion de la vérification du seul contrat de service professionnel identifié et vérifié, au tableau 5 de la sous-section 1.5, est que la Ville n'a pas utilisé un système de pondération et d'évaluation des offres malgré le fait qu'il s'agissait d'un contrat de services professionnels.

Par conséquent, il ne nous est pas possible de donner de conclusion à cette sous-section.

Toutefois, nous aimerions rappeler à la Ville qu'en vertu de l'article 573.1.0.1.1 de la LCV le conseil ne peut accorder un contrat relatif à la fourniture de services professionnels à une personne autre que celle qui a fait la soumission ayant obtenu le meilleur pointage.

### **3.14 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.

Dans le cadre de notre mandat de vérification, nous avons constaté un cas pour lequel, selon la Direction des affaires juridiques, tout porte à croire qu'il y a eu division en plusieurs contrats.

Après avoir analysé les factures de la firme d'avocats Dunton Rainville, nous avons constaté qu'en 2010 la Ville a accordé pour 154 439,40 \$ taxes incluses de contrats de gré à gré dont 91 870, 67 \$ taxes incluses n'étaient pas reliés à des fonctions judiciaires ou juridictionnelles.

En vertu de l'article 573.1 de la LCV, une demande de soumissions par voie d'invitation écrite est nécessaire pour les contrats visés à l'article 573.3.0.2. Cet article vise 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 pour ce type de contrats de services de plus de 100 000 \$.

On retrouve également une exception concernant les services professionnels rendus par un avocat ou un notaire, qui sont nécessaires dans le cadre d'un recours devant le tribunal, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles. Selon la Direction des affaires juridiques, il est possible, dans ces circonstances seulement, d'octroyer les contrats de gré à gré.

Selon la Direction des affaires juridiques, 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 les cas vraiment exceptionnels, être attribués en fonction de la somme de travail requise pour une période raisonnable, et cela, après demande de soumissions.

Étant donné que la dépense de 2010 se situe entre 25 000 \$ et 100 000 \$, la Ville aurait dû, selon la Direction des affaires juridiques, faire des demandes de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs et utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres obligatoire pour l'adjudication de ce contrat.

Notre recommandation est donc basée sur l'interprétation du Ministère quant à la situation présentée.

### **Recommandation**

Nous recommandons à la Ville de revoir ses pratiques d'adjudication de contrats en matière de services juridiques.

### **Commentaires de la Ville**

Tout d'abord, mentionnons que ces mandats de services juridiques non judiciaires sont différents et que, puisqu'il s'agit de dossiers ponctuels, il est difficile, voire impossible, de prévoir à l'avance la nature exacte de l'expertise en droit requise et l'envergure des mandats.

Ainsi, en aucune circonstance, la Ville de Saint-Constant a divisé en plusieurs contrats ce qui aurait dû être un seul et même contrat. En ce sens, nous ne considérons pas avoir dérogé à l'article 573.3.0.3 de la LCV qui interdit la division des contrats. La Ville de Saint-Constant a plutôt octroyé différents contrats portant sur différents objets au même professionnel et que la tout a été faite dans le cadre d'une saine gestion.

Pour soutenir notre commentaire, nous croyons ici très important de citer des extraits d'un article rédigé par Me André Comeau, de la firme Hébert Dufresne Comeau, publié dans la revue *Urba* de septembre 2011, très éclairant sur le sujet, basé sur la doctrine et la jurisprudence reconnues et reprenant un argumentaire notablement véhiculé dans le milieu municipal, article qui mentionne notamment que :

- “la Loi ne prohibe pas le cumul de plusieurs contrats mais plutôt le morcellement d'un contrat en plusieurs sous-contrats portant sur le même objet.”
- “que le législateur provincial réfère lui-même au cumul des contrats à l'article 474.1 de la LCV qui porte sur le rapport annuel du maire et sur son obligation de déposer la liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 2 000\$ conclus au cours de cette période avec un même cocontractant lorsque l'ensemble de ces contrats comporte une dépense totale qui dépasse 25 000\$.”
- “...la législation municipale n'interdit pas à une municipalité d'octroyer, en raison du principe de la liberté contractuelle, différents contrats portant sur différents objets au même professionnel même si l'ensemble de ces contrats vise le même type de biens ou de services et excède le seuil admissible à l'adjudication de gré à gré.”

La Ville de Saint-Constant n'ayant aucunement l'intention de faire les frais d'un débat d'experts qui semblent avoir des interprétations différentes dans l'application de certaines dispositions de la Loi, qu'il nous soit ici permis de soumettre humblement à votre attention qu'il nous apparaîtrait préférable que cette question soit tranchée, si besoin est, sur une base législative plutôt que dans un rapport de vérification s'adressant à notre seule municipalité.

Néanmoins, nous prenons acte de votre recommandation de revoir nos pratiques d'adjudication de contrats en matière de services juridiques.

À cet égard, nous tenons à préciser que la Ville a, au cours de la période visée par votre vérification, diversifié les firmes d'avocats auxquelles elle a eu recours, notamment dans le cadre d'un forfait annuel (non judiciaire) et dans le cadre d'un recours judiciaire.

Par ailleurs, au niveau de nos processus internes, comme l'octroi des mandats se faisait par chacun des services, en fonction de la délégation de pouvoir de dépenser prévue par règlement et des crédits budgétaires disponibles, il était difficile pour un service en particulier de suivre l'ensemble des mandats octroyés par la Ville. Donc, dans le sens de votre recommandation, outre un montant prévu dans la partie du budget concernant le conseil municipal, nous avons regroupé les crédits budgétaires en honoraires professionnels pour avocats sous la direction générale et le service des Affaires juridiques afin de confirmer cette intention de suivre globalement ces dépenses.

### **3.15 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. Le 14 février 2011, la Ville de Saint-Constant a présenté et a adopté, par la résolution 49-11, sa politique de gestion contractuelle. Cette politique est accessible sur le site Web de la Ville de Saint-Constant.

## **4. Commentaires généraux de la Ville**

### **Commentaires généraux**

De façon générale, le MAMROT ayant conclu que “la Ville de Saint-Constant a généralement respecté les dispositions législatives prévues à la Loi sur les cités et villes (LCV) et les dispositions réglementaires en découlant”, l’administration est très satisfaite des résultats de cette vérification portant sur 57 contrats s’échelonnant sur une période de 17 mois.

Ces résultats témoignent, d’une part, de la rigueur démontrée par le personnel de la Ville devant la complexité, sans cesse croissante, des modalités législatives d’attribution des contrats et, d’autre part, de l’importance qu’accordent les membres du conseil en cette matière, notamment en supportant l’amélioration continue de nos processus de travail.

À l’égard de l’amélioration continue, nous jugeons important ici de mentionner que pendant que se déroulait le travail de vérification du ministère, le conseil a résolu, à l’automne 2011, d’ajouter une division approvisionnement à son organigramme fonctionnel. Par cet ajout d’une ressource professionnelle en approvisionnement, la Ville de Saint-Constant entend poursuivre la consolidation de la rigueur démontrée jusqu’à maintenant dans l’attribution et la gestion des contrats.

### **Les suites au rapport**

Pour l’administration, comme pour le conseil municipal dont nous connaissons l’opinion même si le présent projet de rapport n’a pas été soumis ni au maire ni aux membres du conseil, il importe de maintenir et consolider la rigueur dans l’application des modalités législatives concernant l’attribution et la gestion des contrats.

En ce sens, tant les conclusions de ce rapport et les recommandations qu’il contient, les discussions que nous avons eues avec les représentants du ministère durant le processus de vérification que la décision de la Ville de créer une division approvisionnement nous permettent d’affirmer que la Ville de Saint-Constant va poursuivre et consolider cette rigueur qu’elle a démontrée jusqu’à maintenant dans l’attribution et la gestion de ses contrats.

## 5. Conclusion de la vérification

À la suite de nos travaux de vérification, de discussions avec différents services du Ministère et selon ce que nous indique la Direction des affaires juridiques, nous sommes en mesure de conclure, qu'à notre avis, la Ville de Saint-Constant a généralement respecté les dispositions législatives prévues à la LCV et les dispositions réglementaires en découlant pour l'attribution des contrats pour la période de janvier 2010 à mai 2011.

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

- Deux contrats dont la dépense est d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$ ont été octroyés sans invitation écrite;
- La division d'un contrat en plusieurs contrats.

D'autres manquements ont aussi été constatés au cours de la vérification. Ceux-ci sont documentés à la section 3 du présent rapport. Des recommandations particulières à chacun des constats sont formulées. La mise en œuvre de ces recommandations vise à guider les responsables municipaux dans l'amélioration de la gestion contractuelle.

(original signé)

Jasmin Paradis

Analyste-vérificateur

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

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

**Québec** 