

**Recommandations formulées au conseil municipal
de la municipalité de Saint-Léandre concernant le processus
d'acquisition d'un tracteur usagé
(Article 31 (2) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*)**

No recommandation : 2021-01

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

1. Mandat 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

Le 11 mai 2020, l'AMP reçoit une communication de renseignements qui provient de la Commission municipale du Québec, conformément à l'article 36.5 (3) de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*², par laquelle elle est informée d'une situation potentiellement problématique en lien avec l'acquisition d'un tracteur usagé par la municipalité de Saint-Léandre.

¹ RLRQ, c. A-33.2.1

² RLRQ, c. E-15.1.0.1

Les renseignements transmis à l'AMP sont à l'effet que la municipalité de Saint-Léandre n'aurait pas procédé à cette acquisition en conformité avec le cadre normatif qui lui est applicable. Le 14 août 2020, l'AMP informe le conseil de la municipalité de Saint-Léandre 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.

3. Cadre normatif applicable

La municipalité de Saint-Léandre est assujettie aux principes généraux régissant la passation des contrats publics et, plus particulièrement, aux dispositions du *Code municipal du Québec*³ (le « CM ») et du règlement de gestion contractuelle⁴ (le « Règlement ») qu'elle a adopté.

4. Faits révélés au cours de la vérification

Dans le cadre de la vérification et suivant les informations obtenues du maire et du directeur général (le « DG ») de la municipalité de Saint-Léandre, l'AMP a été à même de constater qu'il y a confusion au sein de la municipalité quant aux principes qui régissent les différents modes de sollicitation prescrits par le CM, principes qui sont d'ailleurs en partie repris dans le Règlement qu'elle a adopté.

Les vérifications effectuées par l'AMP révèlent qu'en décembre 2018, alors que la municipalité de Saint-Léandre devait faire l'acquisition d'un tracteur, le maire a entamé des démarches auprès de quatre fournisseurs potentiels. Le maire révèle avoir procédé de cette façon puisque le contrat se situait, selon lui, sous le seuil applicable.

La valeur du contrat étant inférieure au seuil, il indique à l'AMP que la municipalité de Saint-Léandre était en droit de procéder à l'acquisition du tracteur de gré à gré, mais il spécifie que le processus suivi dans le cadre de ce contrat était la demande de soumissions faite par voie d'invitation. Outre les informations recueillies auprès des fournisseurs potentiels, aucune estimation préalable du coût du contrat n'a été réalisée.

L'AMP retient que, lors d'une séance du conseil municipal du 20 décembre 2018, les prix recueillis ont été présentés verbalement par le maire. Il a alors été unanimement résolu « d'obtenir plus amples informations quant aux réponses obtenues suivant les demandes de prix sur invitation pour l'achat d'un tracteur usagé »⁵. Le conseil y a aussi approuvé les caractéristiques techniques que devait présenter le tracteur que la municipalité de Saint-Léandre souhaitait acquérir.

³ RLRQ, c. C-27.1

⁴ *Règlement sur la gestion contractuelle*, Conseil municipal de la municipalité de Saint-Léandre, règlement n° 320-2018, entré en vigueur le 16 octobre 2018.

⁵ Procès-verbal des délibérations du Conseil de la municipalité de Saint-Léandre du jeudi 20 décembre 2018.

Suivant cette réunion du conseil municipal, bien que le DG affirme que des demandes écrites de soumissions ont alors été acheminées à différents fournisseurs potentiels, aucune preuve documentaire n'a été fournie à l'AMP afin d'appuyer ces prétentions. Il appert toutefois des documents reçus par l'AMP que quatre entreprises ont fourni un prix en réponse à la demande qui leur a été adressée.

L'analyse des propositions des fournisseurs ainsi obtenues révèle que la municipalité a considéré qu'une seule d'entre elles s'avérait conforme aux caractéristiques techniques, telles qu'approuvées par le conseil municipal.

Le procès-verbal de l'assemblée ordinaire tenue le 14 janvier 2019 permet à l'AMP de constater qu'il a été résolu d'accepter la proposition du fournisseur qui était conforme aux exigences de la municipalité de Saint-Léandre, et ce, pour un « prix total » de 98 400 \$, ce qui représente le prix du tracteur et des accessoires.

Malgré ce qui précède, la vérification menée par l'AMP a plutôt révélé que le contrat signé le 12 février 2019 pour l'acquisition d'un tracteur usagé totalisait la somme de 114 483,89 \$.

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 Saint-Léandre n'a pas agi en conformité avec le cadre normatif qui lui est applicable et qu'elle a notamment contrevenu à diverses dispositions du CM.

L'article 935 du CM prévoit qu'une demande de soumissions publique relative à un contrat d'approvisionnement comportant une dépense égale ou supérieure au seuil décrété par le ministre doit « être publiée dans le système électronique d'appel d'offres approuvé par le gouvernement pour l'application de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (chapitre C-65.1) et 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 ».

Ce principe est d'ailleurs repris à l'article 3 du Règlement adopté par la municipalité de Saint-Léandre. Le recours à la demande de soumissions publique, mécanisme d'appel à la concurrence transparent, neutre et impartial, permet notamment d'obtenir le meilleur produit au meilleur prix et d'assurer la saine gestion des deniers publics.

Au moment des faits, le seuil décrété par le ministre au-delà duquel la municipalité de Saint-Léandre devait procéder par demande de soumissions publique était de 101 100 \$ puisque le contrat dont il est question peut être qualifié de contrat d'approvisionnement⁶. Or, la vérification menée par l'AMP a révélé que la dépense de la municipalité de Saint-Léandre pour l'acquisition d'un tracteur usagé excédait ce seuil.

⁶ L'article 935 du CM établit qu'« un contrat d'approvisionnement inclut notamment tout contrat pour l'achat ou la location de biens meubles dans lequel des frais peuvent être inclus pour l'installation, le fonctionnement et l'entretien des biens de même que tout contrat de location d'équipement assorti d'une option d'achat ».

En effet, le montant des taxes nettes⁷, ainsi que des intérêts exigibles⁸ en vertu du contrat de vente, auraient dû être considérés, ceux-ci étant raisonnablement prévisibles en l'espèce, aux fins d'établir le montant total de la dépense et, conséquemment, de déterminer les obligations de la municipalité de Saint-Léandre quant au mode de sollicitation à employer.

Ainsi, l'AMP est d'avis qu'en utilisant un mode de sollicitation autre que la demande de soumissions publique, la municipalité de Saint-Léandre n'a pas agi en conformité avec le cadre normatif auquel elle est assujettie.

Par ailleurs, de la méprise de la municipalité de Saint-Léandre quant à l'estimation de la dépense du présent contrat résultent d'autres manquements au cadre normatif.

L'article 961.2 du CM impose aux municipalités l'obligation d'effectuer 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 soumissions. Cette estimation a notamment pour objectif de confirmer la nécessité de procéder par voie d'appel d'offres public.

Par ailleurs, bien qu'il n'existe pas d'obligation formelle de procéder à l'évaluation du prix d'un contrat dont la dépense est inférieure à 100 000 \$, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une bonne pratique de procéder à une telle évaluation⁹. L'établissement d'une estimation du prix d'un contrat présuppose 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.

L'article 961.3 du CM prévoit l'obligation de publier le prix d'un contrat qui comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus, tel que préalablement estimé. 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.

Or, la vérification menée par l'AMP a révélé que, considérant que la valeur du contrat conclu pour l'acquisition d'un tracteur usagé, la municipalité de Saint-Léandre ne s'est pas conformée au cadre normatif, notamment à l'égard des obligations susmentionnées prévues aux articles 961.2 et 961.3 du CM.

Cela étant, la municipalité de Saint-Léandre aurait également agi en contravention des règles applicables aux demandes de soumissions faites par voie d'invitation, à supposer que le contrat ait engendré une dépense se situant sous le seuil de la demande de soumissions publique.

⁷ *L'estimation : une étape essentielle avant de passer un contrat*, bulletin explicatif, Direction des affaires juridiques, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, publié le 27 février 2019, p. 3.

⁸ Ceux-ci sont payables en vertu du contrat de vente et ne sont pas conditionnels à la survenance d'un événement incertain.

⁹ Op. cit., p. 1

Ce mode d'adjudication, qui trouve application lorsque la dépense est supérieure à 25 000 \$ mais inférieure au seuil de demande de soumissions publique¹⁰, requiert de procéder par invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs. Or, dans le cadre des vérifications réalisées par l'AMP, la municipalité de Saint-Léandre n'a pas démontré que cette règle a été respectée.

Finalement, l'AMP souligne que les considérations d'efficacité et de célérité invoquées par le maire et par le DG de la municipalité de Saint-Léandre pour justifier la façon dont a été mené ce dossier ne libèrent pas la municipalité de l'obligation de respecter le cadre normatif qui lui est applicable en matière de passation des contrats publics.

6. Conclusion

VU l'obligation de la municipalité de Saint-Léandre de recourir à la procédure de demande de soumissions publique pour la conclusion d'un contrat d'approvisionnement comportant une dépense égale ou supérieure au seuil décrété par le ministre, tel que prévu à l'article 935 du CM;

VU l'obligation de la municipalité de Saint-Léandre d'établir l'estimation du prix du contrat préalablement à l'ouverture des soumissions suivant l'article 961.2 du CM;

VU l'obligation de la municipalité de Saint-Léandre 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 \$, tel que prévu à l'article 961.3 du CM;

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;

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

RECOMMANDE au conseil municipal de la municipalité de Saint-Léandre de se doter de procédures efficaces et efficientes visant à identifier le mode de sollicitation applicable, notamment par l'estimation adéquate du montant de la dépense, suivant les obligations contenues au *Code municipal du Québec*, ainsi que dans son propre règlement sur la gestion contractuelle;

RECOMMANDE au conseil municipal de la municipalité de Saint-Léandre 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;

¹⁰ CM, art. 936

RECOMMANDE au conseil municipal de la municipalité de Saint-Léandre de se doter de procédures efficaces et efficientes visant 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 Saint-Léandre d'établir un plan de formation des employés travaillant en gestion contractuelle;

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

Fait le 19 janvier 2021

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ