

## Recommandations formulées au conseil municipal de la municipalité de L'Île-d'Anticosti concernant le processus d'attribution d'un contrat de services lié à la préparation de la candidature de L'Île-d'Anticosti pour son inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO

**No de la recommandation :** 2022-08

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

### 1. Aperçu

Après réception d'une communication de renseignements, l'Autorité des marchés publics (l'« AMP ») a procédé à l'examen de quatre processus d'octroi de contrat différents par la municipalité de L'Île-d'Anticosti (la « Municipalité »). Trois de ces processus n'ont pas fait l'objet d'une décision publique par l'AMP.

La présente décision publique porte sur des renseignements selon lesquels la Municipalité a attribué un contrat pour la fourniture de services d'une valeur supérieure au seuil décrété par le ministre<sup>1</sup> (« Seuil ») à un expert en fossile (le « Spécialiste ») sans demande préalable de soumission publique. Ce contrat a été attribué afin d'obtenir de l'accompagnement dans la préparation de la candidature de la Municipalité afin de se retrouver sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO<sup>2</sup> (« Services »).

---

<sup>1</sup> *Loi modifiant la Loi sur les cités et villes, le Code municipal du Québec et d'autres dispositions législatives*, LQ 1992, c. 22, a. 49; *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*, LQ 2018, c. 8, art. 86; *Règlement décrétant le seuil de la dépense d'un contrat qui ne peut être adjugé qu'après une demande de soumissions publique, le délai minimal de réception des soumissions, et le plafond de la dépense permettant de limiter le territoire de provenance de celles-ci* (2018) 150-29 GOQ 2, 5128, art. 1.; *Règlement modifiant le Règlement décrétant le seuil de la dépense d'un contrat qui ne peut être adjugé qu'après une demande de soumissions publique, le délai minimal de réception des soumissions, et le plafond de la dépense permettant de limiter le territoire de provenance de celles-ci* (2020) 152-31, 3148, art. 1. »

<sup>2</sup> United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). En français, Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture

Dans le cadre de son examen du processus d'octroi des Services, l'AMP a constaté les manquements suivants au cadre normatif :

- L'absence d'une estimation établie par la Municipalité avant la conclusion d'un contrat qui comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus;
- L'attribution d'un contrat d'une valeur supérieure au Seuil sans demande préalable de soumission publique;
- La division d'un contrat en semblable matière en plusieurs contrats non justifiée par des motifs de saine administration;
- L'absence de publication au système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (« SEAO ») des informations relatives au contrat.

## 2. Question(s) en litige

Les questions sur lesquelles l'AMP doit se prononcer sont les suivantes :

1. Est-ce qu'une estimation du montant des Services devait être établie par la Municipalité avant la conclusion du contrat?
2. Est-ce que la Municipalité devait faire précéder l'octroi du contrat par une demande de soumission publique?
3. Est-ce que la Municipalité a divisé un contrat en semblable matière en plusieurs contrats?
4. Est-ce que le Contrat devait faire l'objet d'une publication au SEAO?

## 3. Analyse

La Municipalité est un organisme municipal visé par le *Code municipal du Québec*<sup>3</sup> (« CMQ »). Ce faisant, lorsqu'elle conclut un contrat public, la Municipalité est notamment tenue de respecter les dispositions du CMQ, des règlements qui en découlent, ainsi que de son propre règlement sur la gestion contractuelle.

### 3.1. Est-ce qu'une estimation du montant des Services devait être établie par la Municipalité avant la conclusion du contrat ?

L'AMP conclut qu'une estimation du montant des Services devait être établie par la Municipalité avant la conclusion du contrat, puisque ce dernier comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus.

---

<sup>3</sup> *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1

En effet, le CMQ impose aux municipalités d'établir une estimation du prix de tout contrat qui comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus. Cette estimation doit être réalisée par une municipalité avant la conclusion du contrat ou avant l'ouverture des soumissions, le cas échéant<sup>4</sup>.

Une telle estimation doit inclure les montants liés aux options de renouvellement d'un contrat ainsi que celles relatives aux options pour la fourniture supplémentaire des mêmes services.<sup>5</sup>

En l'espèce, la preuve recueillie par l'AMP révèle que la Municipalité n'a jamais effectué sa propre estimation des coûts des Services. Celle-ci a plutôt utilisé l'estimation des coûts effectuée par le Spécialiste dans deux offres de services lui ayant été transmises pour avoir une idée du coût des Services.

Ces offres de services sont les suivantes :

- La première offre de services vise la période du 1<sup>er</sup> juin 2019 au 31 décembre 2019. Le montant total estimé par le Spécialiste, en honoraires et en frais, est de 48 500 \$. Ce montant exclut certaines activités scientifiques à facturer selon un montant forfaitaire non précisé. Également, la municipalité aura à déboursier certains frais additionnels non estimés, notamment les dépenses encourues lors de déplacements entre Québec et l'Ontario. L'AMP note que cette estimation produite par le Spécialiste n'est pas complète.
- La deuxième offre de services concerne l'année 2020 à 2021 inclusivement. Le montant total estimé par le Spécialiste, en honoraires et en frais, est de 170 000 \$.

À la lumière de ce qui précède, l'estimation du contrat n'a pas été établie par la Municipalité, comme prescrit par le CMQ, bien qu'il ait été évident que le montant de ce dernier serait supérieur à 100 000 \$. L'AMP juge également qu'une telle estimation doit nécessairement être établie de façon sérieuse et être complète.

### **3.2. Est-ce que la Municipalité devait faire précéder l'octroi du contrat par une demande de soumission publique?**

L'AMP conclut qu'un contrat pour la fourniture des Services devait être octroyé après une demande de soumissions publique compte tenu du montant de la dépense et de l'absence de démonstration d'une exception permise par le CMQ.

---

<sup>4</sup> Id note 3, article 961.2 alinéa 1; *L'estimation : Une étape essentielle avant de passer un contrat*, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, en ligne : [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/bulletin\\_explicatif/bulletin\\_explicatif\\_no1\\_2019.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/bulletin_explicatif/bulletin_explicatif_no1_2019.pdf)

<sup>5</sup> Id note 3, article 961.2 alinéas 2 et 3

Selon l'un des représentants de la Municipalité, la candidature unique du Spécialiste est évidente. Ce dernier serait le seul expert au Canada en mesure d'effectuer le contrat.

Le CMQ prévoit que les organismes municipaux doivent procéder par une demande de soumissions publique afin d'octroyer un contrat de services dont la dépense est supérieure au Seuil<sup>6</sup>. Cette obligation est impérative et d'ordre public.

Il existe quelques exceptions à la procédure d'appel d'offres public, notamment pour les contrats avec un fournisseur unique. Pour cette dernière exception, l'organisme municipal doit cependant avoir effectué des vérifications sérieuses et documentées pour s'assurer de l'unicité de ce fournisseur dans l'ensemble des territoires visés par un accord intergouvernemental de libéralisation des marchés publics qui vise les municipalités<sup>7</sup>. Ces situations d'exceptions doivent être interprétées restrictivement et faire l'objet d'une démonstration de leur application, le cas échéant, par l'organisme municipal concerné.

En l'espèce, l'AMP juge que l'absence de l'établissement d'une estimation de la valeur de la dépense du contrat par la Municipalité a contribué au mauvais choix du mode de sollicitation des soumissions. Le montant de cette dépense était bien au-delà des Seuils. La preuve recueillie par l'AMP démontre d'ailleurs que le montant total payé au Spécialiste pour les Services s'élève à un minimum de 322 000 \$.

Aussi, bien qu'un représentant de la Municipalité allègue la candidature unique du Spécialiste, aucune analyse sérieuse et documentée n'a été produite à l'AMP. L'ensemble de la preuve recueillie par l'AMP démontre plutôt qu'aucune autre option que le Spécialiste n'a été envisagée par la Municipalité avant la conclusion du contrat.

### **3.3. Est-ce que la Municipalité a divisé un contrat en semblable matière en plusieurs contrats?**

L'AMP conclut que la Municipalité a procédé à une division de contrats en semblable matière en plusieurs contrats.

Le cadre normatif applicable à une municipalité prévoit une interdiction générale de diviser un contrat pour la fourniture de services en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration<sup>8</sup>. Cette interdiction vise notamment le respect du choix du mode de sollicitation d'une soumission. En effet, il serait facile de contourner le CMQ et l'obligation de demander une soumission publique à partir d'un Seuil si un contrat est divisé en plusieurs contrats.

---

<sup>6</sup> Id, note 3, article 935 alinéa 1

<sup>7</sup> Id note 3, article 938

<sup>8</sup> Id, note 3, article 938.0.3

En l'espèce, la preuve recueillie par l'AMP révèle que le Spécialiste fournit les Services à la Municipalité depuis plusieurs années et qu'aucun contrat d'emploi n'est intervenu entre ces derniers.

La prestation des Services a débuté au ou vers le mois de janvier 2018. Aucun contrat écrit ne circonscrit les dispositions de cette relation contractuelle. Aucune résolution du conseil de la Municipalité n'entérine ce contrat. La preuve recueillie par l'AMP révèle que des représentants de la Municipalité ont procédé par l'octroi de banques d'heures au Spécialiste remboursables à la réception de justifications des honoraires et des frais. Cette façon de faire a prévalu de janvier 2018 au 31 mai 2019.

Mentionnons que, par le biais d'une résolution datée du 8 juillet 2019, la Municipalité a cependant approuvé des factures liées à des mandats réalisés par le Spécialiste entre le 1<sup>er</sup> septembre 2018 au 31 mai 2019 pour un total de 40 500 \$. Ces mandats sont directement ou très étroitement liés à la préparation du dossier de candidature de la Municipalité en vue de son inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Pour la période du 1<sup>er</sup> juin 2019 au 31 décembre 2019, le conseil de la Municipalité entérine, par résolution, un contrat avec le Spécialiste. Selon celle-ci, la résolution et l'offre de services du Spécialiste datée du 1<sup>er</sup> juin 2019 font office de contrat entre la Municipalité et le Spécialiste. L'AMP constate que cette offre de service identifie, par numéro, plusieurs mandats à compléter pour la préparation du dossier de candidature de la Municipalité pour qu'elle figure sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Malgré la période visée par ce contrat, la Municipalité confirme que les Services du Spécialiste ont été poursuivis et sont toujours en cours de réalisation en 2022. L'AMP note que la date d'échéance des Services est estimée pour la fin de l'année 2023.

À cet égard, la Municipalité identifie une deuxième offre de services produite par le Spécialiste pour l'année 2020 à 2021 inclusivement. Cette deuxième offre de services fait état de l'historique des Services réalisés en 2018 et 2019. Elle inclut notamment les services relatifs à la finalisation des documents de soutien à l'inscription du dossier de candidature de la Municipalité sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO ainsi que la présentation de cette proposition d'inscription. La Municipalité confirme que cette deuxième offre de services n'a pas été entérinée par une résolution du conseil de la Municipalité.

Les témoignages recueillis concernant ces deux offres de services sont contradictoires. Selon une première version recueillie par l'AMP, celle-ci constitue une continuation de la deuxième offre de services du Spécialiste. Une deuxième version indique plutôt que les Services du Spécialiste sont une continuation de la première offre de services du Spécialiste entérinée par résolution du conseil en 2019.

À la lumière de l'analyse de la preuve, l'AMP juge que les Services du Spécialiste constituent un seul et même contrat divisé par la Municipalité en plusieurs contrats, et ce, pour les motifs ci-après exposés.

L'examen de l'AMP révèle que l'objectif de la Municipalité est de soumettre sa candidature pour qu'elle soit inscrite sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Le besoin de faire appel à un expert en fossile pour préparer et présenter la candidature de la Municipalité avait, dès le début, été identifié par la Municipalité. Le besoin pour ces services était donc prévisible. Tous les mandats donnés au Spécialiste sont également de même nature et ont, ultimement, été octroyés pour les mêmes fins.

D'ailleurs, de l'aveu de la Municipalité, tous les Services du Spécialiste sont directement ou très étroitement liés au dépôt d'une proposition d'inscription de la Municipalité sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

L'AMP constate également que la numérotation des mandats et la description de ceux-ci sont identiques ou similaires sur les factures ou les offres de services émises pour les années 2018, 2019, 2020 et 2021.

Aussi, certains éléments de preuve laissent croire que la Municipalité considérait que les mandats octroyés étaient connexes.

En effet, un même numéro de 10 chiffres est apposé manuellement sur des factures émises pour des périodes différentes. Par exemple un numéro de 10 chiffres est indiqué sur des factures émises pour l'année 2018. Ce même numéro de 10 chiffres est indiqué sur des factures émises après la réception de la première offre de service pour la période débutant le 1<sup>er</sup> juin 2019.

Également, des résolutions du Conseil ou des factures transmises à la Municipalité, pour des périodes différentes, abordent les mandats du Spécialiste de manière indifférente.

Enfin, partant du principe de l'interdiction générale de diviser un contrat en semblable matière, une démonstration de cette division pour des motifs de saine administration était requise. Le fardeau de démontrer l'application d'une exception repose sur l'organisme municipal concerné. En l'espèce, cette exception n'a pas été invoquée par la Municipalité et aucune démonstration en ce sens n'a été produite à l'AMP.

### **3.4. Est-ce que le Contrat devait faire l'objet d'une publication au SEAO ?**

L'AMP conclut que le contrat entre la Municipalité et le Spécialiste devait faire l'objet d'une publication au SEAO puisque celui-ci comporte une dépense d'au moins 25 000 \$.

Le cadre normatif applicable prévoit qu'une liste des contrats conclus qui comporte une dépense d'au moins 25 000 \$ doit notamment être publiée au SEAO<sup>9</sup>. Cette liste doit, par ailleurs, être mise à jour au moins une fois par mois.

La Municipalité confirme cette absence de publication. Selon un représentant de cette dernière, l'objectif d'une telle publication serait de surveiller le marché, alors que le choix du Spécialiste est évident.

Or, cette exigence légale de publication vise justement à assurer la transparence dans les processus contractuels.

#### 4. Conclusion

VU l'obligation de la Municipalité d'établir, en temps utile, l'estimation du prix d'un contrat lorsque cela est requis;

VU l'attribution d'un contrat de service visé par l'obligation générale de procéder par une demande de soumission publique lorsque le montant de ce dernier est supérieur aux seuils décrétés par le ministre;

VU l'obligation de la Municipalité de respecter le principe interdisant, sauf exception, la division d'un contrat;

VU les obligations qui incombent à la Municipalité quant à la publication des contrats au SEAO;

VU que le conseil municipal de la Municipalité est l'organe décisionnel de celle-ci et que ce dernier est, par conséquent, celui normalement autorisé à engager contractuellement la Municipalité;

VU qu'un conseil municipal d'une municipalité ne s'exprime, règle générale, que par résolution ou par règlement dûment adopté par son conseil en séance;

VU l'absence de tels documents autorisant, en 2018, un contrat avec le spécialiste ou la poursuite d'un contrat avec le Spécialiste à partir de 2020;

VU l'état d'avancement du contrat en cours de réalisation avec le Spécialiste;

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 31 (2) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, l'AMP;

**RECOMMANDE** au conseil municipal de la municipalité de L'Île-d'Anticosti de se doter de procédures efficaces et efficientes afin de procéder à une estimation du montant de la dépense lorsque celle-ci est égale ou supérieure à 100 000 \$;

---

<sup>9</sup> Id, note 4, articles 961.3 et 961.4

**RECOMMANDE** au conseil municipal de la municipalité de L'Île-d'Anticosti de se doter de procédures efficaces et efficientes visant à identifier le mode de sollicitation applicable suivant les obligations contenues au CMQ et d'en respecter les principes;

**RECOMMANDE** au conseil municipal de la municipalité de L'Île-d'Anticosti de se doter de procédures efficaces et efficientes afin de s'assurer de respecter le principe voulant qu'une municipalité ne peut, sauf exception, diviser un contrat de service en plusieurs contrats en semblable matière;

**RECOMMANDE** au conseil municipal de la municipalité de L'Île-d'Anticosti de se doter de mécanismes lui permettant de publier, en temps opportun et dans les délais, l'intégralité des renseignements relatifs aux contrats, et ce, conformément au cadre normatif applicable;

**RECOMMANDE** au conseil municipal de la municipalité de L'Île-d'Anticosti mettre en place un processus de contrôle assurant le respect de ses règles de gestion contractuelle;

**RECOMMANDE** au conseil municipal de la municipalité de L'Île-d'Anticosti d'assurer la formation de ses employés œuvrant en gestion contractuelle et des membres du conseil de la Municipalité sur les exigences du cadre normatif relatives aux sujets suivants :

- L'estimation d'un contrat qui comporte une dépense de 100 000 \$ et plus;
- Les modes de sollicitation des soumissions;
- L'interdiction de diviser un contrat en semblable matière en plusieurs contrats;
- La publication des renseignements relatifs aux contrats au SEAO.

**RECOMMANDE** au conseil municipal de la municipalité de L'Île-d'Anticosti de se doter de mécanismes lui permettant de s'assurer que la conclusion d'un contrat ou la poursuite d'un contrat avec la Municipalité soit dûment autorisée à la suite de l'adoption d'une résolution ou d'un règlement par le conseil municipal de la Municipalité;

**REQUIERT** du conseil municipal de la municipalité de L'Île-d'Anticosti de la tenir informée, par écrit, dans un délai de 45 jours, des mesures prises pour donner suite à ces recommandations.

Fait le 11 août 2022

Yves Trudel  
Président-directeur général  
**ORIGINAL SIGNÉ**