

Recommandations formulées au conseil municipal de la municipalité du village de Stukely-Sud concernant le processus d'octroi du contrat 1692019 (Article 31 (2) de la Loi sur l'Autorité des marchés publics)

No recommandation : 2020-03

Loi sur l'Autorité des marchés publics
RLRQ, c. A-33.2.1, a. 31, 35, 56, 59, 60

1. Mission de l'Autorité des marchés publics

En vertu des deux premiers paragraphes de l'article 21 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*¹ (la « Loi »), l'Autorité des marchés publics (l'« AMP ») a notamment pour fonction d'examiner un processus d'adjudication ou d'attribution, ou l'exécution d'un contrat public à la suite d'une communication de renseignements effectuée en vertu du chapitre VI de la Loi.

Conformément à l'article 56 de la Loi, toute personne peut communiquer à l'AMP des renseignements relatifs notamment à un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public ou à l'exécution d'un tel contrat lorsque l'organisme public concerné n'apparaît pas agir ou avoir agi, à l'égard de ce processus ou de ce contrat, en conformité avec le cadre normatif. Conformément à l'article 59 de la Loi, l'AMP peut examiner le processus ou l'exécution du contrat visé par la communication de renseignements lorsqu'elle l'estime à propos.

2. Vérification effectuée par l'AMP

En février 2020, l'AMP reçoit une communication de renseignements par laquelle elle est informée d'une situation potentiellement problématique dans le cadre de l'octroi, par la municipalité du village de Stukely-Sud (la « municipalité de Stukely-Sud »), du contrat numéro 1692019 faisant suite à la publication de l'appel d'offres public identifié au Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (le « SEAO ») sous le numéro de référence 1304639 et ayant comme objet des travaux de pavage sur le chemin des Carrières.

Les renseignements transmis à l'AMP concernent notamment le fait que la municipalité de Stukely-Sud n'a pas procédé à l'estimation du prix du contrat 1692019 préalablement à l'ouverture des soumissions.

En mai 2020, l'AMP informe le conseil de la municipalité de Stukely-Sud qu'elle entame une vérification afin de déterminer si le processus d'octroi du contrat s'est effectué conformément au cadre normatif auquel la municipalité est assujettie.

¹ RLRQ, c. A-33.2.1

Dans le cadre de cette vérification, l'AMP demande à la municipalité de produire plusieurs documents et renseignements².

3. Cadre normatif applicable

La municipalité de Stukely-Sud est assujettie aux principes généraux régissant la passation des contrats publics et, plus particulièrement, aux dispositions du *Code municipal du Québec*³ (« Code municipal ») et du règlement de gestion contractuelle qu'elle a adopté.

4. Faits révélés au cours de la vérification

Voici les éléments pertinents se trouvant au SEAO pour le contrat visé en l'espèce :

1. Le 16 septembre 2019, la municipalité de Stukely-Sud publie l'« avis d'appel d'offres no. 1692019 pour demande de prix pour des travaux de pavage Chemin des Carrières » (ci-après le « Contrat »);
2. Trois soumissions sont déposées. Le Contrat est adjugé au plus bas soumissionnaire conforme, Sintra inc., pour un montant de 284 893,97 \$;
3. Le Contrat est conclu le 30 septembre 2019.

Dans un premier temps, l'AMP constate que le prix du Contrat n'a pas, avant l'ouverture des soumissions, fait l'objet d'une estimation, tel que l'exige le premier alinéa de l'article 961.2 du Code municipal lorsque le prix d'un contrat comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus.

Dans le cadre de ses démarches de vérification, l'AMP discute avec la directrice générale et la secrétaire-trésorière de la municipalité de Stukely-Sud. La directrice générale confirme à l'AMP l'absence d'estimation préalable du prix du Contrat et affirme également que les prix des contrats de 100 000 \$ ou plus ne font pas l'objet d'estimations de la part de la municipalité.

L'AMP note également que, n'estimant pas le prix du Contrat, la municipalité de Stukely-Sud n'est pas en mesure de publier le prix du Contrat préalablement estimé par celle-ci⁴, le tout contrairement à ce que prescrit le paragraphe 1 du deuxième alinéa de l'article 961.3 du Code municipal.

L'AMP constate l'existence d'une problématique semblable à celle décrite au paragraphe précédent pour les années antérieures.

L'AMP retient que la directrice générale affirme que la municipalité de Stukely-Sud ne possède pas l'expertise nécessaire à l'interne pour produire des estimations dans le domaine de la construction.

² Loi, art. 23

³ RLRQ, c. C-27.1

⁴ L'article 961.3 du Code municipal exige la publication sur Internet d'une liste des contrats qu'une municipalité conclut et qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$, et il exige la publication de plusieurs autres renseignements, notamment le prix d'un contrat tel qu'estimé lorsqu'il comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus.

5. Analyse des manquements relevés

Après analyse du dossier, notamment des documents et des renseignements reçus dans le cadre de ses pouvoirs de vérification, l'AMP constate que la municipalité de Stukely-Sud n'agit pas en conformité avec le cadre normatif qui lui est applicable et qu'elle a notamment contrevenu à diverses dispositions du Code municipal.

Les manquements identifiés par l'AMP sont les suivants :

- Le défaut de la municipalité d'avoir établi une estimation du prix du Contrat avant l'ouverture des soumissions;
- Le défaut de la municipalité d'avoir indiqué, dans la liste des contrats qu'elle conclut et qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$ (laquelle doit être publiée et tenue à jour sur Internet), le prix du Contrat tel que préalablement estimé par celle-ci.

Le premier alinéa de l'article 961.2 du Code municipal impose aux municipalités l'obligation de produire une estimation pour les contrats qui comportent une dépense de 100 000 \$ ou plus. Les municipalités doivent se conformer à cette obligation avant l'ouverture des soumissions⁵. Ainsi, l'estimation est une référence obligatoire avant, mais aussi pendant le processus d'appel d'offres.

Avant le processus d'appel d'offres, l'estimation sert notamment à confirmer la nécessité même de procéder par voie d'appel d'offres public⁶. L'établissement d'une estimation du prix d'un contrat comprend donc une évaluation préalable rigoureuse des besoins de la municipalité et permet à celle-ci de s'assurer de choisir le bon mode de passation des contrats.

Une fois l'ouverture des soumissions terminée, l'estimation permet, le cas échéant, d'analyser l'ampleur de l'écart entre les prix soumis et l'estimation faite au préalable. L'estimation sert également de référence au moment de l'adjudication du contrat par la municipalité, qui peut, s'il y a un écart trop grand entre la plus basse soumission et l'estimation qu'elle a produite, rejeter toutes les soumissions et, ainsi, ne pas engager les fonds publics si la dépense est trop élevée⁷.

L'estimation préalable est aussi impérative afin de déterminer si la municipalité doit exiger des soumissionnaires qu'ils détiennent une autorisation de contracter ou de sous-contracter avec un organisme public, délivrée par l'AMP⁸.

⁵ Sébastien LAPRISE, François ÉMOND et Jean-Benoît POULIOT, *Contrats municipaux – Manuel sur les meilleures stratégies*, 2^e éd., Brossard, Wolters Kluwer Québec Ltée, 2018, p. 189

⁶ *Id.*, p. 189

⁷ S. LAPRISE, F. ÉMOND et J.-B. POULIOT, *préc.*, note 5, p. 189-190

⁸ En vertu de l'article 938.3.3 du Code municipal, l'article 21.17 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (la « LCOP ») (RLRQ, c. C-65.1) s'applique, compte tenu des adaptations nécessaires, à l'égard de tout contrat d'une municipalité qui comporte une dépense égale ou supérieure au montant déterminé par le gouvernement. L'article 21.17 de la LCOP édicte qu'une entreprise qui souhaite conclure avec un organisme public tout contrat comportant une dépense, incluant la dépense découlant de toute option prévue au contrat, qui est égale ou supérieure au montant déterminé par le gouvernement doit obtenir à cet effet une autorisation de l'AMP.

Le Code municipal impose aussi, au paragraphe 1 du deuxième alinéa de l'article 961.3, l'obligation de publier le prix d'un contrat qui comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus tel que préalablement estimé. L'objectif poursuivi par le législateur est de permettre au public d'apprécier l'absence ou non d'un écart important entre l'estimation du prix d'un contrat et la valeur d'un contrat octroyé et, finalement, d'être informé du montant réel de la dépense finale⁹.

Les obligations d'établir une estimation du prix d'un contrat comportant une dépense de 100 000 \$ ou plus, de même que celle de publier le prix estimé d'un tel contrat, s'inscrivent dans le cadre d'une saine administration des fonds publics et dans un objectif de transparence.

Le fait que la municipalité de Stukely-Sud ne possède pas, à l'interne, l'expertise nécessaire pour procéder à l'établissement d'estimations pour les contrats qui comportent une dépense de 100 000 \$ ou plus ne peut justifier les manquements relevés. L'AMP tient toutefois à mentionner le désir de la directrice générale que la municipalité se conforme à ses obligations et souligne qu'elle a fait preuve d'une excellente collaboration tout au long de la vérification effectuée.

6. Conclusion

VU les objectifs poursuivis dans le cadre d'une saine gestion des fonds publics, d'établir, en temps utile, l'estimation du prix d'un contrat lorsque cela est requis;

VU les objectifs de transparence visant à permettre au public d'être en mesure d'apprécier la valeur estimée d'un contrat, le prix de conclusion de ce contrat et le montant final de sa dépense;

VU le manquement constaté au cadre normatif relatif au processus d'adjudication du Contrat en raison du défaut de la municipalité de Stukely-Sud d'établir l'estimation du prix du Contrat préalablement à l'ouverture des soumissions;

VU le manquement constaté au cadre normatif en raison du défaut de la municipalité de Stukely-Sud d'indiquer le prix du Contrat tel que préalablement estimé par celle-ci dans la liste publiée sur Internet des contrats qu'elle conclut et qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$;

VU que l'AMP a été informée, au cours de sa vérification, par la directrice générale de la municipalité que les manquements identifiés sont présents pour l'ensemble des contrats de la municipalité de Stukely-Sud comportant une dépense de 100 000 \$ ou plus;

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 31 (2°) de la Loi, l'AMP

RECOMMANDE au conseil municipal de la municipalité de Stukely-Sud de se doter de procédures efficaces et efficientes visant à effectuer des estimations de prix pour les contrats qui comportent une dépense de 100 000 \$ ou plus;

⁹ S. LAPRISE, F. ÉMOND et J.-B. POULIOT, *préc.*, note 5, p. 190

RECOMMANDE au conseil municipal de la municipalité de Stukely-Sud de se doter de procédures efficaces et efficientes visant à inscrire et à s'assurer d'inscrire, dans la liste des contrats qu'elle conclut et qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$, laquelle doit être publiée et tenue à jour sur Internet, le prix des contrats qui comportent une dépense de 100 000 \$ ou plus tel que préalablement estimé par celle-ci;

RECOMMANDE au conseil municipal de la municipalité de Stukely-Sud d'établir un plan de formation des employés travaillant en gestion contractuelle;

REQUIERT du conseil municipal de la municipalité de Stukely-Sud de la tenir informée, par écrit, dans un délai de 90 jours, des mesures prises pour donner suite à ces recommandations.

Fait le 5 octobre 2020

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ