# Rapport
# du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire concernant l'audit du processus utilisé par la Municipalité régionale de comté du Haut-Saint-Laurent pour l'attribution des contrats

Mai 2015

Direction générale des finances municipales
Service de la vérification

Québec

Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT).

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

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2015

ISBN 978-2-550-72348-6 (PDF)

Dépôt légal – 2015 Bibliothèque et Archives nationales du Québec Bibliothèque et Archives Canada

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

# 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 ... 2
   - 1.4. Étendue de l'audit ... 2
   - 1.5. Approche méthodologique ... 2
   - 1.6. Validation juridique ... 4
2. Résultats de l'audit ... 5
3. Gestion contractuelle ... 6
   - 3.1 Publication des appels d'offres publics et inscription des accords de libéralisation des marchés ... 6
   - 3.2 Base de demande des soumissions ... 7
   - 3.3 Ouverture publique des soumissions ... 9
   - 3.4 Adjudication des contrats à la suite d'un appel d'offres public ou d'une demande de soumissions par voie d'invitation écrite ... 9
   - 3.5 Système de pondération et d'évaluation des offres ... 11
   - 3.6 Division en plusieurs contrats interdite ... 15
   - 3.7 Politique de gestion contractuelle ... 19
   - 3.8 Estimation préalable ... 21
   - 3.9 Publication sur Internet de la liste des contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 $ ... 22
4. Autres aspects liés à l'administration municipale ... 23
   - 4.1 Calendrier de conservation des documents ... 23
   - 4.2 Délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser ... 23
   - 4.3 Nomination du vérificateur externe ... 25
   - 4.4 Frais juridiques pour une poursuite en diffamation ... 25
5. Commentaires généraux de la MRC du Haut-Saint-Laurent ... 27

Annexe 1 – Sommaire des irrégularités relatives à la gestion contractuelle ... 29

# 1. Mandat

## 1.1. Contexte

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

Dans ce contexte, le 19 juillet 2013, madame Suzie Boucher, du Service de la vérification, a été désignée pour réaliser un mandat de vérification (audit) concernant le processus utilisé par la Municipalité régionale de comté (MRC) du Haut-Saint-Laurent pour l'attribution des contrats ainsi que tout autre aspect lié à l'administration municipale. À la suite du départ de madame Boucher, le 23 juillet 2014, madame Joanne David, CPA, CA, 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 destinées à cette MRC.

## 1.2. Profil de l'organisme municipal audité

La MRC du Haut-Saint-Laurent, située dans la région administrative de la Montérégie, a été constituée en vertu du décret 3372-81, le 9 décembre 1981. Elle regroupe treize municipalités de différentes désignations comptant, selon le décret de population de 2014, 21 540 habitants : la ville de Huntingdon (2 451), la paroisse du Très-Saint-Sacrement (1 188), les cantons de Dundee (418), de Godmanchester (1 417) et de Havelock (753) ainsi que les municipalités d'Elgin (403), de Franklin (1 715), d'Hinchinbrooke (2 227), de Howick (648), d'Ormstown (3 673), de Saint-Anicet (2 585), de Saint-Chrysostome (2 618) et de Sainte-Barbe (1 444).

La MRC du Haut-Saint-Laurent est assujettie au Code municipal du Québec (CM) (RLRQ, c. C-27.1). Il est à noter que le vocable « municipalité », employé dans les références législatives, englobe également une MRC.

Celle-ci est administrée par un conseil de treize maires, soit ceux de chaque municipalité qui la compose. Le préfet, chef du conseil, est élu par ses pairs. Également, le conseil des maires peut former des comités ayant le pouvoir d'examiner et d'étudier divers sujets.

À la MRC du Haut-Saint-Laurent, le conseil des maires a constitué, par règlement, un comité administratif. Il est composé de cinq membres : le préfet, le vice-préfet et trois membres du conseil. Différents pouvoirs lui ont été transférés, dont l'administration du service d'aménagement et l'octroi des contrats d'une valeur inférieure à 10 000 $.

Par ailleurs, en plus de l'aménagement du territoire, la MRC du Haut-Saint-Laurent offre les services suivants : la gestion des matières résiduelles, la gestion des mesures de risques, les arts, la culture, le patrimoine, la gestion des cours d'eau, l'évaluation foncière et la Cour municipale, auxquels s'ajoutent ceux de la géomatique, de l'urbanisme et des programmes de rénovations résidentielles.

Selon le rapport financier 2013 de la MRC, ses revenus de fonctionnement totalisent 6,1 M$ et ses acquisitions en immobilisations 1,2 M$. Les principales dépenses concernent, notamment, l'administration générale (2,5 M$), l'hygiène du milieu (1,5 M$) ainsi que l'aménagement, l'urbanisme et le développement (1,1 M$).

## 1.3. Objectif de l'audit

L'audit visait à s'assurer que le processus utilisé par la MRC du Haut-Saint-Laurent pour l'attribution des contrats ainsi que les 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 et sur des dépenses engagées par la MRC du Haut-Saint-Laurent au cours de la période du 1er janvier 2011 au 30 juin 2013.

Différents aspects de la gestion municipale ont aussi été audités : le calendrier de conservation des documents, la délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser, la nomination du vérificateur externe (auditeur indépendant) et les frais juridiques pour une poursuite en diffamation.

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 MRC du Haut-Saint-Laurent 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 MRC du Haut-Saint-Laurent a respecté les dispositions législatives pertinentes et les principes de saine gestion.

Une liste des contrats dont la valeur s'élève à plus de 25 000 $, pour la période visée par l'audit, nous a été transmise par la MRC du Haut-Saint-Laurent. Nous avons analysé les procès-verbaux du conseil des maires et du comité administratif, pour cette même période, afin de nous assurer qu'il n'y avait pas de contrats supérieurs à 25 000 $ non inscrits sur la liste.

Par la suite, les contrats identifiés ont été classifiés selon la catégorie (construction, services professionnels, services) et le mode d'adjudication choisi par la MRC du Haut-Saint-Laurent. Dans certains cas, une mise en concurrence a été réalisée en deçà des seuils prescrits par le CM. Ainsi, 39 contrats ont été identifiés[1] et 36 ont été audités[2] tel que le présente le tableau 1.

**Tableau 1 – Sommaire des contrats audités**

| Catégories | Gré à gré | Invitation | Appel d'offres public | Total |
|---|---|---|---|---|
| Construction | - | - | 1 | 1 |
| Services professionnels | 2 | 1 | 3 | 6 |
| Services[3] | 1 | 19 | 9 | 29 |
| **Total des contrats audités** | **3** | **20** | **13** | **36** |

Par ailleurs, une analyse de l'historique des fournisseurs, pour les années 2011 et 2012 ainsi que pour les six premiers mois de 2013, a été effectuée afin que soient ciblés les fournisseurs pour lesquels il pourrait y avoir division de contrats ou non-respect des seuils et des dispositions législatives pertinentes. Ainsi, sur les 220 fournisseurs identifiés, les déboursés effectués auprès de 14 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 la nature des dépenses).

En ce qui concerne les autres aspects liés à l'administration municipale abordés dans ce rapport, ceux-ci ont été traités parce qu'il s'agissait de sujets d'intérêt relevés lors de l'audit.

Pour mener à bien notre mandat, nous avons examiné divers documents. Nous avons recueilli de l'information auprès du personnel de la MRC du Haut-Saint-Laurent, notamment, lors des travaux réalisés dans leurs locaux.

1. Les contrats identifiés incluent ceux de plus de 25 000 $ ou ceux pour lesquels la MRC a choisi d'utiliser un processus de mise en concurrence.
2. Trois contrats de services concernant l'entretien des cours d'eau, octroyés par mode d'invitation écrite, n'ont pas été audités.
3. À titre d'exemple, la catégorie de contrats de services renferme ceux relatifs à l'entretien des cours d'eau, à l'entretien ménager et à l'enlèvement des ordures.

## 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 et 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 MRC du Haut-Saint-Laurent pour l'attribution des contrats ainsi que 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 formulées par la Direction des affaires juridiques, à notre avis, le processus utilisé par la MRC du Haut-Saint-Laurent pour l'attribution des contrats, au cours de la période du 1er janvier 2011 au 30 juin 2013, ne présente, à l'égard du respect des dispositions législatives prévues au Code municipal du Québec, aucune irrégularité concernant la publication requise des appels d'offres publics dans le système électronique d'appel offres (SEAO), le délai de réception des soumissions et l'adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire conforme. Par contre, des lacunes ont été constatées à propos de la base de demande des soumissions, de l'application du système de pondération et d'évaluation des offres, de la répercussion du choix des critères de sélection sur la concurrence et de la division de contrats en plusieurs contrats en semblable matière.

D'autres manquements ont aussi été relevés relativement à des aspects techniques de la procédure prévue au CM et de certaines pratiques de gestion. Ceux-ci portent notamment sur la publication des appels d'offres publics dans le journal, l'inscription des accords de libéralisation des marchés, la politique de gestion contractuelle, l'estimation préalable et la publication sur Internet de la liste des contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 $. L'annexe 1 présente un sommaire des irrégularités aux dispositions législatives.

Quant aux autres aspects liés à l'administration municipale, nous avons identifié que le calendrier de conservation n'a pas été approuvé, le règlement en matière de délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser n'est pas respecté et des dépenses sont engagées au-delà des seuils fixés sans être préalablement autorisées par le conseil. De plus, nous avons constaté que le vérificateur externe (auditeur indépendant) n'a pas été nommé et que des frais juridiques ont été engagés pour une poursuite en dommages-intérêts qui ne vise pas une fin municipale.

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

# 3. Gestion contractuelle

Les sous-sections suivantes 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 3.9 correspond à l'ordre d'apparition des articles dans le CM.

## 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 publique relative à un contrat de construction, d'approvisionnement ou de services comportant une dépense de 100 000 $ et plus doit être publiée dans un journal qui est diffusé sur le territoire de la municipalité ou, à défaut d'y être diffusé, qui est une publication spécialisée dans le domaine et vendue principalement au Québec, et ce, en plus de la publication requise dans le SEAO.

En vertu du paragraphe 2.1 de l'article 935 du CM, la demande de soumissions publique doit minimalement, pour un tel contrat, permettre à l'ensemble des fournisseurs et entrepreneurs qui ont un établissement dans un territoire visé par un accord de libéralisation des marchés applicable de soumissionner au même titre que les fournisseurs et les entrepreneurs du Québec[4].

Dans quatre cas sur huit, où cela était obligatoire, il n'y a pas eu de publication dans un journal. Dans un autre cas, nous ne pouvons pas conclure quant à la conformité à cette disposition législative dû à un manque de documentation.

Bien que les demandes de soumissions publiques aient fait l'objet d'une publication dans le SEAO comme requis, dans huit cas où cela était nécessaire, l'inscription des accords applicables n'a pas été effectuée.

**Recommandation**

Nous recommandons que la MRC du Haut-Saint-Laurent, lorsqu'elle présente des demandes de soumissions publiques, s'assure de faire les inscriptions appropriées dans le SEAO en fonction des accords applicables, d'effectuer la publication tel que le prévoit le CM et de conserver la documentation à cet effet.

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

**Commentaires de la MRC**

« La MRC du Haut-Saint-Laurent prend acte des recommandations quant à la publication dans le journal, la mention des accords applicables ainsi que la conservation de la documentation et à cet effet, elle soumet les commentaires suivants :

- ✓ En ce qui concerne l'omission de publication dans le journal de certains des appels d'offres visés par cette recommandation, la personne responsable de ces appels avait compris qu'en publiant dans le SEAO, l'avis était automatiquement publié dans le journal papier Constructo. Depuis, le personnel a été informé de cette situation qui ne s'est d'ailleurs pas reproduite par la suite;
- ✓ En ce qui a trait à la mention des accords de libéralisation, cette lacune a déjà également été corrigée;
- ✓ Finalement, la conservation de la documentation relative aux appels d'offres fait déjà l'objet d'une conservation rigoureuse suite à la mise en place d'une procédure spécifique.

Ces problèmes soulevés ne devraient donc plus se produire. »

## 3.2 Base de demande des soumissions

En vertu du paragraphe 3 de l'article 935 du CM, les soumissions ne sont demandées et les contrats qui peuvent en découler ne sont accordés que suivant l'une ou l'autre des bases suivantes :

a) à prix forfaitaire;

b) à prix unitaire.

Un prix forfaitaire est un prix global invariable fixé d'avance, alors qu'un prix unitaire est un prix global pour un élément particulier qui varie au total en fonction de la quantité requise. Il appartient au donneur d'ouvrage d'être suffisamment clair dans les documents d'appel d'offres afin de permettre aux soumissionnaires de bien comprendre ce qu'on attend d'eux et ainsi de favoriser le dépôt de plusieurs offres.

Une situation a été relevée où l'ambiguïté du document d'appel d'offres sur invitation permet difficilement de qualifier le prix. En voici un extrait :

> « Volet urbanisme
>
> Présence de l'urbaniste dans les locaux de la MRC au moins 7.5 heures par semaine, sur 46 semaines, durant la présente entente;
>
> Disponibilité de l'urbaniste, les autres jours de la semaine, par communication téléphonique et électronique.

Volet aménagement

La MRC achète une banque de 345 heures à l'urbaniste représentant une moyenne de 7.5 heures de travail sur 46 semaines. L'utilisation de cette banque d'heure est flexible et au gré de la MRC, sur entente avec la disponibilité de l'urbaniste. Par exemple, s'il n'y a pas de travail pour l'urbaniste en aménagement pendant quelques semaines, alors l'urbaniste ne travaille pas en aménagement. Par contre, si un travail est à effectuer rapidement, l'urbaniste pourrait travailler jusqu'à 27 heures par semaine en aménagement.

Cette banque de 345 heures est vendue à **taux horaire forfaitaire**. Cette rémunération sera versée à l'urbaniste en douze (12) paiements égaux, sur présentation de facture, peu importe le nombre réellement utilisé dans la banque. La facturation fera état des sujets traités, des heures utilisées et restantes en aménagement.

Si la banque d'heures est complètement utilisée avant la fin de l'année du contrat, la MRC pourra acheter des heures manquantes aux mêmes conditions. Inversement, si la banque d'heures n'est pas utilisée complètement à la fin de l'année du contrat, les heures restantes pourront être utilisées l'année suivante.

Les déplacements, repas à l'extérieur et autres frais reliés à l'aménagement du territoire seront chargés lors de la facturation mensuelle, au même taux que la MRC. »

Qui plus est, le bordereau de prix du seul soumissionnaire fait référence à un prix global de 99 970 $, taxes incluses, tandis que le contrat signé par la suite avec ce dernier fait mention d'un taux horaire en indiquant que le « prix des services est tel qu'indiqué au formulaire de soumission (représentant un taux horaire de 63 $ plus taxes) ».

Somme toute, il est difficile de comprendre le nombre d'heures requises au total[5] et de savoir si la MRC du Haut-Saint-Laurent est désireuse d'obtenir un forfait ou un taux horaire.

**Recommandation**

Nous recommandons que la MRC du Haut-Saint-Laurent s'assure de rédiger les documents d'appels d'offres afin que la base de demande des soumissions (prix forfaitaire ou unitaire) soit claire.

**Commentaire de la MRC**

« La MRC du Haut-Saint-Laurent prend acte de la recommandation soulignée quant à la rédaction du document d'appel d'offres mentionné. Elle s'asurera d'éclaircir les éléments concernés lors d'un tel appel d'offres. »

5. Une confirmation auprès du directeur général a été nécessaire pour comprendre que le nombre d'heures requis était de 345 heures en aménagement et 345 heures en urbanisme, pour un total de 690 heures par année ou 1 380 heures pour les deux années du contrat.

## 3.3 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.

Pour les 33 contrats examinés nécessitant une ouverture publique, nous avons identifié les manquements suivants :

- Onze cas, en 2010 et 2011, où nous ne pouvons pas attester de la présence de deux témoins en raison de l'absence de documentation ou de l'absence de signatures de ceux-ci. Également, dans un de ces cas, le lieu n'est pas identifié;

- Deux cas, en 2013, dont un où il n'y a pas eu d'ouverture publique des soumissions et l'autre où le lieu n'est pas identifié.

Bien qu'en 2012 la mise en place d'un nouveau rapport d'ouverture a favorisé le respect des règles, la MRC du Haut-Saint-Laurent doit être vigilante afin de s'assurer que les exigences relatives à l'ouverture publique des soumissions soient remplies.

**Commentaire de la MRC**

« La MRC du Haut-Saint-Laurent prend acte des commentaires du Ministère en ce qui a trait à la procédure d'ouverture. Effectivement, par le passé, un document d'ouverture de soumission n'était pas systématiquement rédigé et/ou conservé. Tel que mentionné dans le rapport, un formulaire d'ouverture a été instauré. »

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

En vertu des articles 935 et 936 du CM, les municipalités ne doivent adjuger leurs contrats qu'après une demande d'appel d'offres public s'ils comportent une dépense de plus de 100 000 $ ou une demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entrepreneurs ou, selon le cas, deux fournisseurs s'ils comportent une dépense d'au moins 25 000 $, mais inférieure à 100 000 $.

À la suite de l'analyse de l'historique des fournisseurs et des procès-verbaux, une situation problématique a été constatée.

La MRC du Haut-Saint-Laurent a payé, de 2010 à 2013, des factures relatives à des honoraires de services professionnels en aménagement et en urbanisme pour un montant total de 143 493 $, taxes incluses. Le tableau suivant en présente la répartition annuelle.

**Tableau 2 - Factures pour les honoraires de services professionnels en aménagement et en urbanisme**

| Année | Total des factures par année taxes incluses ($) |
|---|---|
| 2010 | 41 122 $ |
| 2011 | 41 764 $ |
| 2012 | 35 822 $ |
| 1er janvier au 22 septembre 2013 | 24 785 $ |
| **Total pour la période de 2010 à 2013** | **143 493 $** |

Étant donné le montant annuel de la dépense, minimalement, une demande de soumissions par voie d'invitation écrite aurait été requise. Cependant, une évaluation adéquate et rigoureuse des besoins et un regroupement pluriannuel de ceux-ci permettraient de choisir de façon éclairée le mode approprié de mise en concurrence et, ainsi, s'assurer d'obtenir le service au meilleur prix possible.

En juin 2013, la MRC du Haut-Saint-Laurent a rectifié le tir en procédant à un appel d'offres sur invitation écrite pour ces services pour deux ans. Les lacunes identifiées, relatives à cet appel d'offres, sont indiquées à l'annexe 1.

**Commentaire de la MRC**

« Tel que mentionné dans le rapport, la MRC du Haut-Saint-Laurent avait déjà réalisé la problématique soulignée quant au contrat pour services d'urbanisme.

Dans ce cas, la MRC a été victime de son manque de ressources et le suivi de fin du contrat précédent a échappé au calendrier. Cette problématique a été palliée par l'embauche de personnel supplémentaire qui veille à ce qu'un suivi serré soit effectué quant aux fins de contrats. »

## 3.5 Système de pondération et d'évaluation des offres

### A) Application du système de pondération et d'évaluation des offres

En vertu de l'article 936.0.1.1 du CM, 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 critère[6] ainsi que la création, par le conseil, d'un comité de sélection d'au moins trois membres. Ce comité doit évaluer individuellement chaque soumission et, préférablement par consensus des membres, attribuer un nombre de points à chaque critère. L'adjudicataire est celui qui aura obtenu le meilleur pointage final.

Nous avons identifié quatre situations où un système obligatoire de pondération et d'évaluation des offres devait être utilisé. Des problèmes d'application ont été relevés dans les trois cas décrits ci-dessous.

**Situation 1 : Non-utilisation du système obligatoire**

Il est essentiel de bien classifier la nature du service demandé puisque l'utilisation d'un système d'évaluation et de pondération des offres est obligatoire lorsqu'il s'agit de services professionnels.

La qualification d'un contrat exige du donneur d'ouvrage une attention particulière. Les différents auteurs sont d'avis qu'un travail de nature intellectuelle basé sur des connaissances spécifiques ou des aptitudes particulières s'apparente à un service professionnel.

Le 12 janvier 2011, le conseil attribuait le contrat au plus bas soumissionnaire conforme pour acquérir un levé[7] de données selon la technique « LIDAR [8]» sur le territoire de la MRC du Haut-Saint-Laurent. Ensuite, ces données devaient être traitées afin de produire un modèle numérique de terrain hydrologiquement corrigé. Selon la MRC, il s'agit d'un contrat de services.

Or, ce mandat fait appel à des connaissances en géomatique et en mathématique afin de permettre de compiler et d'interpréter les données relevées par la technique LIDAR. À notre avis, il s'agit d'un contrat de services professionnels qui n'aurait dû être octroyé qu'à la suite de l'utilisation du système obligatoire de pondération et d'évaluation des offres.

6. Ce nombre ne peut-être supérieur à 30 sur un nombre total de 100 points.
7. Ensemble des opérations destinées à recueillir sur le terrain des données originales indispensables à l'établissement d'un plan.
8. LIDAR est l'acronyme de l'anglais *Light Detection and Ranging*. C'est une technologie de télédétection aéroportée.

**Situation 2 : Application déficiente du système obligatoire**

Le 13 février 2013, à la suite d'un appel d'offres public, la MRC du Haut-Saint-Laurent a octroyé à une firme d'ingénierie un contrat d'une valeur de 500 000 $, selon notre estimation. Ce contrat de cinq ans concerne « des services professionnels pour la préparation de plans et devis ainsi que la surveillance de travaux pour la réalisation des travaux de cours d'eau ».

Le CM prévoit un système obligatoire de pondération et d'évaluation des offres en deux étapes distinctes. Les lacunes relevées concernent chacune de celles-ci et sont décrites ci-après.

*Évaluation qualitative des offres*

À ce stade, les membres du comité de sélection doivent évaluer individuellement les offres afin de déterminer la qualité de celles-ci. Ils attribuent une note à chaque soumissionnaire en fonction de critères préétablis dans le document d'appel d'offres. L'obtention d'une note d'au moins 70 % permet l'ouverture de l'enveloppe de prix par la suite.

Or, selon le compte-rendu du comité de sélection, deux des membres ont rempli la grille d'évaluation afin de déterminer le pointage intérimaire. Le troisième membre n'a pas procédé à sa propre évaluation des offres et a plutôt confirmé son accord avec les résultats inscrits sur la grille de pointage des deux autres membres.

De plus, les critères de sélection de l'appel d'offres doivent avoir un lien rationnel notamment avec la recherche de la qualité comme les habiletés et les compétences.

À notre avis, deux des quatre critères utilisés dans cet appel d'offres n'aident en rien l'évaluation de la qualité des soumissionnaires. Le critère « connaissance de la procédure administrative » exigeait du soumissionnaire d'inscrire le nombre de formulaires administratifs remplis dans sa carrière. Quant au critère portant sur « l'expérience du soumissionnaire en fonction du nombre de kilomètres de travaux réalisés dans le domaine des cours d'eau », celui-ci permet tout au plus de constater l'ampleur des travaux déjà réalisés par le soumissionnaire sans pour autant permettre d'en évaluer la qualité.

*Établissement du pointage final*

Pour les soumissionnaires ayant obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70 %, les membres du comité de sélection ouvrent les enveloppes de prix. Ils calculent le pointage final à l'aide d'une formule mathématique prescrite par le CM.

Dans ce cas-ci, l'application de la formule prescrite a été modifiée compte tenu du fait que le bordereau de prix préparé par la MRC du Haut-Saint-Laurent ne permet pas aux firmes d'inscrire un prix proposé. Quoiqu'un prix unitaire par type de travaux fût demandé, la quantité estimée pour chaque type de travaux ne figure pas au bordereau ou au document d'appel d'offres, ce qui rend impossible le calcul selon la formule prescrite.

Par conséquent, il est difficile pour un nouveau soumissionnaire d'établir un prix concurrentiel en l'absence de la variable « quantité ». La prévision du montant total du contrat devient plus risquée et favorise indûment un soumissionnaire ayant déjà effectué des travaux pour la MRC, ce qui nuit, à notre avis, à la libre concurrence.

**Situation 3 : Documentation manquante**

Dans le cas d'un appel d'offres pour des services professionnels en évaluation foncière, le travail d'audit a été rendu impossible faute de pièces justificatives. Conséquemment, nous ne pouvons pas conclure que les responsables du comité de sélection se sont acquittés de leur tâche.

**B) Répercussions du choix des critères de sélection sur la concurrence**

« La détermination des critères de sélection ne doit pas être considérée à la légère. Tous les critères de sélection ont le mérite d'avoir des répercussions sur la concurrence. Dès la rédaction de l'appel d'offres, le donneur d'ouvrage doit donc réfléchir à l'impact que les critères de sélection auront tant sur le prix que sur la qualité[9]». Dans le cadre de l'audit, nous avons constaté quatre situations dans lesquelles les demandes de soumissions préparées par la MRC du Haut-Saint-Laurent ont pu avoir pour effet de favoriser un soumissionnaire au détriment des autres et ainsi de nuire au libre jeu de la concurrence.

**Situation 1 : Contrat d'entretien ménager avec système d'évaluation facultatif**

Le critère « nombre d'employés résidant dans la MRC du Haut-Saint-Laurent », pour une valeur de 30 points, constitue une discrimination faite en fonction de la région ou du territoire. Cette exigence donne un avantage indu aux entrepreneurs de la région dont les employés sont des résidents de la MRC du Haut-Saint-Laurent sans pour autant permettre d'évaluer la qualité du service à rendre.

**Situation 2 : Service d'ingénieur pour l'entretien des cours d'eau**

Avec un poids relatif de quinze points, le critère suivant concerne la disponibilité du personnel de la firme d'ingénierie. Il se lit comme suit :

> « Le soumissionnaire sera évalué sur sa disponibilité en fonction du temps qu'il lui faudra pour se déplacer entre la localisation de son bureau et le bureau de la MRC au 10, rue King à Huntingdon » (15 points). Pour obtenir le maximum de points, le délai de déplacement doit être de moins de 30 minutes.

Le critère « disponibilité » apparaît donc clairement discriminatoire, puisqu'il favorise indûment certaines firmes au détriment d'autres entreprises établies à l'extérieur du territoire de la MRC du Haut-Saint-Laurent.

9. *Contrats des organismes publics*, *L'évaluation qualitative des offres*, Me Jean-Benoît Pouliot, page 104.

**Situation 3 : Service professionnel en aménagement et urbanisme**

Dans le contrat de services professionnels en urbanisme, le critère de la connaissance du territoire demande au soumissionnaire de préciser les projets permettant de juger de la connaissance que ce dernier détient du territoire de la MRC et de ses particularités régionales.

Le pointage de 20 points, accordé à ce critère, favorise certaines firmes au détriment d'autres entreprises qui peuvent avoir une expérience valable en matière d'urbanisme, bien que n'ayant pas encore travaillé pour la MRC du Haut-Saint-Laurent.

**Situation 4 : Service d'évaluation foncière**

Dans le contrat de services professionnels pour l'évaluation foncière, deux critères sur sept sont discriminatoires et leur pondération totale représente 30 points.

Le premier critère, dont la pondération a été fixée à 25 points, concerne l'expérience dans l'évaluation d'immeubles spécifiques. Le pointage maximal est fixé à 10 points pour chacun des critères suivants : l'évaluation d'installations industrielles ou portuaires de plus de 10 M$ et l'évaluation de complexes industriels lourds de plus de 35 M$. Enfin, 5 points peuvent être obtenus pour l'expérience dans l'évaluation d'une aluminerie. Rien ne justifie pourquoi la MRC du Haut-Saint-Laurent exige ce type d'expérience d'un soumissionnaire compte tenu du fait qu'aucun des rôles d'évaluation des villes visées ne comporte des installations décrites précédemment.

Enfin, la pondération du critère « connaissance du territoire couvert » a été fixée à 5 points, ce qui, comme nous l'avons mentionné, favorise indûment certaines firmes au détriment d'autres entreprises qui peuvent avoir une expérience valable en matière d'évaluation foncière, bien que n'ayant pas encore travaillé pour la MRC du Haut-Saint-Laurent.

**Recommandation**

Nous recommandons que la MRC du Haut-Saint-Laurent s'assure, lorsqu'elle a recours à un système de pondération et d'évaluation des offres, que son application soit conforme aux dispositions du CM et qu'elle utilise des critères qui favorisent l'évaluation de la qualité et une saine concurrence.

**Commentaires de la MRC**

« La MRC prend acte des commentaires et recommandations relativement à l'application du système de pondération et d'évaluation des offres.

Par ailleurs, elle n'est pas convaincue ou ne croit pas que le résultat des appels d'offres visés ait eu comme conséquence de léser les citoyens ou d'engendrer des coûts supérieurs.

Les critères choisis par la MRC avaient pour but d'assurer un niveau de qualification adéquat à l'exécution des contrats. La MRC croit important de souligner que ces critères n'étaient pas frivoles, arbitraires ou établis dans le but de contourner la loi. De plus, en aucun temps ces critères n'ont porté atteinte à l'obligation de transparence.

Ceci étant établi, les rectifications d'usages seront effectuées, et ce, toujours dans le but d'une saine gestion et d'un avantage aux citoyens. »

## 3.6 Division en plusieurs contrats interdite

En vertu de l'article 938.0.3 du CM, une municipalité ne peut diviser en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration, un contrat d'assurance ou un contrat pour l'exécution de travaux, la fourniture de matériel ou de matériaux ou la fourniture de services autres que des services professionnels nécessaires dans le cadre d'un recours devant un tribunal, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles.

Deux situations ont été décelées pour lesquelles, à notre avis, il y aurait eu division de contrats en plusieurs contrats en semblable matière.

**Situation 1 : Services d'ingénierie pour l'entretien des cours d'eau de 2010 à 2012**

Pour les années 2010 à 2012, la MRC du Haut-Saint-Laurent a octroyé 78 contrats de services d'ingénierie de gré à gré pour l'entretien des cours d'eau pour un montant total de 336 797 $ au même professionnel.

La nature des services réquisitionnés se répartissent comme suit :

- Confectionner les plans, devis, estimation des coûts et effectuer les démarches nécessaires auprès des ministères et organismes afin de permettre la réalisation des travaux d'entretien des cours d'eau;
- Étudier des problématiques ponctuelles;
- Réaliser les études et effectuer les démarches nécessaires auprès des instances gouvernementales afin de réaliser les travaux correctifs dans divers cours d'eau;
- Évaluer les coûts d'études hydrauliques;
- Inspecter les cours d'eau;
- Différencier un cours d'eau d'un fossé.

L'analyse des procès-verbaux fait ressortir qu'un minimum de vingt contrats ont été accordés chaque année pour la période du 1er janvier 2010 au 31 décembre 2012. Les mandats sont accordés de façon récurrente et majoritairement entre les mois d'avril et de novembre de chaque année.

Au moins une fois par année, le conseil des maires accorde, dans la même séance du conseil, huit contrats pour des cours d'eau différents, alors que le total de la dépense serait vraisemblablement supérieur à 25 000 $ et que la nature des travaux est semblable.

Le tableau suivant fait état, pour les années 2010 à 2012, du nombre de séances du conseil où des contrats ont été attribués, de leur nombre et de leur valeur.

**Tableau 3 – Compilation des factures d'honoraires professionnels**

| Année | Nombre de séances du conseil | Nombre de contrats attribués | Nombre maximal de contrats attribués dans la même séance | Montant après taxes($) |
|---|---|---|---|---|
| 2010 | 6 | 29 | 11 | 127 472 |
| 2011 | 7 | 29 | 8 | 102 173 |
| 2012 | 5 | 20 | 8 | 107 152 |
| **Total** | **18** | **78** | | **336 797** |

La MRC du Haut-Saint-Laurent n'a pas démontré que la division des contrats en fonction de chaque cours d'eau se justifie par de véritables motifs de saine administration. Une estimation préalable adéquate et rigoureuse des besoins aurait permis à la MRC du Haut-Saint-Laurent de déterminer le bon mode de soumissions pour favoriser adéquatement la concurrence et, ainsi, s'assurer d'obtenir les services au meilleur prix.

Considérant le montant de la dépense des années 2010 à 2012, la MRC du Haut-Saint-Laurent aurait dû procéder à une demande de soumissions publique, ce qu'elle a fait en janvier 2013. Les lacunes identifiées à cet égard sont indiquées à l'annexe 1.

**Situation 2 : Contrats de services d'entretien des cours d'eau**

La MRC du Haut-Saint-Laurent est responsable de la gestion de tous les cours d'eau de son territoire. Elle doit évaluer et réaliser l'ensemble des travaux d'entretien, de nettoyage et d'aménagement des cours d'eau.

Pour la période de janvier 2011 à juin 2013, 25 contrats ont été octroyés : 3 à la suite d'appels d'offres publics (en 2011) et 22 après une demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite. Le montant de ces derniers varie de 4 785 $ à 62 894 $, pour une valeur totale de 685 485 $ après taxes.

Les devis techniques préparés pour les demandes d'invitations écrites sont en tous points identiques, à l'exception de différences mineures dans le mode d'exécution des travaux et les caractéristiques propres au cours d'eau, soit son nom, le numéro de lot et l'identification du chaînage. Dans au moins trois situations, la lettre d'invitation inclut de trois à cinq projets distincts. Les entrepreneurs sont invités à soumissionner séparément pour chacun de ces projets.

À titre d'exemple, le tableau suivant illustre l'octroi des contrats pour l'année 2012.

**Tableau 4 – Travaux d'entretien des cours d'eau pour l'année 2012**

| Date invitation | Nom du projet | Entrepreneur choisi | Résolution | Montant après taxes ($) |
|---|---|---|---|---|
| 2012-05-23 | Branche 10F-10G Hinchinbrooke | B | 6422-06-12 | 45 199 |
| 2012-05-23 | Branche 17 - Beaver, Godmanchester | A | 6423-06-12 | 28 173 |
| 2012-05-23 | Branche 21 - Beaver, Godmanchester | A | 6424-06-12 | 18 146 |
| 2012-05-23 | Cours d'eau Goyette-Gamelin, Saint-Chrysostome | B | 6425-06-12 | 23 250 |
| 2012-05-23 | Cours d'eau Cluff Hinchintbrooke | B | 6426-06-12 | 36 790 |
| 2012-07-17 | Cours d'eau Cedar Saint-Anicet | A | 6453-08-12 | 53 445 |
| 2012-07-17 | Branche 5 - Ruisseau Oak Elgin | C | 6454-08-12 | 37 152 |
| 2012-07-17 | Branche 27 et 29 - Beaver, Godmanchester | C | 6456-08-12 | 57 901 |
| 2012-07-17 | Branche 2 et 3 - Branche O Saint-Anicet | A | 6455-08-12 | 62 894 |
| 2012-08-22 | Cours d'eau Leduc Saint-Anicet | B | 6471-09-12 | 36 979 |
| 2012-08-22 | Cours d'eau Hastie Très-Saint-Sacrement | D | 6472-09-12 | 42 799 [10] |
| 2012-08-22 | Cours Lemieux-Muïr Très-Saint-Sacrement | B | 6473-09-12 | 16 095 |
| **Total** | | | | **458 823** |

La MRC du Haut-Saint-Laurent n'a pas démontré que la division de contrats en fonction de chaque cours d'eau se justifie par de véritables motifs de saine administration. Les travaux de nettoyage et d'entretien de cours d'eau sont des dépenses récurrentes.

10. Ce contrat est l'un des trois contrats non audités.

Par conséquent, la MRC du Haut-Saint-Laurent aurait dû effectuer un ou plusieurs appels d'offres publics selon l'efficacité et l'organisation des travaux, et ce, à la suite d'une évaluation adéquate et rigoureuse des besoins.

**Recommandation**

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

**Commentaires de la MRC**

« La MRC prend acte des commentaires et recommandations quant à la division des contrats.

Elle désire par ailleurs expliquer qu'en ce qui concerne les services d'ingénierie, pour les années visées, elle ne connaissait pas l'ampleur que pourrait atteindre la quantité des services demandés d'une année à l'autre. Suite à la constatation d'une certaine constante, elle a pris la décision, en 2012, d'aller en appel d'offres pour les années subséquentes.

Quant aux contrats de service d'entretien des cours d'eau, la MRC n'est pas convaincue du bien fondé du regroupement des divers contrats de travaux dans les cours d'eau. Entre autres, les travaux sont effectués dans différentes municipalités et ont lieu à des périodes d'exécution strictes et/ou différentes ainsi que des longueurs variables. De plus, dans les cas visés par ce commentaire, douze contrats ont été partagés entre quatre entreprises. Nous croyons donc que la méthode utilisée n'a pas été nuisible à la concurrence, entre autres, considérant le grand nombre d'invitations acheminées aux entrepreneurs .

D'ailleurs, la MRC s'est penchée sur la doctrine pertinente et soumet humblement que dans le cas présent elle est d'avis qu'il s'agirait plutôt de plusieurs contrats de même nature et non de morcellement d'un contrat.

Ceci étant dit, la MRC compte analyser la situation en profondeur et s'assurer que le meilleur choix sera effectué dans le but d'une saine gestion et de meilleurs coûts pour les contribuables. »

## 3.7 Politique de gestion contractuelle

En vertu de l'article 938.1.2 du CM, toute municipalité doit adopter une politique de gestion contractuelle. Une telle politique est applicable à tout contrat, y compris celui qui n'est pas visé par le régime général concernant l'adjudication de contrats. Elle devait être adoptée au plus tard le 1er janvier 2011.

Le 12 janvier 2011, le conseil des maires a adopté sa politique de gestion contractuelle. Celle-ci est accessible sur le site Web de la MRC du Haut-Saint-Laurent.

Par cette politique, la MRC a mis en place des mesures de 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 conseil des maires ou 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 conflits 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.

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 MRC du Haut-Saint-Laurent à cet égard, trois types de situations dérogatoires ont été identifiées quant à son application.

**Situation 1 : La déclaration du soumissionnaire est absente du document d'appel d'offres**

La politique prévoit que tout document d'appel d'offres de la MRC doit contenir une ou des clauses relatives à l'exercice d'influence, à la collusion, à l'intimidation et aux conflits d'intérêts. Les soumissionnaires doivent attester de leur position à ces égards en fournissant l'information demandée et en signant à l'endroit prévu à cet effet. Il est également prévu que toute contravention d'un soumissionnaire entraînera le rejet automatique de sa soumission.

Dans huit cas où il y avait une mise en concurrence et que la politique de gestion contractuelle était en vigueur, le document d'appel d'offres ne prévoyait pas l'attestation du soumissionnaire. Toutes ces situations se sont produites entre les mois de janvier et d'octobre 2011.

**Situation 2 : L'interlocuteur désigné dans le document d'appel d'offres est un membre du comité de sélection**

La politique mentionne : « Les documents d'appel d'offres indiqueront aux soumissionnaires qu'il leur est interdit de communiquer, relativement au processus d'appel d'offres, avec un membre du conseil des maires, un autre interlocuteur que celui désigné dans les documents d'appel d'offres ou un membre de tout comité de sélection sous peine de rejet de sa soumission. »

Pourtant, dans deux cas, l'interlocuteur désigné au document d'appel d'offres était un membre du comité de sélection.

**Situation 3 : L'interlocuteur n'est pas spécifiquement identifié dans le document d'appel d'offres**

La politique de gestion contractuelle spécifie que :

- « Les documents d'appel d'offres indiqueront qui est, pour cet appel d'offres, l'interlocuteur désigné à qui doivent être adressées les demandes et communications des soumissionnaires pendant le processus d'appel d'offres »;

- « Lors de tout appel d'offres, il est interdit à tout membre du conseil et à tout employé de la MRC de répondre à toute demande de précision relativement à tout appel d'offres autrement qu'en référant le demandeur à la personne désignée dans l'appel d'offres comme étant l'interlocuteur au dossier ».

Dans onze cas, le document d'appel d'offres indique au soumissionnaire de s'adresser à la MRC, ce qui ne facilite en rien une application appropriée de la politique de gestion contractuelle.

Par ailleurs, dans l'esprit de cette politique, notamment celui de prévenir des situations de conflits d'intérêts, nous portons à l'attention de la MRC du Haut-Saint-Laurent qu'à deux reprises, nous avons constaté des liens hiérarchiques entre les membres du comité de sélection. Cela est à éviter afin qu'un membre du comité détienne un pouvoir d'influence trop grand.

**Recommandation**

Nous recommandons que la MRC du Haut-Saint-Laurent s'assure de spécifier le nom de l'interlocuteur qu'elle désigne dans chaque document d'appel d'offres et que ce dernier ne soit pas un membre du comité de sélection.

**Commentaires de la MRC**

« Le ministère soulève trois situations pour lesquelles des dérogations ont eu lieu :

- ✓ En ce qui concerne la première, la MRC avait déjà rectifié cette omission;
- ✓ Quant à la « situation 2 », la MRC veillera à ce qu'elle ne se reproduise pas;
- ✓ Les points soulevés à la troisième situation ont également fait l'objet de modifications. En ce qui a trait au lien hiérarchique, il n'en existe déjà plus dans les comités de sélection. Quant à la problématique soulevée relativement à la personne ressource, la MRC comprend que malgré le fait que son nom soit indiqué dans le site du SEAO, il est arrivé à quelques reprises qu'il ne le soit pas directement dans les documents, ce à quoi la MRC portera une attention particulière. »

## 3.8 Estimation préalable

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

Dans les huit cas où cela était une exigence législative, deux sont conformes et, pour les six autres, la MRC n'a pas été en mesure de nous fournir les documents démontrant qu'elle a respecté cette obligation.

**Recommandation**

Nous recommandons que la MRC du Haut-Saint-Laurent s'assure de conserver l'estimation préalable avant l'ouverture des soumissions et la conclusion du contrat, notamment, chaque fois que le prix d'un contrat comporte une dépense de 100 000 $ et plus.

**Commentaire de la MRC**

« La MRC prend acte de cette recommandation et continuera, comme elle a déjà commencé à le faire, de conserver la documentation pertinente. »

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

En vertu de l'article 961.3 et 961.4 du CM, et ce, à compter du 1er 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 et qui a été jugée non conforme. Pour les contrats de plus de 100 000 $, la liste doit contenir, entre autres, le prix du contrat, tel qu'il a préalablement été estimé par la municipalité, conformément à l'article 961.2 du CM.

Au moment de la réalisation de nos travaux, nous avons constaté que le site Web de la MRC du Haut-Saint-Laurent présente une liste partielle des contrats de plus de 25 000 $ ainsi qu'un hyperlien vers le SEAO. Toutefois, la liste disponible sur le SEAO est incomplète : onze contrats octroyés entre août 2011 et septembre 2012 ne s'y trouvent pas. Huit de ceux-ci figurent néanmoins sur le site Web de la MRC. Pour les contrats publiés dans le SEAO, pour l'ensemble de la période auditée, les irrégularités suivantes ont été décelées :

- Pour six contrats de plus de 100 000 $, où cela était une exigence législative, l'estimation est soit manquante ou ne correspond pas à l'estimation préalable;
- Pour un contrat, les prix soumis par les soumissionnaires sont absents;
- Pour deux contrats, le prix soumis est erroné; l'un parce que celui inscrit sur la liste ne correspond pas au montant figurant sur le bordereau de prix du soumissionnaire et l'autre parce qu'une erreur s'est glissée dans le calcul;
- Pour un contrat, le prix soumis par le soumissionnaire non conforme n'est pas inscrit;
- Pour six contrats, le prix du contrat ne figure pas ou est erroné;
- Pour quatre contrats, le montant total de la dépense effectivement faite n'est pas inscrit dans la liste publiée.

**Recommandation**

Nous recommandons que la MRC du Haut-Saint-Laurent s'assure que la liste des contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 $, publiée dans le SEAO, soit complète et consigne correctement tous les renseignements requis en vertu du CM.

**Commentaire de la MRC**

« La MRC a pris les mesures nécessaires pour que ces situations ne se reproduisent plus. »

# 4. Autres aspects liés à l'administration municipale

## 4.1 Calendrier de conservation des documents

D'une part, en vertu de l'article 7 de la Loi sur les archives (RLRQ, c. A-21.1), « tout organisme public doit établir et tenir à jour un calendrier de conservation qui détermine les périodes d'utilisation et les supports de conservation de ses documents actifs et semi-actifs et qui indique quels documents inactifs sont conservés de manière permanente et lesquels sont éliminés ».

D'autre part, l'article 199 du CM indique que le secrétaire-trésorier a la garde de tous les livres, registres, plans, cartes, archives et autres documents et papiers qui sont la propriété de la municipalité ou qui sont produits, déposés et conservés dans le bureau de la municipalité. Il ne peut se désister de la possession de ces archives qu'avec la permission du conseil ou sur l'ordre d'un tribunal.

À la suite des lacunes relevées quant à la documentation, nous avons constaté que le calendrier de conservation des documents n'avait jamais fait l'objet d'une approbation par le conseil.

**Recommandation**

Nous recommandons que la MRC du Haut-Saint-Laurent s'assure que le calendrier de conservation des documents soit dûment approuvé par le conseil des maires.

**Commentaire de la MRC**

« La MRC prend acte de cette recommandation. Le calendrier de conservation étant présentement en grande révision par l'archiviste, la MRC attendra de soumettre le nouveau calendrier afin qu'il soit approuvé par le conseil. »

## 4.2 Délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser

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

La MRC du Haut-Saint-Laurent a adopté le Règlement n° 231-2007 décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaire, lequel est entré en vigueur le 5 décembre 2007 et n'a pas été modifié depuis. Conformément à ce règlement, le conseil délègue sa compétence de dépenser au directeur général/secrétaire-trésorier (maximum 1 000 $), au secrétaire-trésorier adjoint (maximum 1 000 $), au comité administratif (maximum 25 000 $) et au conseil des maires (plus de 25 000 $). Le Règlement prévoit, tout comme le CM, qu'un rapport mensuel doit être transmis au conseil. Ce rapport doit indiquer toutes les dépenses effectuées en vertu du Règlement, et ce, pour chaque personne bénéficiant d'une délégation d'autorisation de dépenser.

L'audit révèle qu'il y a des situations où des dépenses ont été engagées au-delà du seuil fixé par le règlement sur les règles de contrôle et de suivi budgétaire par certains responsables, et ce, sans résolution du conseil. De plus, aucun responsable visé par ce règlement n'a fait rapport au conseil des maires.

Plus précisément, les situations problématiques répertoriées sont :

- À au moins huit reprises, le secrétaire-trésorier a engagé des dépenses de plus de 1 000 $. Celles-ci varient de 2 400 $ à 35 638 $;

- À deux occasions, le comité administratif a engagé des dépenses supérieures à 25 000 $. Celles-ci sont respectivement de 28 522 $ et de 33 750 $.

Également, nous avons constaté une incohérence relative au seuil de la délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser du comité administratif. Ce seuil est de 25 000 $ dans le règlement traitant de la délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser, tandis que le règlement 227-2007, du 14 mars 2007, qui définit les pouvoirs accordés au comité administratif, lui permet d'autoriser une dépense prévue au budget lorsqu'elle est inférieure à 10 000 $.

Rappelons qu'une dépense sans autorisation préalable du conseil peut être refusée par celui-ci lorsque la facture est présentée en séance publique pour autoriser le secrétaire-trésorier à la payer.

**Recommandation**

Nous recommandons que la MRC du Haut-Saint-Laurent s'assure du respect du règlement de délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser quant aux seuils et à l'obligation pour chacune des parties visées de faire rapport. De plus, nous lui recommandons d'assurer la concordance du montant délégué au conseil administratif dans ses règlements.

**Commentaires de la MRC**

« La MRC prend acte des commentaires et recommandations émises sur ce sujet.

- ✓ Il est ici question, par exemple, du contrat d'urbanisme pour lequel l'appel d'offres n'avait pas eu lieu;
- ✓ Elle tient quand même à préciser que les dépenses concernées avaient préalablement été discutées et autorisées par les membres du conseil de la MRC lors de l'adoption du budget. Elles n'ont pas été effectuées à l'insu du conseil et n'ont jamais servi à des fins autres que celles de la MRC;
- ✓ Évidemment, il va sans dire que le nécessaire sera fait afin d'éviter que de telles situations se reproduisent. »

## 4.3 Nomination du vérificateur externe

En vertu de l'article 966 du CM, le conseil doit nommer un vérificateur externe (auditeur indépendant) pour au plus trois exercices financiers. À la fin de son mandat, le vérificateur externe demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé à nouveau.

Or, le conseil de la MRC du Haut-Saint-Laurent n'a pas nommé l'auditeur indépendant, tel que l'exige le CM. Toutefois, la MRC a retenu des services d'audit de la même firme depuis 2003.

Nous invitons la MRC à évaluer la possibilité d'effectuer la rotation des contractants afin de respecter, notamment, le principe d'accessibilité prôné par les saines pratiques de gestion en matière de gestion contractuelle.

**Recommandation**

Nous recommandons que le conseil des maires nomme un vérificateur externe (auditeur indépendant), tel que l'exige le CM.

**Commentaire de la MRC**

« La MRC prend acte de cette recommandation et rectifiera la situation. Elle tient quand même à préciser que le travail de vérification a toujours été effectué. »

## 4.4 Frais juridiques pour une poursuite en diffamation

L'article 711.19.1 du CM prévoit les situations où une municipalité doit assumer la défense d'un élu, d'un fonctionnaire ou d'un employé de la municipalité. À titre d'exemple, c'est le cas lorsqu'un fonctionnaire est le défendeur dans une procédure dont est saisi un tribunal et qui est fondée sur l'allégation de l'inhabilité de la personne à exercer sa fonction ou d'un acte ou d'une omission dans l'exercice de ses fonctions.

Dans ces situations, les frais juridiques représentent une dépense municipale qui vise une fin municipale. Toutefois, ce n'est pas le cas en matière de diffamation. L'action en diffamation est intrinsèquement liée au préjudice subi par l'individu qui intente cette action; la fin municipale est secondaire.

La MRC du Haut-Saint-Laurent, conjointement avec un cadre supérieur, ont intenté des procédures juridiques pour des propos portant atteinte à leur réputation, à leur dignité et à leur honneur. Des dommages de 120 000 $ sont réclamés, dont 20 000 $ pour la MRC et 100 000 $ pour le cadre supérieur. Les frais engagés pour cette cause durant l'année 2013 sont de 10 385 $. En 2014, diverses procédures ont été complétées et l'audition de la cause est prévue pour le 1er juin 2015. Des frais juridiques supplémentaires s'ajouteront aux frais déjà payés par la MRC du Haut-Saint-Laurent.

Considérant que le droit à la protection de la réputation est un droit individuel, à notre avis, ceux qui se croient victimes de diffamation et qui désirent obtenir une réparation financière devraient assumer eux-mêmes les frais juridiques qui en découlent.

**Recommandation**

Nous recommandons que la MRC du Haut-Saint-Laurent n'assume plus les frais juridiques découlant de la poursuite en dommages-intérêts relative à des propos diffamatoires et déposée en cour supérieure le 26 juillet 2013 et qu'elle évalue sérieusement la possibilité de se faire rembourser les frais déjà encourus.

**Commentaires de la MRC**

« La MRC prend acte de la recommandation du Ministère. Selon les avis obtenus par la MRC, celle-ci a qualité pour ester en justice dans le cadre d'une poursuite en diffamation. En ce qui a trait aux honoraires, la MRC compte éclaircir la question en la soumettant à son procureur, quoiqu'une piste de solution sera peut-être offerte dans le cadre du jugement à intervenir.

Cependant, il a été clairement confirmé par le directeur général qu'il assumera sa partie des frais. »

# 5. Commentaires généraux de la MRC du Haut-Saint-Laurent

« La MRC est plutôt satisfaite de réaliser que la majorité des lacunes relevées dans le présent rapport ont déjà, et ce, avant même sa production, fait l'objet de rectifications.

La plupart des lacunes étaient dues à un manque de ressources qui a été comblé par l'embauche de personnel supplémentaire. De plus, durant cette période (2010-2013), la MRC avait subi une augmentation substantielle des demandes d'accès aux documents et à l'information. Quant aux quelques lacunes qui n'ont pas encore été traitées, la MRC compte bien apporter les correctifs appropriés.

La MRC tient également à souligner le fait qu'en aucun temps le rapport ne démontre qu'il y a eu fraude, conflit d'intérêt ou que les deniers publics auraient servi à des fins autres que celles qui préoccupent la MRC.

La MRC compte bien profiter des commentaires et recommandations du Ministère dans le but de continuer à faire en sorte que les habitudes de saine gestion mises en place continuent d'être respectées et bien sûr améliorées afin de continuer son cheminement perpétuel de saine gestion.

Finalement, la MRC remercie les intervenants du Ministère qui ont travaillé dans le présent dossier pour leur professionnalisme et leur collaboration avec la MRC dans sa démarche de saine gestion des deniers publics. »

(original signé)

Joanne David
Service de la vérification

Québec, mai 2015

## Annexe 1 – Sommaire des irrégularités relatives à la gestion contractuelle

| Description | | Montants, taxes incluses ($) | Publication des appels d'offres dans le SEAO | Délai de réception des soumissions | L'adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire conforme | Publication des appels d'offres dans un journal | Inscription des accords de libéralisation des marchés (note 1) | Base de demande de soumissions | Ouverture publique des soumissions | L'adjudication des contrats en respect des seuils | Système de pondération et d'évaluation des offres | Division en plusieurs contrats | PGC : présence de la déclaration des soumissionnaires | PGC : interlocuteur spécifiquement désigné | Estimation préalable (note 2) | Publication sur Internet de la liste des contrats de 25 000 $ et plus | Exactitude des informations publiées sur Internet (SEAO) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Gré à gré** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Services professionnels** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2012 | Procureur | 172,46/ hre | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | □ | ■ |
| 2012 | Archéologie (OBNL) | 168 000 | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | ■ | s. o. |
| **Services** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2012 | Répartiteur (OBNL) | 76 544 | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | □ | □ |
| **Invitation** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Services professionnels** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2013 | Service d'urbanisme | 99 971 | s. o. | □ | □ | s. o. | s. o. | ■ | ■ | □ | ■ | □ | □ | □ | s. o. | □ | □ |
| **Services** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2011 | Entretien cours d'eau | 14 953 | s .o. | □ | □ | s. o. | s. o. | □ | ◘ | □ | s. o. | ■ | ■ | ■ | s. o. | s. o. | s. o. |
| 2011 | Entretien cours d'eau | 40 575 | s. o. | □ | □ | s. o. | s. o. | □ | ◘ | □ | s. o. | ■ | ■ | ■ | s. o. | ■ | s. o. |
| 2011 | Entretien cours d'eau | 30 276 | s .o. | □ | □ | s .o. | s .o. | □ | ◘ | □ | s .o. | ■ | ■ | ■ | s .o. | ■ | s .o. |
| 2011 | Entretien cours d'eau | 4 785 | s. o. | □ | □ | s. o. | s. o. | □ | ◘ | □ | s. o. | ■ | ■ | ■ | s. o. | s. o. | s. o. |
| 2012 | Entretien cours d'eau | 45 199 | s .o. | □ | □ | s .o. | s .o. | □ | □ | □ | s .o. | ■ | □ | □ | s .o. | ■ | s .o. |
| 2012 | Entretien cours d'eau | 28 173 | s. o. | □ | □ | s. o. | s. o. | □ | □ | □ | s. o. | ■ | □ | □ | s. o. | ■ | s. o. |
| 2012 | Entretien cours d'eau | 18 146 | s .o. | □ | □ | s .o. | s .o. | □ | □ | □ | s .o. | ■ | □ | □ | s .o. | s .o. | s .o. |
| 2012 | Entretien cours d'eau | 23 250 | s. o. | □ | □ | s. o. | s. o. | □ | □ | □ | s. o. | ■ | □ | □ | s. o. | s. o. | s. o. |
| 2012 | Entretien cours d'eau | 36 790 | s .o. | □ | □ | s .o. | s .o. | □ | □ | □ | s .o. | ■ | □ | □ | s .o. | ■ | s .o. |
| 2012 | Entretien cours d'eau | 53 445 | s. o. | □ | □ | s. o. | s. o. | □ | □ | □ | s. o. | ■ | □ | □ | s. o. | ■ | s. o. |
| 2012 | Entretien cours d'eau | 37 152 | s .o. | □ | □ | s .o. | s .o. | □ | □ | □ | s .o. | ■ | □ | □ | s .o. | ■ | s .o. |
| 2012 | Entretien cours d'eau | 62 894 | s. o. | □ | □ | s. o. | s. o. | □ | □ | □ | s. o. | ■ | □ | □ | s. o. | ■ | s. o. |
| 2012 | Entretien cours d'eau | 57 901 | s .o. | □ | □ | s .o. | s .o. | □ | □ | □ | s .o. | ■ | □ | □ | s .o. | ■ | s .o. |
| 2012 | Entretien cours d'eau | 36 979 | s. o. | □ | □ | s. o. | s. o. | □ | □ | □ | s. o. | ■ | □ | □ | s. o. | ■ | s. o. |
| 2012 | Entretien cours d'eau | 16 095 | s .o. | □ | □ | s .o. | s .o. | □ | □ | □ | s .o. | ■ | □ | □ | s .o. | s .o. | s .o. |
| 2013 | Entretien cours d'eau | 29 808 | s. o. | □ | □ | s. o. | s. o. | □ | □ | □ | s. o. | ■ | □ | ■ | s. o. | □ | ■ |
| 2013 | Entretien cours d'eau | 22 509 | s .o. | □ | □ | s .o. | s .o. | □ | □ | □ | s .o. | ■ | □ | ■ | s .o. | □ | ■ |
| 2013 | Entretien cours d'eau | 33 768 | s. o. | □ | □ | s. o. | s. o. | □ | □ | □ | s. o. | ■ | □ | ■ | s. o. | □ | ■ |
| 2013 | Entretien cours d'eau | 28 290 | s .o. | □ | □ | s .o. | s .o. | □ | □ | □ | s .o. | ■ | □ | ■ | s .o. | □ | ■ |

## Annexe 1 – Sommaire des irrégularités relatives à la gestion contractuelle (suite)

| | Description | Montants, taxes incluses ($) | Publication des appels d'offres dans le SEAO | Délai de réception des soumissions | L'adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire conforme | Publication des appels d'offres dans un journal | Inscription des accords de libéralisation des marchés (note 1) | Base de demande de soumissions | Ouverture publique des soumissions | L'adjudication des contrats en respect des seuils | Système de pondération et d'évaluation des offres | Division en plusieurs contrats interdite | PGC : présence de la déclaration des soumissionnaires | PGC : interlocuteur spécifiquement désigné | Estimation préalable (note 2) | Publication sur Internet de la liste des contrats de 25 000 $ et plus | Exactitude des informations publiées sur Internet (SEAO) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Appel d'offres public** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Construction** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2011 | Piste cyclable | 1 232 804 | □ | □ | □ | ■ | ■ | □ | □ | □ | s. o. | □ | □ | □ | □ | □ | ■ |
| **Services professionnels** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2010 | Évaluation foncière (note 3) | 3 121 304 | □ | □ | □ | ■ | ■ | □ | ◘ | □ | ■ | □ | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. |
| 2011 | Géomatique | 45 887 | □ | □ | □ | s. o. | s. o. | □ | ■ | □ | ■ | □ | s. o. | s. o. | s. o. | □ | □ |
| 2013 | Service d'ingénierie (note 4) | 500 000 | □ | □ | □ | s. o. | s. o. | □ | □ | □ | ■ | □ | □ | □ | ◘ | □ | ■ |
| **Services** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2011 | Entretien cours d'eau | 54 895 | □ | □ | □ | s. o. | s. o. | □ | ◘ | □ | s. o. | □ | ■ | ■ | s. o. | □ | □ |
| 2011 | Entretien cours d'eau | 22 119 | □ | □ | □ | s. o. | s. o. | □ | ◘ | □ | s. o. | □ | ■ | ■ | s. o. | □ | □ |
| 2011 | Entretien cours d'eau | 31 113 | □ | □ | □ | s. o. | s. o. | □ | ◘ | □ | s. o. | □ | ■ | ■ | s. o. | □ | □ |
| 2011 | Entretien ménager | 601 805 | □ | □ | □ | □ | ■ | □ | ◘ | □ | ■ | □ | ■ | □ | □ | □ | ■ |
| 2011 | Collecte, transport et traitement matières secondaires | 1 123 611 | □ | □ | □ | ◘ | ■ | □ | ◘ | □ | s. o. | □ | □ | □ | ◘ | □ | □ |
| 2012 | Élimination des déchets | 808 779 | □ | □ | □ | □ | ■ | □ | □ | □ | s. o. | □ | □ | □ | ◘ | □ | ■ |
| 2012 | Collecte des ordures | 629 605 | □ | □ | □ | □ | ■ | □ | □ | □ | s. o. | □ | □ | □ | ◘ | □ | ■ |
| 2013 | Taxi-bus | 47,00/ hre | □ | □ | □ | ■ | ■ | □ | ■ | □ | s. o. | □ | □ | □ | ◘ | □ | ■ |
| 2013 | Taxi-bus | 42,54/ hre | □ | □ | □ | ■ | ■ | □ | □ | □ | s. o. | □ | □ | □ | ◘ | □ | ■ |
| **Fournisseurs** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2010 à 2013 | Service d'urbanisme | 143 493 | note 5 | note 5 | note 5 | note 5 | note 5 | note 5 | note 5 | ■ | note 5 | note 5 | note 5 | note 5 | note 5 | note 5 | note 5 |
| 2010 à 2012 | Service d'ingénierie | 336 797 | note 5 | note 5 | note 5 | note 5 | note 5 | note 5 | note 5 | note 5 | note 5 | ■ | note 5 | note 5 | note 5 | note 5 | note 5 |

**Note 1 : Les accords applicables auraient été les suivants : l'Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario (ACCQO), l'Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick et l'Accord sur le commerce intérieur (ACI).**

**Note 2 : Selon les saines pratiques de gestion, une estimation préalable devrait toujours être effectuée.**

**Note 3 : Contrat octroyé avant la mise en vigueur de la politique de gestion contractuelle.**

**Note 4 : L'estimation de la valeur a été établie dans le cadre de l'audit et non par la MRC du Haut-Saint-Laurent.**

**Note 5 : 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.**

Légendes et sigles

| | | | |
|---|---|---|---|
| ■ | Non conforme | s. o. | Sans objet |
| □ | Conforme | PGC | Politique de gestion contractuelle |
| ◘ | Document manquant | | |

www.mamrot.gouv.qc.ca

*Affaires municipales*
*et Occupation*
*du territoire*
Québec