

**Rapport du ministère des Affaires
municipales et de l'Occupation du territoire**
concernant l'audit du processus utilisé
par la Municipalité de la paroisse de
Sainte-Sophie-de-Lévrard pour l'attribution
des contrats

Février 2015

Direction générale des finances municipales
Service de la vérification



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

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

Dépôt légal – Novembre 2014
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
978-2-550-71975-5
© Gouvernement du Québec – 2014

TABLE DES MATIÈRES

1.	Mandat	1
1.1	Contexte.....	1
1.2	Profil de l'organisme municipal audité	1
1.3	Objectif de l'audit.....	1
1.4	Étendue de l'audit	2
1.5	Approche méthodologique.....	2
1.6	Validation juridique.....	3
2.	Résultats de l'audit	4
3.	Gestion contractuelle.....	5
3.1	Publication des appels d'offres publics et inscription des accords de libéralisation des marchés	5
3.2	Ouverture publique des soumissions.....	6
3.3	Régime général concernant l'adjudication des contrats.....	6
3.4	Attestation de Revenu Québec.....	10
3.5	Politique de gestion contractuelle	11
3.6	Publication sur Internet de la liste des contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$.....	12
4.	Autres aspects liés à l'administration municipale	13
4.1	Délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser.....	13
4.2	Rapport sur la situation financière	16
4.3	Gestion de la tarification des services d'égout et d'aqueduc.....	16
4.4	Contrats octroyés par la Municipalité à certains employés ou à des entités qui leur sont liées	18
5.	Commentaires généraux de la Municipalité	20
	Annexe 1 – Sommaire des irrégularités relevées relatives à des situations générant des dépenses de plus de 25 000 \$	21

1. Mandat

1.1 Contexte

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

Dans ce contexte, le 5 juillet 2012, madame Annie Trudel, du Service de la vérification, a été désignée pour réaliser un mandat de vérification (audit) concernant le processus utilisé par la Municipalité de la paroisse de Sainte-Sophie-de-Lévrard pour l'attribution des contrats et sur tout autre aspect lié à l'administration municipale. À la suite du départ de madame Trudel, le 30 septembre 2013, madame Magaly Lavoie, du Service de la vérification, a été désignée pour assurer la continuité de ce mandat.

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

1.2 Profil de l'organisme municipal audité

La municipalité de la paroisse de Sainte-Sophie-de-Lévrard est située dans la municipalité régionale de comté de Bécancour, dans la région administrative du Centre-du-Québec. Elle compte, selon le décret de population de 2014, 745 habitants et elle est assujettie au Code municipal du Québec (CM) (RLRQ, c. C-27.1).

Selon le rapport financier de 2013 de la Municipalité, ses revenus de fonctionnement totalisent 1 086 699 \$ et ses acquisitions en immobilisations 775 332 \$.

1.3 Objectif de l'audit

L'audit visait à s'assurer que le processus utilisé par la Municipalité de la paroisse de Sainte-Sophie-de-Lévrard pour l'attribution des contrats, ainsi que d'autres aspects liés à l'administration municipale, respectent les dispositions législatives pertinentes et les principes de saine gestion.

1.4 Étendue de l'audit

L'audit portait sur les contrats accordés au cours de la période du 1^{er} janvier 2010 au 30 juin 2012 par la Municipalité de la paroisse de Sainte-Sophie-de-Lévrard et sur des dépenses engagées par celle-ci pour cette même période.

Différents aspects de la gestion municipale ont aussi été audités : la délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser, le rapport sur la situation financière, la gestion de la tarification des services d'égout et d'aqueduc ainsi que les contrats octroyés par la Municipalité à certains employés ou à des entités qui leur sont liées.

Il est à noter que l'étendue de l'audit a été élargie pour certains dossiers lorsque cela se révélait nécessaire afin d'obtenir une assurance raisonnable que la Municipalité a respecté les dispositions législatives pertinentes.

1.5 Approche méthodologique

Nous avons réalisé l'audit en nous inspirant des normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que l'audit soit planifié et exécuté de manière à fournir l'assurance raisonnable, mais non absolue, que la Municipalité de la paroisse de Sainte-Sophie-de-Lévrard a respecté les dispositions législatives pertinentes et les principes de saine gestion.

Les procès-verbaux du conseil municipal, au cours de la période du 1^{er} janvier 2010 au 30 septembre 2012, ont été analysés afin de s'assurer qu'il n'y avait pas de contrats dont la dépense est supérieure à 25 000 \$ autres que celui indiqué par la Municipalité (contrat de construction de 161 559 \$, taxes non incluses). L'étendue de la période d'audit a été élargie pour qu'un deuxième contrat de construction d'une valeur de plus de 100 000 \$ y soit inclus. Ces deux contrats ont été retenus dans le cadre de nos travaux.

L'examen du journal des achats et celui des déboursés pour la période d'audit visait à cibler les fournisseurs pour lesquels il pourrait y avoir violation de contrats ou non-respect des seuils et des dispositions législatives pertinentes. À cet effet, 177 fournisseurs ont été identifiés et les déboursés effectués auprès de 31 de ceux-ci ont été audités (la sélection de ces fournisseurs a été motivée par le total des sommes payées à ces derniers pour la période auditée et par la nature des dépenses).

Les autres aspects liés à l'administration municipale abordés dans ce rapport ont pour leur part été traités parce qu'il s'agissait de sujets d'intérêt ou découlaient de préoccupations communiquées au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Pour mener à bien nos travaux d'audit, nous avons examiné divers documents. Nous avons recueilli de l'information auprès du personnel de la Municipalité, notamment lors des travaux réalisés dans ses bureaux.

1.6 Validation juridique

Tous les faits présentés dans les pages qui suivent ont été recueillis et analysés par les personnes mandatées à cette fin ainsi que par celles qui les ont assistées. 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 d'analyses effectuées par le Service de la vérification ainsi que de l'interprétation juridique formulée par la Direction des affaires juridiques.

2. Résultats de l'audit

L'audit portait sur le processus utilisé par la Municipalité de la paroisse de Sainte-Sophie-de-Lévrard pour l'attribution des contrats ainsi que sur tout autre aspect lié à l'administration municipale. Cet audit avait comme objectif de s'assurer du respect des dispositions législatives pertinentes et des principes de saine gestion.

À la suite de nos travaux, et compte tenu des opinions juridiques formulées par la Direction des affaires juridiques, à notre avis, le processus utilisé par la Municipalité de la paroisse de Sainte-Sophie-de-Lévrard pour l'attribution des contrats, au cours de la période du 1^{er} janvier 2010 au 30 juin 2012, ne présente, à l'égard du respect des dispositions législatives prévues au Code municipal du Québec, aucune irrégularité concernant les éléments suivants :

- ✓ Le délai de réception des soumissions;
- ✓ La base de demande des soumissions (prix forfaitaire ou unitaire);
- ✓ L'adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire conforme;
- ✓ L'estimation préalable pour les contrats de 100 000 \$ ou plus.

Toutefois, des lacunes ont été constatées, telles des dépenses d'au moins 25 000 \$, mais inférieures à 100 000 \$, qui auraient dû faire l'objet d'une demande de soumissions par voie d'invitation écrite.

D'autres manquements ont aussi été relevés eu égard à des aspects techniques de la procédure prévue au CM et à certaines pratiques de gestion. Ceux-ci portent notamment sur la publication des appels d'offres publics, l'inscription des accords de libéralisation des marchés et l'ouverture publique des soumissions. L'annexe 1 présente un sommaire des irrégularités.

Quant aux autres aspects liés à l'administration municipale, nous avons relevé que le règlement en matière de délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser de la Municipalité n'est pas respecté et que des dépenses sont engagées sans être préalablement autorisées par le conseil. De plus, nous avons constaté que la Municipalité n'a pas procédé à l'analyse des coûts avant de fixer la tarification des services d'égout et d'aqueduc. Finalement, des contrats ont été octroyés à une entité dans laquelle un employé détient un intérêt.

Ces situations sont présentées dans les sections suivantes. Six recommandations ont été formulées en lien avec les lacunes identifiées.

3. Gestion contractuelle

Les sous-sections qui suivent présentent les constatations et les recommandations relatives au respect des dispositions législatives prévues dans le CM pour l'attribution des contrats. L'ordre de présentation des sous-sections 3.1 à 3.6 correspond à l'ordre d'apparition des articles dans le CM et des dispositions réglementaires qui en découlent.

3.1 Publication des appels d'offres publics et inscription des accords de libéralisation des marchés

En vertu du troisième alinéa du paragraphe 1 de l'article 935 du CM, une demande de soumissions publiques relative à un contrat de construction, d'approvisionnement ou de services comportant une dépense de 100 000 \$ et plus doit être publiée dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) et dans un journal qui est diffusé sur le territoire de la municipalité ou, à défaut, dans une publication spécialisée dans le domaine et vendue principalement au Québec.

En vertu du paragraphe 2.1 de l'article 935 du CM, la demande de soumissions publiques doit minimalement, pour un tel contrat, permettre à l'ensemble des fournisseurs et des entrepreneurs qui ont un établissement dans un territoire visé par un accord de libéralisation des marchés qui y est applicable de soumissionner au même titre que les fournisseurs et les entrepreneurs du Québec¹.

Pour le contrat de construction relatif à l'achat et à l'installation d'un réservoir cylindrique dans le cadre d'un projet d'amélioration du service d'eau potable, l'appel d'offres a été publié dans le SEAO et dans un journal, tel que le prévoit le CM. Cependant, l'Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick n'a pas été inscrit dans le SEAO lors de la publication de l'appel d'offres.

Concernant le contrat de construction pour les travaux de mécanique de procédé intérieur² à la station de pompage, l'appel d'offres a été publié dans le SEAO et l'inscription des accords de libéralisation de marchés applicables y a été faite correctement, tel que le prévoit le CM. Cependant, la Municipalité n'a pas publié sa demande de soumissions publiques dans un journal, contrairement à ce que le CM prévoit.

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. Téléchargez le lien <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/gestion-contractuelle-et-ethique/gestion-contractuelle>

2. Les travaux de mécanique de procédé intérieur réfèrent, selon le document d'appel d'offres, à la fourniture et à l'installation de l'ensemble des équipements de mécanique de procédé des systèmes de pompage et de traitement d'eau potable.

Recommandation

Nous recommandons que la Municipalité, lorsqu'elle présente des demandes de soumissions publiques, s'assure de faire les inscriptions appropriées dans le SEAO en fonction des accords applicables et qu'elle en effectue la publication, tel que le prévoit le CM.

Commentaire de la Municipalité

« Nous prenons note de la recommandation. Nous nous assurerons de faire les inscriptions appropriées dans le SEAO en fonction des accords applicables et la publication tel que prévoit le CM. »

3.2 Ouverture publique des soumissions

En vertu du paragraphe 4 de l'article 935 du CM, toutes les soumissions doivent être ouvertes publiquement, en présence d'au moins deux témoins, aux date, heure et lieu mentionnés dans la demande de soumissions.

Dans les deux contrats audités devant satisfaire à cette exigence, la Municipalité a fourni un document indiquant le nom des personnes présentes, la date et l'heure de l'ouverture des soumissions. Cependant, ce document ne permet pas de confirmer le lieu où s'est faite l'ouverture des soumissions et la présence de témoins.

Recommandation

Nous recommandons que la Municipalité s'assure que le document utilisé lors de l'ouverture publique des soumissions permette d'attester de tous les renseignements requis par le CM, notamment, la présence d'au moins deux témoins.

Commentaire de la Municipalité

« Nous prenons note de la recommandation. D'ailleurs, toutes les soumissions ont été ouvertes publiquement, par contre, le certificat d'ouverture des soumissions n'a pas toujours été signé par la personne chargée de l'ouverture des soumissions ainsi que par les 2 témoins. Nous tenons à souligner que nous prendrons les dispositions nécessaires prévues au CM. »

3.3 Régime général concernant l'adjudication des contrats

En vertu des articles 936 et suivants du CM, les municipalités ne doivent adjudger leurs contrats qu'après avoir fait une demande de soumissions par voie d'invitation écrite à au moins deux entrepreneurs ou, selon le cas, deux fournisseurs, s'ils impliquent une dépense d'au moins 25 000 \$, mais inférieure à 100 000 \$.

Deux situations problématiques ont été répertoriées.

Situation 1 – Travaux d’asphaltage réalisés à l’été 2012

L’analyse des procès-verbaux des séances du conseil révèle que la Municipalité a autorisé le paiement, en août et en septembre 2012, de factures totalisant 57 552 \$, taxes incluses, à une entreprise d’asphaltage. Ce montant est principalement lié aux travaux d’asphaltage sur deux chemins municipaux, tous réalisés entre le 5 et le 27 juillet 2012.

Selon les informations obtenues lors d’une séance de travail, une liste des travaux à effectuer a été présentée aux élus municipaux et des priorités ont été établies. Ainsi, une somme de 22 000 \$ devait être consacrée aux travaux d’asphaltage à réaliser pour l’année 2012.

Individuellement ou en dehors des séances du conseil, les élus n’ont généralement pas le pouvoir de prendre des décisions au nom de la municipalité. Or, la lecture des procès-verbaux révèle qu’aucune résolution du conseil n’a été adoptée pour autoriser au préalable l’engagement de ces dépenses, sauf en ce qui concerne une réparation de la cour des loisirs pour une somme de 1 335 \$, taxes incluses.

De plus, les dépenses relatives aux travaux d’asphaltage ont été engagées sans procéder à une demande de soumissions par voie d’invitation écrite. Pour expliquer ce fait, la Municipalité indique que l’asphaltage représentait des dépenses de moins de 25 000 \$ et que certains travaux n’avaient pas été prévus. Quelques-uns étaient de nature différente, soit l’achat de colle et la location d’un camion pour en faire l’épandage.

Or, l’évaluation établie par la Municipalité ne tenait compte que du coût du matériel. Ainsi, la dépense relative à la main-d’œuvre n’a pas été considérée. En matière de gestion contractuelle, il est important qu’une évaluation adéquate et rigoureuse des travaux à exécuter soit effectuée avant que soit déterminé le mode d’adjudication d’un contrat.

Somme toute, compte tenu du fait que les travaux, excluant ceux imprévus et de nature différente, réalisés par le même entrepreneur sur une courte période, ont occasionné une dépense de plus de 25 000 \$, la Municipalité aurait dû procéder à une demande de soumissions par voie d’invitation écrite auprès d’au moins deux fournisseurs pour la réalisation de ces travaux d’asphaltage.

Situation 2 – Matériel d’aqueduc pour le projet d’amélioration du service d’eau potable

Le Plan d’action 2010-2014 de développement rural de la Municipalité de la paroisse de Sainte-Sophie-de-Lévrard fait état d’un projet d’amélioration du service d’eau potable visant à munir la municipalité d’infrastructures modernes et adéquates. Pour ce faire, différentes actions étaient prévues, dont l’installation d’un nouveau réservoir et d’une nouvelle station de pompage, le renouvellement des équipements existants ainsi que le prolongement du réseau d’aqueduc.

Une estimation du coût du projet a été réalisée par une firme d’ingénieurs. Cependant, les travaux planifiés par cette firme n’ont pas tous été réalisés. Ainsi, certains équipements n’ont pas été achetés et certaines installations n’ont pas été retenues afin que le budget de ce projet soit respecté.

Les éléments conservés du projet ont été réalisés en différentes étapes, dont, principalement : l’achat et l’installation d’un réservoir, la construction de la station de pompage, les travaux de mécanique de procédés intérieurs et extérieurs, puis le renouvellement de conduites d’eau potable.

Il est à noter que l’achat et l’installation du nouveau réservoir et les travaux de mécanique de procédé intérieur à la station de pompage ont été confiés à des entrepreneurs à la suite d’appels d’offres publics. Les autres travaux ont principalement été effectués en régie. Pour ce faire, la Municipalité a, entre autres, acheté du matériel d’aqueduc selon les besoins, au fur et à mesure que les travaux avançaient.

L’analyse du journal des déboursés nous indique que la Municipalité a payé les factures suivantes à une entreprise qui distribue du matériel d’aqueduc et d’égout.

Tableau 1 : Factures pour l’achat de matériel d’aqueduc

Période de réalisation	Matériel d’aqueduc	Total des factures incluant les taxes
2011	Phase 1 – matériel pour l’installation de conduites d’eau potable pour relier les anciennes installations aux nouvelles	20 883 \$
2011 et 2012	Phase 2 – matériel pour l’installation de conduites d’eau potable de 1 500 mètres de long (en deux parties, l’une en 2011, l’autre en 2012)	46 960 \$
2011 et suivantes	Autres travaux – matériel pour la réalisation de travaux de réparation, d’entretien et pour le maintien d’un certain niveau d’inventaire en cas d’imprévus	5 862 \$
	Total	73 705 \$

La Municipalité a procédé aux achats nécessaires à l'installation des conduites d'eau pour chaque phase à la suite d'une demande de prix auprès de deux fournisseurs pour la phase 1 et de trois fournisseurs pour la phase 2, plutôt que par une demande de soumissions par voie d'invitation écrite. Les documents transmis aux fournisseurs, les 22 et 24 octobre 2011 ainsi que le 25 novembre 2011, comprennent la liste des besoins en matériel et les plans explicatifs. La Municipalité a réalisé une comparaison sommaire des prix soumis pour l'ensemble des phases 1 et 2 du projet. Elle a retenu le fournisseur qui offrait le plus grand nombre de prix unitaires inférieurs.

À noter qu'à la lumière de l'analyse, nous ne pouvons pas déterminer que le fournisseur retenu est celui qui aurait proposé la dépense la plus basse.

Le conseil municipal a, par résolution, préautorisé « toutes les dépenses nécessaires aux achats de matériel pour les travaux à la station de pompage » lors d'une assemblée spéciale tenue le 24 octobre 2011. Les paiements découlant de ces dépenses ont fait l'objet de l'adoption de résolutions par le conseil.

Selon la Municipalité, les travaux des phases 1 et 2 réalisés en régie, comme décrits ci-dessus, doivent être considérés distinctement l'un de l'autre, tout comme les achats de 2011 et 2012 découlant des travaux de la phase 2, puisque ceux-ci ont été effectués sur deux exercices financiers distincts afin que soient respectés les budgets annuels et les deux subventions relatives à l'amélioration du service d'eau potable.

Nous ne pouvons pas acquiescer à ces justifications. En effet, la séquence des événements milite en faveur d'un projet unique d'installation de conduites d'eau : les demandes de prix ont été formulées à un mois d'intervalle, l'analyse des prix a été réalisée à la même date pour les phases 1 et 2 et il y a eu autorisation globale de dépenser par le conseil municipal.

Une estimation rigoureuse des besoins en matériel d'aqueduc aurait permis de choisir le mode de sollicitation approprié dans les circonstances, soit une demande de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs, conformément au CM.

Recommandation

Nous recommandons que la Municipalité procède par demande de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs ou deux entrepreneurs lorsque la dépense est d'au moins 25 000 \$ mais inférieure à 100 000 \$.

Commentaires de la Municipalité

« Nous prenons note de la recommandation et nous nous assurerons d'être plus vigilant car nous avons pris information auprès du bureau régional pour vérifier la méthode utilisée, par phase 1, 2 et 3 échelonnées sur différentes années fiscales, semblait être dans les normes.

« Quand nous regardons le tableau 1 de la partie phase 2, pour chacune des années, le montant attribué aux projets, était bien sous le 25 000 \$ afin de respecter notre budget.

« Le dernier montant à ce même tableau, était pour notre réserve d'inventaire pour réparer des bris sur les infrastructures déjà en place. »

3.4 Attestation de Revenu Québec

Pour les demandes de soumissions effectuées à compter du 1^{er} janvier 2012, selon l'article 2 du Règlement sur les contrats de construction des organismes municipaux (RLRQ, c. C-19, r.3)³, tout entrepreneur intéressé à conclure avec un organisme municipal un contrat de construction comportant une dépense de 25 000 \$ ou plus doit détenir une attestation de Revenu Québec.

Cette attestation doit être délivrée à tout entrepreneur qui, à la date indiquée, a produit les déclarations et les rapports qu'il devait produire en vertu des lois fiscales et n'a pas de compte payable en souffrance à l'endroit du ministre du Revenu. De plus, l'attestation de l'entrepreneur ne doit pas avoir été délivrée plus de 90 jours avant la date et l'heure limites fixées pour la réception des soumissions, ni après cette date ou cette heure. De surcroît, l'entrepreneur doit, avant le début des travaux, transmettre à l'organisme municipal une liste indiquant, pour chaque sous-contrat, les informations suivantes : le nom et l'adresse du sous-entrepreneur, le montant et la date de sous-contrat, le numéro ainsi que la date de délivrance de l'attestation de Revenu Québec détenue par le sous-entrepreneur.

Pour le seul contrat de construction⁴ pour lequel le Règlement s'applique, l'entrepreneur retenu a fourni à la Municipalité son attestation de Revenu Québec dans le respect des obligations du Règlement. Il a également déposé une « Liste des fournisseurs et sous-traitants ». Toutefois, cette dernière n'est pas datée. En conséquence, il est impossible de déterminer si l'entrepreneur a transmis cette liste avant le début des travaux, comme l'exige le Règlement. De plus, nulle part il n'est mention du numéro ou de la date de délivrance de l'attestation de Revenu Québec détenue par son sous-traitant.

La Municipalité devrait s'assurer d'obtenir un document prouvant que l'attestation de Revenu Québec avait été fournie avant le début des travaux à l'égard des sous-traitants engagés par les entrepreneurs avec lesquels la Municipalité faisait affaire.

3. Ce règlement découle de l'article 938.1.1 du CM.

4. Il s'agit du contrat pour les travaux de mécanique de procédé intérieur à la station de pompage, octroyé le 7 mai 2012, pour lequel l'appel d'offres a été publié le 6 avril 2012.

3.5 Politique de gestion contractuelle

En vertu de l'article 938.1.2 du CM, toute municipalité devait adopter, au plus tard le 1^{er} janvier 2011, une politique de gestion contractuelle. Une telle politique est applicable à tout contrat, y compris ceux qui ne sont pas visés par le régime général concernant l'adjudication des contrats.

Le 7 février 2011, la Municipalité de la paroisse de Sainte-Sophie-de-Lévrard a présenté et adopté sa politique de gestion contractuelle. Celle-ci est accessible à partir du site Web de la Municipalité.

Par cette politique, la Municipalité a mis en place des mesures de maintien d'une saine concurrence visant les objectifs suivants :

- S'assurer que tout soumissionnaire ou l'un de ses représentants n'a pas communiqué ou tenté de communiquer, dans le but d'influencer, avec un des membres du comité de sélection relativement à la demande de soumissions pour laquelle il a présenté une soumission;
- Favoriser le respect des lois applicables qui visent à lutter contre le truquage des offres;
- S'assurer du respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (RLRQ, c. T-11.011 (Loi sur le lobbyisme)), et du Code de déontologie des lobbyistes adopté en vertu de cette loi;
- Prévenir les gestes d'intimidation, de trafic d'influence ou de corruption;
- Prévenir les situations de conflit d'intérêts;
- Prévenir toute autre situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus de demande de soumissions et de la gestion du contrat qui en résulte;
- Encadrer la prise de toute décision ayant pour effet d'autoriser la modification d'un contrat.

La politique prévoit aussi que la Municipalité doit joindre à tout document d'appel d'offres, une copie de la Déclaration obligatoire du soumissionnaire, renfermant notamment, cinq attestations relatives à l'exercice de l'influence, à la collusion, à la corruption, à l'intimidation et aux conflits d'intérêts, laquelle doit être remplie et signée par tout soumissionnaire. Il y est prévu que toute soumission qui ne sera pas accompagnée de la déclaration sera automatiquement rejetée.

Au cours de l'audit, qui ne met pas en cause le bien-fondé de la politique de gestion contractuelle et les objectifs poursuivis par la Municipalité à cet égard, une lacune a été identifiée quant à son application.

Dans le cadre du contrat de travaux de mécanique de procédé intérieur à la station de pompage, pour lequel la Municipalité a procédé par appel d'offres, la Déclaration obligatoire du soumissionnaire n'était pas jointe au document d'appel d'offres.

De plus, aucune preuve documentaire n'a été retrouvée démontrant qu'une telle déclaration ait été remplie et signée par les soumissionnaires. Pour ce qui est de l'entrepreneur retenu, la date de la signature de la Déclaration obligatoire du soumissionnaire est ultérieure à celle de l'ouverture des soumissions. Elle a finalement été obtenue après l'octroi du contrat, ce qui ne contribue en rien à l'atteinte des objectifs poursuivis par la politique de gestion contractuelle.

La Municipalité devrait s'assurer de joindre la Déclaration obligatoire du soumissionnaire à tout document d'appel d'offres et qu'elle soit remplie et signée par tout soumissionnaire en temps opportun.

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

En vertu des articles 961.3 et 961.4 du CM, et ce, depuis le 1^{er} avril 2011, toute municipalité doit mensuellement publier et tenir à jour, dans le SEAO, une liste des contrats qu'elle conclut et qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$. La municipalité doit également maintenir en permanence sur son site Web un hyperlien permettant d'y accéder.

Cette liste doit contenir le nom de chaque soumissionnaire, le montant de chacune des soumissions et l'identification de toute soumission plus basse que celle retenue qui a été jugée non conforme.

Aussi, pour les contrats de plus de 100 000 \$, la liste doit contenir, entre autres, le prix du contrat, tel qu'il a été préalablement estimé par la municipalité, conformément à l'article 961.2 du CM.

Nos travaux nous ont démontré que la Municipalité publie une telle liste dans le SEAO. Cependant, l'estimation préalable pour un contrat de plus 100 000 \$ n'y figure pas, contrairement à ce que prévoit le CM.

La Municipalité devrait s'assurer que la liste des contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$, publiée dans le SEAO, contienne tous les renseignements prévus par le CM.

4. Autres aspects liés à l'administration municipale

4.1 Délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser

Le pouvoir de dépenser appartient au conseil municipal. Chaque dépense effectuée doit avoir été autorisée au préalable par une résolution du conseil, à moins que celui-ci ne délègue ce pouvoir en adoptant un règlement à ce sujet. En vertu de l'article 961.1 du CM, 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 au nom de la municipalité.

La Municipalité de la paroisse de Sainte-Sophie-de-Lévrard a adopté le Règlement établissant le certificat de disponibilité et la délégation de pouvoir à la secrétaire-trésorière⁵, à l'inspecteur municipal et au chef pompier d'autoriser des dépenses et de passer des contrats, lequel est entré en vigueur le 4 juin 2001. Il n'a pas été modifié depuis et aucun autre règlement à ce sujet n'a été adopté.

Par celui-ci, le conseil municipal délègue sa compétence de dépenser à la secrétaire-trésorière (maximum 3 000 \$), à l'inspecteur municipal (maximum 1 000 \$) et au chef pompier (maximum 500 \$). Également, le Règlement prévoit, conformément au CM, qu'un rapport mensuel doit être transmis au conseil et indiquer toutes les dépenses effectuées en vertu de celui-ci, et ce, pour chaque personne bénéficiant d'une délégation de pouvoir d'autorisation de dépenser.

De plus, l'article 204 du CM prévoit que le secrétaire-trésorier paie toute somme que la municipalité doit lorsqu'il est autorisé par une résolution du conseil. La secrétaire-trésorière de la Municipalité de la paroisse de Sainte-Sophie-de-Lévrard soumet mensuellement au conseil la liste des comptes à payer afin d'obtenir l'autorisation de payer les factures.

Mentionnons qu'une dépense sans autorisation préalable du conseil peut être refusée par le conseil municipal lorsque la facture est présentée en séance publique aux fins d'autoriser le secrétaire-trésorier à la payer.

5. Selon l'article 210 du CM, le secrétaire-trésorier est d'office le directeur général.

Situation 1 – Dépenses engagées par la secrétaire-trésorière et la directrice des travaux publics

Le conseil municipal délègue à la secrétaire-trésorière sa compétence pour dépenser jusqu'à concurrence de 3 000 \$. Celle-ci autorise des dépenses pour la Municipalité selon la limite permise, mais elle n'en fait pas rapport au conseil.

Quant à la directrice des travaux publics, elle autorise fréquemment des dépenses pour la Municipalité, et ce, malgré le fait que le règlement de délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser n'en fait pas mention. À titre d'exemple, elle achète des outils, des fournitures diverses et elle loue des équipements.

Elle fait part de certains achats à un ou plusieurs élus, présente les projets en séance de travail des élus (comme pour les travaux d'asphaltage réalisés à l'été 2012, présentés à la situation 1 de la sous-section 3.3 du présent rapport) et informe la secrétaire-trésorière des dépenses qu'elle autorise. Toutefois, elle n'en fait pas rapport au conseil.

Par conséquent, des dépenses sont engagées au nom de la Municipalité sans avoir été préalablement autorisées, soit par résolution du conseil ou soit par règlement de délégation, et ce, sans qu'il en soit fait rapport au conseil.

Par ailleurs, le conseil municipal a adopté la résolution 2910, le 12 septembre 2011, pour l'achat de pierre pour la route du 6^e Rang. Par celle-ci, il autorise l'achat de 1 500 tonnes de pierre au prix de plus ou moins 9,00 \$ la tonne métrique. Selon cette résolution, la dépense engendrée devait être d'environ 13 500 \$, taxes non incluses. Or, l'audit révèle que des prix ont été demandés le 19 septembre 2011 à deux fournisseurs pour l'achat de 2 700 tonnes de pierre. L'historique des fournisseurs démontre que celui qui a été choisi a fait parvenir cinq factures et un crédit pour l'achat de pierre pour la route du 6^e Rang, totalisant 23 419 \$, taxes incluses. Le conseil a autorisé par la suite la secrétaire-trésorière à effectuer les paiements de ces factures par l'adoption de résolutions à cet effet. En l'occurrence, une dépense a été engagée pour le compte de la Municipalité dépassant le montant que le conseil avait autorisé au préalable par résolution.

Situation 2 – Dépenses engagées par le maire et certains conseillers municipaux

Le Centre de mise en forme NOVO Santé, exploité par un organisme à but non lucratif, a été mis sur pied à la fin de l'année 2011 par la Municipalité. Nos travaux font ressortir que, dans le cadre de la réalisation de ce projet, le maire a engagé des dépenses totalisant 5 023 \$ qui lui ont été remboursées.

Le maire n'avait aucune autorisation du conseil pour faire ces dépenses et la secrétaire-trésorière n'avait pas été autorisée par le conseil à rembourser les dépenses pour deux des quatre versements totalisant 2 720 \$ (les deux autres versements ont été autorisés pour une somme de 2 303 \$).

De plus, au cours de la période du 1^{er} janvier 2010 au 30 juin 2012, des conseillers ont procédé à divers achats pour la Municipalité sans y avoir été autorisés par le conseil.

Il est à préciser que l'article 961.1 du CM stipule que la délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser vise un fonctionnaire ou un employé de la municipalité. Le maire et les conseillers ne sont ni des fonctionnaires ni des employés de la municipalité. En conséquence, ils ne devraient pas effectuer d'achats pour la municipalité, sauf en cas d'urgence. L'article 937 du CM prévoit que, dans un cas de force majeure de nature à mettre en danger la vie ou la santé de la population ou à détériorer sérieusement les équipements municipaux, le maire peut décréter toute dépense qu'il juge nécessaire pour remédier à la situation. Dans ce cas, le maire doit faire un rapport motivé au conseil dès la première séance qui suit.

Recommandation

Nous recommandons que la Municipalité s'assure du respect du Règlement de délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser et, par conséquent, que les dépenses soient préalablement autorisées, soit par ce règlement ou soit par une résolution à cet effet.

Commentaire de la Municipalité

« Nous prenons note de la recommandation et nous nous assurerons que le titre de « Inspecteur municipal » dans règlement de délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser sera modifié par « Intervenante aux travaux publics ». Pour les dépenses, une attention particulière sera faite afin qu'elles soient tous préalablement autorisées, soit par ce règlement ou soit par une résolution à cet effet. »

4.2 Rapport sur la situation financière

En vertu de l'article 955 du CM, le maire doit, au moins quatre semaines avant le dépôt du budget, faire son rapport annuel sur la situation financière de la municipalité et déposer une liste de tous les contrats de plus de 25 000 \$ conclus depuis son dernier rapport. Il doit également spécifier tous les contrats comportant une dépense de plus de 2 000 \$ conclus avec le même cocontractant lorsque l'ensemble de ces contrats comporte une dépense totale dépassant 25 000 \$. Cette liste doit indiquer le nom du cocontractant ainsi que le montant et l'objet de chaque contrat.

L'information portant sur les contrats de plus de 2 000 \$ conclus avec le même cocontractant et dont le total dépasse 25 000 \$ n'a pas été déposée lors du rapport annuel de la situation financière de la Municipalité pour les années 2010 et 2011. De plus, pour ces mêmes années, la liste des contrats de plus de 25 000 \$ présentait le montant total des déboursés payé à chaque fournisseur ou à chaque entrepreneur pour la période visée, et non le montant de la contrepartie par contrat.

Depuis 2012, les rapports sur la situation financière de la Municipalité et la liste des contrats déposée par le maire satisfont aux exigences du CM.

4.3 Gestion de la tarification des services d'égout et d'aqueduc

La Loi sur la fiscalité municipale (LFM) (RLRQ, c. F-2.1) permet aux municipalités de prévoir par règlement que le tout ou une partie de ses biens, de ses services ou de ses activités sont financés par un mode de tarification plutôt que par une taxe basée sur la valeur foncière.

Pour ce faire, la tarification doit être établie sur la base des coûts du ou des services offerts (financement du ou des projets, frais d'administration, frais d'exploitation, etc.) et être liée au bénéfice reçu par le débiteur. L'article 244.4 de la LFM prévoit que le mode de tarification demeure lié au bénéfice reçu même si les recettes qu'il produit excèdent les dépenses attribuables au bien, au service ou à l'activité, pourvu que l'excédent s'explique par des motifs de saine administration.

Dans le cas où une municipalité se retrouve avec un excédent visé à l'article 244.4, les articles 1094.1 et suivants du CM lui permettent d'affecter cet excédent à l'intérieur d'une réserve financière constituée à une fin déterminée.

Le conseil de la Municipalité de la paroisse de Sainte-Sophie-de-Lévrard a fixé par règlement la tarification relative aux services d'égout et d'aqueduc. Le règlement a été amendé au fil des années, notamment pour déterminer les tarifs pour ces services. L'évaluation de ces changements tarifaires est basée uniquement sur des discussions du conseil.

Le service d'égout

L'analyse révèle que la Municipalité a procédé à une augmentation de la tarification annuelle pour le service d'égout en 2004. Cette dernière est passée de 40 \$ à 95 \$ par résidence. Les coûts reliés au service d'égout ont été nettement plus élevés en 2003 (11 024 \$) et en 2004 (45 166 \$) que par les années précédentes.

La Municipalité nous indique qu'au cours des années, les surplus ont été versés au fonds général et les déficits absorbés par celui-ci. Selon les données apparaissant aux états financiers audités de la Municipalité, le surplus accumulé au cours des années en raison de la tarification du service d'égout s'élèverait à plus de 98 000 \$ au 31 décembre 2013.

Le service d'aqueduc

La tarification annuelle pour le service d'aqueduc a augmenté de 200 \$ par résidence en 2006, passant de 165 \$ à 365 \$.

En ce qui concerne les dépenses en lien avec le service d'aqueduc, depuis 2009, la Municipalité a investi des sommes majeures pour la réfection du réservoir d'eau potable et pour celle du poste de distribution, de même que pour d'autres travaux visant l'amélioration de ce service.

Selon les données apparaissant aux états financiers audités de la Municipalité, le surplus accumulé généré par la tarification pour le service d'aqueduc serait de l'ordre de 64 000 \$ au 31 décembre 2013.

Nous constatons que la Municipalité de la paroisse de Sainte-Sophie-de-Lévrard n'a pas procédé à l'analyse des coûts avant de fixer la tarification pour les services d'égout et d'aqueduc. De plus, nous l'invitons à faire preuve de transparence dans la gestion de ces excédents afin de s'assurer que les sommes soient utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été perçues.

Recommandation

Nous recommandons que la Municipalité s'assure que la tarification pour les services d'égout et d'aqueduc soit établie en fonction du coût de ces services et que les excédents, le cas échéant, soient justifiés par des motifs de saine gestion.

Commentaire de la Municipalité

« Nous prenons note de la recommandation. La tarification des services d'aqueduc et d'égout a été faite en fonction des réparations à venir. Depuis de nombreuses années, la tarification n'avait pas augmenté et le nombre de bris d'aqueduc ainsi que refoulement d'égout nous faisaient prendre conscience de l'état de nos réseaux. Considérant que ce ne sont pas tous les citoyens qui sont taxés pour ces services, un rapport annuel des revenus et dépenses et des cumulatifs, est présenté au conseil. »

4.4 Contrats octroyés par la Municipalité à certains employés ou à des entités qui leur sont liées

L'article 269 du CM prévoit que quiconque a, directement ou indirectement, par lui-même ou par son associé, un contrat avec la municipalité ne peut être nommé à une charge de fonctionnaire ou d'employé de la municipalité ni l'occuper.

L'audit démontre que la Municipalité a versé, à la suite de l'octroi de contrats, des sommes à des employés ou à des entités dans lesquelles ceux-ci détenaient un intérêt. Ces paiements totalisent 27 933 \$ pour la période d'audit. Le tableau 2 fait état de la situation.

Tableau 2 – Sommes versées à des employés ou à des entités qui leur sont liées

Employé	Montant	Justification	Conclusion
A	4 162 \$	Des montants ont été versés, principalement en 2010, à un employé pour effectuer des prélèvements d'eau.	La Municipalité affirme que l'employé est maintenant rémunéré par la paye et que la situation est corrigée. Selon le journal des déboursés, aucune somme n'a été versée à l'employé en question après le 28 janvier 2011 pour les prélèvements d'eau.
B	3 071 \$	L'employé a utilisé son tracteur personnel pour effectuer divers chargements (sel, sable, etc.) dans les camions de la Municipalité dans le cadre de la réalisation de différents travaux en régie.	Selon le journal des déboursés, aucune somme n'a été versée à l'employé en question après le 7 février 2012. La Municipalité confirme que cette personne ne travaille plus à la Municipalité. La Municipalité a fait l'acquisition d'un tracteur. Cette situation n'est plus susceptible de se produire.
C	4 108 \$	La Municipalité a loué des équipements appartenant à l'employé pour la réalisation de divers travaux, tels déneigement, travaux d'égout, tonte de pelouse, etc.	L'employé ne travaille plus à la Municipalité. La Municipalité a fait l'acquisition d'un tracteur. Cette situation n'est plus susceptible de se produire.
D	14 492 \$	La Municipalité a versé 2 929 \$ en 2010 et 11 563 \$ en 2011 à une compagnie qui a réalisé différents travaux de perçage et de peinture sur des bâtiments et équipements de la Municipalité. L'employé détient un intérêt dans cette compagnie puisqu'il en est le deuxième actionnaire et que le premier actionnaire est son conjoint.	Cette personne travaille toujours à la Municipalité. La situation s'est reproduite après la période visée par l'audit.
E	2 100 \$	La Municipalité a octroyé un contrat en 2010 à un employé pour le déneigement de la patinoire municipale.	La Municipalité affirme que cette personne ne travaille plus à la Municipalité. Cette situation n'est plus susceptible de se produire.

Recommandation

Nous recommandons que la Municipalité s'assure de ne plus octroyer de contrats à ses employés, tel que le prévoit l'article 269 du CM.

Commentaire de la Municipalité

« Nous sommes d'accord avec cette recommandation. La Municipalité s'assurera de ne plus octroyer de contrats à ses employés, tel que le prévoit l'article 269 du CM. »

5. Commentaires généraux de la Municipalité

« Comme mentionné précédemment dans les sections du présent rapport, la Municipalité de Sainte-Sophie-de-Lévrard prendra les mesures nécessaires pour corriger les irrégularités soulevées dans le rapport du ministère.

Concernant les dérogations qui ont pu avoir lieu, cela n'a pas été fait de mauvaise foi. Aucun préjudice n'a été causé aux citoyens de la Municipalité de Sainte-Sophie-de-Lévrard.

Nous tenons à remercier les représentantes du Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire pour leur vérification et pour leurs recommandations afin de nous permettre l'amélioration d'une saine gestion. »

(Original signé)

Magaly Lavoie
Service de la vérification

Québec, février 2015

Annexe 1 - Sommaire des irrégularités relevées relatives à des situations générant des dépenses de plus de 25 000 \$

Description de la situation	Achat et installation d'un réservoir cylindrique pour le projet d'amélioration du service d'eau potable	Mécanique de procédé intérieur à la station de pompage	Travaux d'asphaltage	Matériel d'aqueduc
Année	2009	2012	2012	2011 et 2012
Type de contrat (C) ou de transaction (T)	Construction (C)	Construction (C)	Construction (T)	Approvisionnement (T)
Montant du contrat ou des transactions	298 406 \$, taxes non incluses	161 559 \$, taxes non incluses	57 552 \$, taxes incluses	73 705 \$, taxes incluses
Délai de réception des soumissions	Conforme	Conforme	1	1
Base de demande des soumissions (prix forfaitaire ou unitaire)	Conforme	Conforme	1	1
Adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire conforme	Conforme	Conforme	1	1
Estimation préalable pour les contrats de 100 000 \$ ou plus	N'était pas requise en vertu du CM à cette époque. Cependant, une estimation préalable devrait toujours être effectuée, selon les saines pratiques de gestion.	Conforme	Non requise en vertu du CM. Cependant, une estimation préalable devrait toujours être effectuée, selon les saines pratiques de gestion.	Non requise en vertu du CM. Cependant, une estimation préalable devrait toujours être effectuée, selon les saines pratiques de gestion.
Publication des appels d'offres publics dans un journal (J) et dans le SEAO (S), puis inscription des accords de libéralisation des marchés (A)	Non conforme (A)	Non conforme (J)	Sans objet	Sans objet
Ouverture publique : en présence de deux témoins (T), date (D), heure (H) et lieu (L)	Non conforme (T, L)	Non conforme (T, L)	1	1
Régime général concernant l'adjudication des contrats (respect des seuils)	Conforme	Conforme	Non conforme	Non conforme
Attestation de Revenu Québec	N'était pas requise à cette époque.	Non conforme	1	Sans objet
Politique de gestion contractuelle : déclaration obligatoire du soumissionnaire jointe au document d'appel d'offres (J) et dûment remplie et signée par les soumissionnaires (S)	N'était pas requise à cette époque.	Non conforme (J, S)	1	1
Publication des contrats dans le SEAO	N'était pas requise à cette époque.	Non conforme	1	1

1 : Compte tenu du fait que dans cette situation, le régime général d'octroi des contrats prévu au CM n'a pas été respecté, les étapes qui en découlent n'ont donc pas été effectuées.

www.mamrot.gouv.qc.ca

*Affaires municipales
et Occupation
du territoire*

Québec 