

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

**Ce document ne peut être rendu public, en tout
ou en partie, sans l'autorisation du Ministère.**

Juin 2011

Direction générale des finances municipales
Service de l'information financière et de la vérification



Service de l'information financière et de la vérification

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

Dépôt légal – Juin 2011

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

978-2-550-62131-7

© Gouvernement du Québec – 2011

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 Rapport sur la situation financière.....	6
3.3 Régime général concernant l'adjudication des contrats.....	7
3.4 Délai pour la réception des soumissions.....	8
3.5 Accord intergouvernemental de libéralisation des marchés.....	9
3.6 Base de demande des soumissions	10
3.7 Ouverture publique en présence de deux témoins	10
3.8 Adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire conforme	11
3.9 Soumissions par voie d'invitation écrite	12
3.10 Système de pondération et d'évaluation des offres	12
3.11 Adjudication du contrat selon le meilleur pointage.....	14
3.12 Division en plusieurs contrats interdite.....	14
3.13 Politique de gestion contractuelle	17
4. Commentaires généraux de la Ville	18
5. Conclusion de la vérification et suivi des recommandations	19

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). Cette Loi a d'ailleurs été modifiée par le projet de loi 76, sanctionné le 1^{er} mars 2010, pour étendre à divers organismes municipaux les pouvoirs de vérification du ministre. Les projets de loi 76, 102¹ et 131² sont venus également modifier diverses dispositions législatives applicables aux municipalités et à divers autres organismes municipaux en ce qui a trait aux règles d'attribution des contrats.

Dans ce contexte, le Ministre a désigné, le 2 novembre 2010, monsieur Bruno Delage, MBA, CMA, du Service de l'information financière et de la vérification pour réaliser un mandat de vérification concernant le processus suivi par la Ville de Sainte-Thérèse pour l'attribution des contrats.

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

Notons que le Ministère a reçu une plainte concernant la Ville de Sainte-Thérèse. À la date de la rédaction de ce rapport, cette plainte est encore à l'étude et elle ne fait donc pas partie de notre mandat de vérification.

1.2 Profil de l'organisme municipal vérifié

La Ville de Sainte-Thérèse est située dans la Municipalité régionale de comté (MRC) de Thérèse-De Blainville, dans la région administrative des Laurentides.

Elle compte, selon le décret de population de 2011, 26 288 habitants et est assujettie à la Loi sur les cités et villes (LCV) (L.R.Q., c. C-19).

Selon le rapport financier 2009, ses revenus de fonctionnement totalisent 44,3 M\$ et ses acquisitions en immobilisations 7,7 M\$.

1.3 Objectif de la vérification

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

1. Sanctionné le 11 juin 2010.

2. Sanctionné le 10 décembre 2010.

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

- 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 2008 à novembre 2010 par la Ville de Sainte-Thérèse.

1.5 Approche méthodologique

La vérification a été effectuée en nous inspirant des normes de vérification généralement reconnues du 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 Sainte-Thérèse, a respecté les dispositions législatives prévues à 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.

À partir de l'ensemble des procès-verbaux, lesquels sont disponibles sur le site Internet de la Ville, ainsi que de trois listes portant en en-tête « Contrats d'ouvrage et services, année 2008, année 2009 et année 2010 » soumis par la Ville de Sainte-Thérèse, une liste de dossiers a été dressée. 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 des dépenses suivants : moins de 25 000 \$, au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$, et 100 000 \$ et plus.

Ainsi, 302 contrats ont été identifiés, et de ce nombre, 163 dossiers ont été sélectionnés pour une vérification selon la nature des contrats et le niveau des dépenses associées.

La vérification détaillée des dossiers, dans les locaux de la Ville, a été réalisée du 7 au 10 décembre 2010 ainsi que le 18 janvier 2011. Par la suite, différents échanges ont eu lieu avec des intervenants de la Ville.

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

Tableau 1		
Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Global		
Niveau des dépenses	Dossiers identifiés	Dossiers vérifiés
Moins de 25 000 \$	144	88
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	99	53
100 000 \$ et plus	59	22
Total	302	163
Dossiers vérifiés		54 %

Tableau 2		
Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Contrats de construction		
Niveau des dépenses	Dossiers identifiés	Dossiers vérifiés
Moins de 25 000 \$	6	4
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	18	11
100 000 \$ et plus	27	12
Total	51	27
Dossiers vérifiés		53 %

Tableau 3		
Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Contrats d'approvisionnement		
Niveau des dépenses	Dossiers identifiés	Dossiers vérifiés
Moins de 25 000 \$	60	38
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	40	18
100 000 \$ et plus	24	7
Total	124	63
Dossiers vérifiés		51 %

Tableau 4		
Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Contrats de services professionnels		
Niveau des dépenses	Dossiers identifiés	Dossiers vérifiés
Moins de 25 000 \$	43	27
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	16	11
100 000 \$ et plus	2	1
Total	61	39
Dossiers vérifiés		64 %

Tableau 5		
Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Autres contrats de services		
Niveau des dépenses	Dossiers identifiés	Dossiers vérifiés
Moins de 25 000 \$	35	19
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	25	13
100 000 \$ et plus	6	2
Total	66	34
Dossiers vérifiés		52 %

En plus de la vérification détaillée des documents composant le dossier d'adjudication, les décaissements relatifs à certains dossiers ont été vérifiés.

2. Résultats de la vérification

À la suite de nos travaux de vérification et de discussions avec différents services du Ministère, nous sommes en mesure de conclure qu'à notre avis, à tous les égards importants, la Ville de Sainte-Thérèse 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 2008 à novembre 2010.

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 que l'attribution d'un contrat n'était pas conforme au régime général d'adjudication des contrats. Ainsi, un contrat portant sur une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$ a été octroyé sans invitation écrite. Cette situation est documentée à la sous-section 3.3 du présent rapport.

2. Division de contrats interdite

La vérification des contrats de services professionnels a permis d'identifier une situation problématique puisque la Ville a accordé de gré à gré deux contrats comportant une dépense de moins de 25 000 \$ à un même fournisseur. De plus, la vérification des contrats de services juridiques a permis de déceler que la Ville a accordé des contrats de gré à gré alors que ceux-ci n'étaient pas liés à des fonctions judiciaires ou juridictionnelles. L'analyse de la description de ces mandats n'a pas permis d'expliquer pourquoi ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'un seul et unique contrat. Puisque, dans ces situations, les contrats accordés totalisaient des dépenses de plus de 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$, des demandes de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs auraient dû être faites. De plus, puisque ces contrats concernaient des services professionnels, le système obligatoire d'évaluation et de pondération des offres aurait dû être utilisé. La sous-section 3.12 présente en détail l'exposé de cette situation.

Nous avons également relevé des lacunes au niveau de la documentation des dossiers. D'autres manquements ont aussi été constatés au cours de la vérification. Ceux-ci sont documentés à la section 3 du présent rapport. Ces constats concernent des aspects techniques de la LCV ou font référence à des pratiques de gestion. 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 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 conclu 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 3 novembre 2008, le 1^{er} octobre 2009 ainsi que le 1^{er} novembre 2010, la mairesse a fait son rapport sur la situation financière de la Ville. À propos des listes qui doivent également être déposées, les procès-verbaux de ces séances ordinaires mentionnent ceci : « L'annexe "B" présente la Liste des fournisseurs. Les engagements contractuels de moindre envergure se trouvent consignés à même les 12 listes mensuelles des comptes à payer du fonds d'administration budgétaire et du fonds des dépenses en immobilisations³ ».

Les listes déposées pour chacune des années nous apparaissent incomplètes⁴. Elles présentent les paiements aux différents fournisseurs, mais elles ne permettent pas d'identifier les contrats octroyés par la Ville.

Recommandation

Nous recommandons à la Ville de déposer deux listes de contrats selon ce qui est mentionné à l'article 474.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., c. C-19).

3. Extrait du procès-verbal du 1^{er} novembre 2010.

4. Cette liste comprend les informations suivantes : le nom du fournisseur, l'année et la période, et le cumulatif. De plus, en exergue, il est indiqué « l'objet précis de chaque contrat fait partie intégrante de la liste détaillée déposée aux Services juridiques. Cette liste peut être consultée à l'hôtel de ville auprès dudit service ».

Commentaire de la Ville

La Ville de Sainte-Thérèse, par l'entremise du rapport annuel sur la situation financière, a procédé à la livraison et à la diffusion d'une liste telle que stipulée à la législation, et ce, depuis l'introduction de cette nouvelle obligation. Nous comprenons toutefois que certains ajustements à l'égard de la présentation générale devront être incorporés. Les listes déposées en 2011 comporteront ces correctifs.

3.3 Régime général concernant l'adjudication des contrats

En vertu des articles 573 et suivants de la LCV, les municipalités ne doivent adjuger leurs contrats qu'après demande de soumissions publique, 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 contrat⁵.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons constaté une situation pour laquelle la conformité au régime général concernant l'adjudication des contrats n'était pas respectée.

En effet, le 5 août 2010, la Ville de Sainte-Thérèse a reçu une facture (P41414438) de Xerox Canada ltée concernant l'achat de trois photocopieurs multifonctions, totalisant 27 356 \$ avant taxes.

La résolution 2010-502, adoptée le 4 octobre 2010, autorise à imputer au fonds de roulement la dépense pour l'achat de trois photocopieurs multifonctions, totalisant 29 510,30 \$ et comprenant seulement la taxe sur les produits et services.

Pour cette acquisition, la Ville a conclu un contrat de gré à gré, alors qu'elle aurait dû, selon ce que nous indiquent les services spécialisés du Ministère, procéder par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs.

Recommandation

Nous recommandons à la Ville de n'accorder les contrats qu'à la suite d'une demande de soumissions publique, 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.

Commentaire de la Ville

À l'été 2010, quelques services municipaux réclamaient le remplacement de leurs photocopieurs. Parmi les demandes exprimées, trois équipements seulement seront priorisés compte tenu des contraintes budgétaires. Le module des technologies de l'information fut donc autorisé à recevoir différentes propositions, notamment celle du Groupe Xerox et celle du fournisseur Juteau Ruel de Sainte-Thérèse. Le mode d'achat et/ou location, pour chacun des équipements, fut analysé à partir des propositions. La

5. Des contrats peuvent aussi être octroyés de gré à gré par la Ville, notamment lorsque la dépense est de moins de 25 000 \$. D'autres cas sont aussi prévus dans la LCV.

livraison ultérieure se fit sur trois plages calendrier distinctes. Individuellement, chaque achat fut octroyé en vertu du règlement de délégation du pouvoir de dépenser et la combinaison des trois fut aussi appropriée, par la voie résolutoire habituelle du conseil, au fonds de roulement. Nous constatons que cette réception d'offres aurait dû être encadrée par une remise de soumission sur invitation, combinant les trois achats.

3.4 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 le délai pour la réception des documents lorsque celui-ci ne peut être inférieur à quinze jours. En ce qui concerne les soumissions par voie d'invitation écrite, il n'a pas été possible de vérifier si le délai de réception respecte la période minimale de huit jours étant donné l'absence de pièces justificatives. Cette situation a été constatée dans le cas de quinze dossiers vérifiés pour lesquels une invitation écrite a été effectuée.

Conséquemment, le manque de pièces justificatives pourrait entraîner des problèmes de preuve dans le cas d'une contestation judiciaire. En effet, dans ce cas-ci, tout repose sur la question de savoir s'il y a bien eu une invitation écrite en vertu de l'article 573.1. La lettre d'invitation demeure une bonne preuve.

Recommandation

Nous recommandons à la Ville de conserver un document démontrant que le délai accordé pour la réception des documents, tel que prévu à l'article 573 de la LCV, a été respecté.

Commentaire de la Ville

L'inquiétude du Ministère à ce présent chapitre se concrétise par une certaine difficulté à retracer quelque documentation confirmant l'envoi d'invitation écrite à soumissionner. À l'instar des preuves documentaires confirmées par le Ministère pour le volet des soumissions publiques, la Ville de Sainte-Thérèse confirme au MAMROT que le respect de ces obligations de délai, pour la catégorie des mises en concurrence sur invitation, a continuellement été présent. La rigueur de la preuve documentaire obligatoire s'est vue rafraîchie avec l'arrivée de la nouvelle politique de gestion contractuelle (décembre 2010).

Ainsi, dans l'avenir, la Ville de Sainte-Thérèse s'assurera que la documentation se retrouve systématiquement dans les dossiers du Service du greffe.

3.5 Accord intergouvernemental de libéralisation des marchés

En vertu de l'article 573 de la LCV, la demande de soumissions publique 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 vingt-deux dossiers vérifiés qui comportent une dépense de 100 000 \$ et plus, un avis a bien été publié à cet effet sur le Système électronique d'appel d'offres (SEAO), tel que prévu par la Loi. Cependant, la Ville a fait l'inscription des appels d'offres seulement selon l'Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario, alors que d'autres accords s'appliquaient.

Au moment de l'inscription d'un appel d'offres, il faut tenir compte de tous les accords de libéralisation des marchés qui s'appliquent selon la nature et la dépense du contrat. Le tableau suivant résume brièvement l'application au domaine municipal des différents accords de libéralisation des marchés.

Tableau 7			
Accords de libéralisation des marchés applicables au domaine municipal			
Niveau des dépenses	Contrats d'approvisionnement	Contrats de services	Contrats de travaux de construction
Plus de 100 000 \$	ACI ACCQO AQNB 2008	ACI ACCQO AQNB 2008	ACCQO AQNB 2008
Plus de 250 000 \$	ACI ACCQO AQNB 2008	ACI ACCQO AQNB 2008	ACI ACCQO AQNB 2008

Légende

ACI : Accord sur le commerce intérieur

ACCQO : Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario

AQNB 2008 : Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick (2008)

Recommandation

Nous recommandons à la Ville, lorsqu'elle présente des demandes de soumissions, de faire les inscriptions appropriées au Système électronique d'appel d'offres en fonction des accords applicables à chaque contrat

Commentaire de la Ville

La diffusion obligatoire des accords de libéralisation des marchés affectant notre pratique en matière de mise en concurrence, est continuellement apparue à même nos libellés d'avis publics. Une formule sous la forme d'un gabarit général était cependant priorisée. Nous comprenons de la recommandation qu'une caractérisation plus pointue aurait mieux circonscrit ces champs d'intervention.

Nous sommes aujourd'hui mieux servis par les nouveaux paramètres de l'interface de saisie du babillard électronique S. E. A. O. qui, d'office, dirige les utilisateurs potentiels vers les accords précis affectant chaque appel d'offres. Cette recommandation est donc aujourd'hui mise en application.

3.6 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.

Finalement, 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.

3.7 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 dates, heure et lieu mentionnés dans la demande de soumissions.

À la Ville de Sainte-Thérèse, nous avons relevé des lacunes relatives à la documentation des dossiers. Nous avons en effet décelé sept situations pour lesquelles les documents d'ouverture des soumissions indiquaient la présence d'un seul témoin et, dans une autre situation, il est apparu que les documents n'indiquaient la présence d'aucun témoin. Notre travail de vérification a donc été limité par l'absence de documents nécessaires à l'ouverture des soumissions. Cette situation a été constatée pour 54 dossiers vérifiés sur une possibilité de 161 contrats pour lesquels une ouverture publique des soumissions devait être effectuée.

Conséquemment, ce manque de pièces justificatives pourrait compromettre la preuve dans le cas d'une contestation judiciaire.

Recommandation

Nous recommandons à la Ville de toujours s'assurer de la présence d'au moins deux témoins au moment de l'ouverture publique des soumissions et de conserver un document authentifié démontrant que l'article 573, paragraphe 4 de la LCV a été respecté.

Commentaire de la Ville

Bien que la documentation pertinente ne se soit pas systématiquement retrouvée à même chaque dossier administratif, la Ville de Sainte-Thérèse confirme que les règles administratives et consignes formelles transmises à chaque direction obligent à une double présence minimale pour l'ouverture des enveloppes détenant les soumissions sollicitées par notre administration. Cependant, nous ne laissons pas toujours de trace écrite de la confirmation de la présence des deux témoins sur le rapport d'ouverture. Cette situation est déjà corrigée. De fait, les séances de travail encadrant la nouvelle politique de gestion contractuelle (décembre 2010) auront notamment réitéré l'importance du respect de ce paramètre et de l'obligation à documenter ce processus de contrôle.

3.8 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. Du fait qu'un soumissionnaire ne rencontre pas les exigences établies aux documents d'appel d'offres, il peut en résulter le 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 soumissions⁶. »

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

6. André LANGLOIS, *Les contrats municipaux par demande de soumissions*, 3^e édition, Cowansville, Québec, Éditions Yvon Blais inc. 2005, p. 231.

3.9 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 adjudiqué qu'après demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entrepreneurs ou, selon le cas, deux fournisseurs.

En ce qui concerne les soumissions par voie d'invitation écrite, il n'a pas été possible de vérifier si les invitations ont été faites par écrit auprès d'au moins deux fournisseurs étant donné l'absence de pièces justificatives. Cette situation a été constatée dans 12 dossiers sur 53 vérifiés.

Recommandation

Nous recommandons à la Ville de documenter les dossiers d'appel d'offres afin d'être en mesure de prouver qu'il y a toujours eu au moins deux entrepreneurs ou fournisseurs invités à soumissionner, et ainsi démontrer que la loi a été respectée.

Commentaire de la Ville

Dans la foulée des recommandations numéros 1, 3 et 5, l'équipe de vérification du Ministère insiste à nouveau sur l'importance de la preuve documentaire. Bien que la catégorie des mises en concurrence publiques soit reconnue par le Ministère comme une catégorie où la rigueur documentaire permette de confirmer le respect des procédures, le volet dit « sur invitation » bénéficierait à être mieux encadré, particulièrement à l'égard des invitations initiales à soumissionner. La Ville, conformément au dernier alinéa des commentaires issus de la recommandation 5, réitère que ces améliorations ont déjà été initiées. Elles feront en sorte que la documentation pertinente se retrouve systématiquement dans les dossiers du Service du greffe.

3.10 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 critère⁷ ainsi que la création, par le conseil, d'un comité de sélection d'au moins trois membres⁸.

La Ville a respecté les dispositions législatives prévues à l'article 573.1.0.1.1 de la LCV pour les douze dossiers qui devaient utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres. Par ailleurs, dans quelques dossiers vérifiés, nous trouvons des critères de sélection tels que la « connaissance du bâtiment (20 points) » ou « l'expérience et

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

8. Le comité doit évaluer individuellement chaque soumission, et préférablement par consensus des membres, et attribuer un nombre de points à chaque critère.

compétence de la firme dans des mandats avec la Ville de Sainte-Thérèse (10 points) ». Voici un exemple de description de ce critère dans un appel d'offres de services professionnels :

« Connaissance du bâtiment : Le soumissionnaire fait état de sa connaissance du bâtiment existant ainsi que de ses particularités actuelles ».

Les critères « l'expérience et compétence de la firme dans des mandats avec la Ville de Sainte-Thérèse » ainsi que « connaissance du bâtiment » apparaissent discriminatoires. Ceux-ci pourraient favoriser indûment certaines firmes au détriment d'autres entreprises qui peuvent avoir une expérience valable en matière de travaux municipaux, bien que n'ayant pas travaillé avec la Ville ou n'ayant pas une connaissance des particularités actuelles du bâtiment en question.

Recommandation

Nous recommandons à la Ville de remplacer ses critères « connaissance du bâtiment » ainsi que « l'expérience et compétence de la firme dans des mandats avec la Ville de Sainte-Thérèse » par des critères plus généraux liés à l'expérience de travaux municipaux du genre de celui visé par l'appel d'offres.

Commentaires de la Ville

D'entrée de commentaire, nous citerons les vérificateurs du Ministère, à même la page 12 de leur rapport :

« La Ville a respecté les dispositions législatives prévues à l'article 573.1.0.1.1 (LCV) pour les douze dossiers qui devaient utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres. ».

Nous sommes satisfaits qu'une autre remarque confirme le respect des dispositions législatives en vigueur par notre administration. Le commentaire du Ministère se rabat plutôt sur un désir que les critères « Connaissance du bâtiment » ou « Expérience et compétence de la firme dans des mandats avec la Ville » soient abandonnés au profit de critères plus généraux.

Nous maintenons que le critère « Connaissance du bâtiment », dans le cas d'un appel d'offres pour le réaménagement ou l'agrandissement d'un bâtiment existant a sa raison d'être. Cette connaissance dudit bâtiment assure au donneur d'ouvrage un avantage et une sécurité accrues lors de la réalisation du projet. Nous continuons de soutenir que cette connaissance doit être privilégiée et que notre opinion doit être clairement énoncée dans les documents d'appel d'offres par l'utilisation d'un tel critère. Le soumissionnaire qui a déjà travaillé dans un de nos bâtiments existants, ou même qui l'a déjà visité et analysé, a la possibilité d'en faire la démonstration dans la présentation de sa soumission et se voir accorder des points en fonction de la qualité et de la pertinence de la description qu'il en fait. C'est de cette façon que la Ville de Sainte-Thérèse a toujours noté les soumissions reçues. Notons cependant qu'il y aurait peut-être lieu de limiter la pondération afférente à 10 %.

Or, si le législateur a cru fondamental d'intégrer à la Loi sur les Cités et Villes une série précise de restrictions (nombre minimum de critères, pointage plafond, exclusion des élus des comités de sélection, etc.) il devrait, s'il juge à propos l'ajout de ces nouvelles restrictions, légiférer en conséquence.

3.11 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.

La vérification des douze dossiers portant sur des services professionnels permet de conclure que la Ville respecte la disposition législative d'accorder les contrats de services professionnels à la firme qui a fait la soumission ayant obtenu le meilleur pointage.

3.12 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 de révéler deux situations pour lesquelles il y a eu division en plusieurs contrats.

Situation 1 : LVM Technisol

Le 7 avril 2008, le Conseil municipal, par la résolution 2008-228, octroi un contrat à la firme LVM Technisol pour effectuer le contrôle des matériaux et de leur mise en place dans le cadre des travaux de construction de la charpente et des fondations de la nouvelle caserne d'incendie, pour 24 833,63 \$ taxes incluses.

Le 5 mai 2008, le Conseil municipal, par la résolution 2008-298, octroi un contrat à la firme LVM Technisol pour effectuer le contrôle des matériaux et de leur mise en place pour les travaux d'aménagement extérieur et de raccordement des services dans le cadre de construction de la caserne d'incendie, pour 24 872,01 \$ taxes incluses.

Selon ce que nous indiquent les services spécialisés du Ministère, l'analyse de la description des services dans chaque bordereau de prix ainsi que l'étude des programmes d'intervention soumis par ladite firme pour les deux contrats n'a rien relevé qui explique pourquoi ces services professionnels n'ont pas fait l'objet d'un seul contrat.

Étant donné que les contrats accordés totalisent 49 705,64 \$ taxes incluses, le mode de soumissions par voie d'invitation écrite aurait dû être utilisé. De plus, puisque le contrat concerne des services professionnels, le système obligatoire d'évaluation et de pondération des offres aurait dû être utilisé.

Situation 2 : Le Corre et associés S.E.N.C.L.

La résolution 2009-28, adoptée le 12 janvier 2009, autorise le paiement d'une facture de 31 565,79 \$ à la firme d'avocats Le Corre et associés.

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 de la LCV. Ce dernier 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 100 000 \$ et plus. On trouve 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. En effet, il est possible, dans ces circonstances seulement, d'octroyer les contrats de gré à gré.

Après l'analyse des factures des avocats Le Corre et associés S.E.N.R.L., nous avons constaté qu'en 2008, la Ville a dépensé la somme de 36 525,08 \$ avant taxes pour des contrats octroyés de gré à gré, dont 26 202,73 \$ n'étaient pas reliés à des fonctions judiciaires ou juridictionnelles. Pour 2009, sur un total de 130 370,50 \$, la même situation s'est produite concernant une dépense de 84 857,59 \$.

Selon les services spécialisés du 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 les cas vraiment exceptionnels, être attribués en fonction de la somme de travail nécessaire et pour une période raisonnable, et cela après demande de soumissions.

Étant donné que les dépenses de 2008 et 2009 sont supérieures à 25 000 \$ et inférieures à 100 000 \$, la Ville aurait dû demander des soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs et utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres pour l'adjudication des contrats.

Recommandation

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

Commentaires de la Ville

Deux situations seulement ont été identifiées. La première concerne le projet de construction de la nouvelle caserne de pompiers.

Dans ce cas précis, le problème résulte du fait que nous avons, au départ du projet, sous-estimé l'envergure du mandat de contrôle. Nous n'avions pas anticipé qu'il serait au-delà de 25 000 \$. Peu de temps avant le début des travaux du contrat de construction (au début du mois d'avril alors que les travaux s'amorçaient au début mai), nous avons demandé à nos ingénieurs de préparer la description d'un premier mandat de contrôle des matériaux associés à l'exécution des travaux de mise en place des pieux, de construction des fondations et d'érection de la structure d'acier et de la transmettre à LVM Technisol afin d'obtenir une proposition de service.

L'offre soumise par ce laboratoire proposait une facturation sur une base horaire en utilisant les tarifs de l'Association des laboratoires du Québec et se chiffrait à 24 833,63 \$ (taxes incluses). Le mandat leur a été accordé par résolution le 7 avril 2008.

Un mois plus tard, nous avons demandé à nos ingénieurs de préparer la description d'un second mandat de contrôle pour les travaux d'aménagement extérieur et de raccordement des services. Nous aurions pu, à ce moment, préciser à nos ingénieurs de transmettre cette description de mandat à un autre laboratoire que LVM Technisol, qui détenait déjà un premier mandat de près de 25 000 \$ obtenu de gré à gré. Compte tenu que l'objectif était d'obtenir une deuxième proposition sur une base horaire, en fonction des tarifs reconnus, nous avons cependant cru plus efficace et plus économique de réduire le nombre d'intervenants sur le chantier permettant ainsi de maintenir plus bas nos coûts de contrôle. C'est pourquoi la demande de service a été transmise à LVM Technisol. Précisons qu'en faisant appel à cette firme sur une base de facturation horaire, nous bénéficions du fait que leur place d'affaires est située à quelques kilomètres du site des travaux. En effet, cet avantage se traduit par des économies importantes tant au niveau du temps (honoraires) que des dépenses de déplacement.

Bien que le processus d'attribution ait été réalisé selon les règles en vigueur (adjudication par résolution et appropriation ou règlement d'emprunt préalablement approuvé par les personnes habiles à voter et par le MAMROT), la Ville reconnaît que la combinaison de deux mandats aurait dû inciter l'utilisation d'un processus de mise en concurrence sous invitations privées à soumissionner, avec pondération.

Quant au second cas mis en exergue, soit l'attribution d'un mandat conseil à un cabinet d'avocats pour l'accompagnement juridique dans le dossier des négociations collectives avec le syndicat des pompiers, la Ville reposait sa légitimité d'adjudication de gré à gré à ce cabinet sous l'auspice de l'exception prévue à la LCV concernant les services rendus par un avocat dans le cadre de ses fonctions judiciaires ou juridictionnelles. Puisque cette négociation atteignait le processus d'arbitrage, la Ville estimait que cette expertise particulière était requise.

Le rédacteur du rapport du MAMROT soulignait à la Ville lors du dépôt du présent rapport, que l'exclusivité de ce champ de pratique ne peut se limiter aux membres du Barreau. D'autres conseillers en relation de travail pourraient offrir cette expertise. La Ville prend note de cette alternative.

3.13 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 6 décembre 2010, la Ville de Sainte-Thérèse a présenté et adopté, par sa résolution 2010-596, sa politique de gestion contractuelle. Cette politique est accessible sur le site Internet de la Ville de Sainte-Thérèse.

4. Commentaires généraux de la Ville

La Ville de Sainte-Thérèse recevait le 16 juin 2011 les représentants de la Direction générale des finances municipales du MAMROT afin de prendre connaissance du rapport concernant la vérification du processus suivi par la Ville pour l'attribution de ses contrats. Rappelons que notre Ville gère un budget annuel en 2011 de plus de 45 millions de dollars, emploie quelque 300 personnes, cadres et syndiqués et détient une existence juridique depuis 1849.

Nous sommes particulièrement fiers de constater que la conclusion principale qui se dégage de cette vérification confirme « qu'à tous les égards importants, Sainte-Thérèse respecte les dispositions législatives et réglementaires découlant pour l'attribution des contrats ».

Ceci étant dit, huit recommandations contenues au court rapport de dix-neuf pages produit par l'équipe de vérification relèvent différentes pistes de bonification qui auraient avantage à s'intégrer aux processus de gestion de la Ville. La Ville de Sainte-Thérèse s'enorgueillit de déjà détenir un tel processus de gestion qui encourage et applique l'évaluation de la performance, l'amélioration continue des outils de gestion, la formation professionnelle, le développement des nouvelles technologies, les rencontres statutaires du conseil municipal et de l'équipe de direction et la reddition de ses résultats. Fidèle à cette approche de gestion, il va sans dire que la série de recommandations trouvera application dans les meilleurs délais au sein de notre administration.

Humblement, la Ville de Sainte-Thérèse reçoit le rapport de vérification du ministère des Affaires Municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire avec satisfaction. En effet, le Ministère confirme qu'il reconnaît à notre Ville une gestion respectueuse et rigoureuse des pratiques législatives et réglementaires en vigueur sur son territoire. Notre administration demeure consciente cependant que des améliorations et des ajustements sont souhaitables, notamment au sujet de certaines pratiques procédurales. Le conseil municipal et ses administrateurs prennent bonne note de ces recommandations et confirment d'ores et déjà que ces dernières guideront le travail quotidien de notre fonction publique.

Le conseil municipal de la Ville de Sainte-Thérèse et son équipe de fonctionnaires poursuivra, avec la même ferveur démontrée tout au long de son histoire, l'expression de la rigueur, de l'honnêteté et du professionnalisme au chapitre de ses devoirs et responsabilités.

5. Conclusion de la vérification et suivi des recommandations

À la suite de nos travaux de vérification et de discussions avec différents services du Ministère, nous sommes en mesure de conclure qu'à notre avis, à tous les égards importants, la Ville de Sainte-Thérèse 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 2008 à novembre 2010.

Nous avons cependant constaté le non-respect des dispositions législatives dans les deux situations suivantes :

- l'attribution d'un contrat non conforme au régime général d'adjudication des contrats. La Ville de Sainte-Thérèse devra apporter des correctifs au processus utilisé pour l'attribution de contrats;
- la division de contrats.

Nous avons également relevé des lacunes au niveau de la documentation des dossiers. D'autres manquements à caractère plus technique ont aussi été documentés, tout comme certaines pratiques de gestion. Des recommandations particulières pour 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.

Finalement, au cours des trois prochaines années, le Ministère effectuera le suivi des recommandations adressées à la Ville de Sainte-Thérèse.

(original signé)

Bruno Delage, MBA, CMA

Analyste-vérificateur

www.mamrot.gouv.qc.ca

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

Québec 