

Recommandations formulées au conseil municipal de la municipalité de Saint-Fulgence concernant les contrats conclus pour le projet de réfection du sentier des Battures et deux contrats pour l'acquisition de matériaux

No de la recommandation : 2022-10

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

1. Aperçu

En 2020, la municipalité de Saint-Fulgence (la « Municipalité ») a entamé un projet visant la réfection d'un sentier de randonnée pédestre, le sentier des Battures. Dans le cadre de ce projet, elle a conclu des contrats pour l'acquisition de biens et de matériaux. Ainsi, à la suite d'un processus de demande de soumissions publiques, elle a conclu un contrat pour l'achat de pieux vissés, dont le processus est identifié au SEAO sous le numéro de référence 1396393, et, à la suite de demandes de soumissions faites par voie d'invitation, deux contrats pour l'acquisition de bois traité et de garde-corps.

L'Autorité des marchés publics (l'« AMP ») a reçu une dénonciation selon laquelle la Municipalité n'aurait pas rempli ses obligations de reddition de comptes en lien avec ces contrats. Ainsi, l'AMP a procédé notamment à l'examen des processus d'octroi des contrats. Dans le cadre de son examen, elle a constaté les manquements suivants :

- la publication incomplète au système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (« SEAO ») des renseignements relatifs au processus d'acquisition de pieux vissés;
- l'absence de publication, sur le site Web de la Municipalité et dans le SEAO, de la liste contenant les renseignements relatifs aux processus d'acquisition de pieux vissés et des garde-corps;
- l'absence d'une résolution du conseil municipal afin d'autoriser la conclusion du contrat pour l'acquisition de bois traité;

- le non-respect du cadre normatif dans le processus d'évaluation de la conformité des offres reçues pour l'acquisition de garde-corps;
- l'absence de publication du règlement relatif à la gestion contractuelle de la Municipalité¹ sur son site Web.

2. Questions en litige

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

1. Les obligations de publication des renseignements relatifs aux contrats conclus ont-elles été respectées?
2. Le contrat pour l'achat de bois traité a-t-il été autorisé par le conseil municipal?
3. Le processus d'évaluation des offres reçues pour l'achat de garde-corps a-t-il été mené en conformité avec le cadre normatif applicable?
4. La Municipalité a-t-elle respecté son obligation de rendre accessible sur son site Web son règlement relatif à la gestion contractuelle?

3. Analyse

La Municipalité est une municipalité visée par *le Code municipal du Québec*² (le « CMQ »). Ce faisant, lorsqu'elle conclut un contrat public, elle est tenue de respecter les dispositions du CMQ, des règlements qui en découlent, ainsi que de son propre règlement relatif à la gestion contractuelle.

3.1. Les obligations de publication des renseignements relatifs aux contrats conclus ont-elles été respectées?

L'AMP conclut que la Municipalité n'a pas respecté le cadre normatif concernant la publication des renseignements prescrits au CMQ en lien avec l'octroi des contrats conclus dans le cadre du projet de réfection du sentier des Battures.

Le CMQ prévoit expressément qu'une municipalité doit publier une liste de tous les contrats qu'elle conclut lorsque ceux-ci comportent une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$³. Cette liste doit être maintenue à jour mensuellement et elle doit également contenir les renseignements énoncés dans le CMQ, notamment :

- le prix du contrat;

¹ *Règlement 2018-08-relatif à la gestion contractuelle* adopté par la municipalité de Saint-Fulgence le 7 mai 2018.

² *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1

³ *Id.*, art. 961.3

- le nom de la personne avec laquelle le contrat a été conclu;
- l'objet du contrat;
- le nom de chaque soumissionnaire;
- le montant de chaque soumission;
- l'identification de toute soumission, plus basse que celle retenue, qui a été jugée non conforme;
- le montant total de la dépense, dès que possible, à la fin de l'exécution du contrat.

Le montant estimé de la dépense doit aussi y être publié dans le cas d'un contrat comportant une dépense de 100 000 \$ ou plus⁴. Finalement, il convient de rappeler que le CMQ exige également que cette liste de contrats soit publiée au SEAO⁵.

En l'espèce, la consultation du site Web de la Municipalité, ainsi que de l'historique du SEAO, ont permis à l'AMP de constater que plusieurs des renseignements susmentionnés n'ont pas été publiés par celle-ci en lien avec les trois contrats conclus, ce qui contrevient au cadre normatif.

En effet, aucune liste comprenant les renseignements relatifs aux trois contrats dont il est question n'a été publiée sur le site Web de la Municipalité. Au surplus, pour le contrat d'acquisition des pieux vissés, la publication faite au SEAO ne comprend pas la date de conclusion du contrat et le montant final de la dépense, alors que l'exécution du contrat a pris fin en novembre 2020. Finalement, les renseignements relatifs aux contrats pour l'acquisition de bois et de garde-corps ne se trouvent pas au SEAO.

Bien que la Municipalité ait été informée de ses obligations lorsque l'AMP a réalisé son examen, elle n'a remédié que partiellement aux manquements constatés en publiant les résultats d'ouverture des offres au SEAO en lien avec le processus de demande de soumissions publiques pour l'acquisition de pieux vissés. En effet, plusieurs des renseignements requis en application du CMQ en lien avec ces contrats ne sont toujours pas publiés sur le site Web de la Municipalité et au SEAO. Les entrevues menées par l'AMP ont révélé que la Municipalité était au fait de la nécessité de publier les informations relatives à ces contrats, mais qu'elle a tout simplement omis de le faire.

Il doit, par ailleurs, être souligné que l'objectif visé par le législateur en imposant des obligations liées à la publication de renseignements relatifs aux contrats conclus par les municipalités est de permettre au public d'être informé des dépenses engagées par une municipalité, ainsi que de la gestion de ces dépenses dans le cadre de l'exécution des contrats. Ainsi, le respect de cette obligation de publier certains

⁴ *Id.*, art 961.3, par. 2

⁵ *Id.*, art. 961.4

renseignements s'inscrit dans le cadre d'une saine administration des fonds publics, particulièrement dans un objectif de transparence.

3.2. Le contrat pour l'achat de bois traité a-t-il été autorisé par le conseil municipal?

L'AMP conclut que la Municipalité n'a pas respecté le cadre normatif du CMQ relativement à l'acquisition de bois traité, en ce qu'une résolution du conseil municipal était requise pour conclure ce contrat.

Selon le CMQ, toute municipalité doit être représentée et exercer ses droits et ses devoirs par l'entremise de son conseil municipal⁶, qui lui seul a le pouvoir d'autoriser, par résolution⁷, toute action que doit entreprendre ladite municipalité⁸. Autrement dit :

« La municipalité ne parle que par résolution du conseil municipal.⁹ »

À la lumière des entrevues menées par l'AMP et des vérifications de la preuve recueillie par celle-ci, il appert qu'aucune résolution du conseil municipal de la Municipalité pour autoriser la conclusion d'un contrat pour l'achat de bois traité n'a été adoptée. À la suite de la demande de soumissions par voie d'invitation, le contrat pour l'acquisition du bois traité a été signé avec le plus bas soumissionnaire, pour une valeur totale de 73 982,82 \$. La preuve démontre que le conseil municipal a simplement ratifié la somme déboursée une fois l'exécution du contrat complétée¹⁰.

3.3. Le processus d'évaluation des offres reçues pour l'achat de garde-corps a-t-il été mené en conformité avec le cadre normatif applicable?

Le processus d'évaluation des offres dans le cadre de l'octroi du contrat pour l'acquisition de garde-corps n'a pas été réalisé en conformité avec le cadre normatif applicable.

Le respect du principe d'égalité de traitement entre tous les soumissionnaires est un élément fondamental du processus d'octroi des contrats publics. Au moment de l'évaluation des offres reçues dans le cadre d'un processus donné, ce principe implique pour une municipalité qu'elle procède à l'évaluation des offres sur les mêmes bases et de façon uniforme. À cette fin, il est nécessaire, pour que l'analyse d'une soumission puisse être effectuée dans le respect de ces principes, que celle-ci réponde aux exigences définies par la municipalité dans le cadre du processus et que le prix soumis soit établi en considération de l'ensemble de ces exigences. Dans le cas contraire, l'incapacité pour un organisme public de déterminer le prix global d'une offre en raison de l'omission d'un soumissionnaire de remplir certaines exigences

⁶ *Id.*, art. 79

⁷ *Id.*, art. 438

⁸ *Id.*, art. 961.1

⁹ *Association des saisonniers du Lac Édouard c. Municipalité de Lac-Édouard*, 2022 QCQ 4131, par. 17

¹⁰ Procès-verbal de la Municipalité du 11 janvier 2021

prévues constitue une irrégularité majeure. En effet, puisqu'elle aura un impact sur le prix soumis, une telle omission doit obligatoirement entraîner le rejet de ladite offre¹¹. Au cours de son examen, l'AMP a noté que, lorsque la Municipalité a procédé à l'évaluation des offres afin d'acquérir des garde-corps pour sécuriser le sentier pédestre, l'une de ces dernières comportait une omission, laquelle avait un impact sur le prix soumis. Constatant ce manque d'information, la Municipalité a tenté d'obtenir, à plusieurs reprises, les données manquantes. Confrontée à l'absence de réponse du soumissionnaire et à la nécessité de finaliser le processus d'acquisition rapidement, une estimation du coût de l'élément manquant a été réalisée par la Municipalité afin d'être en mesure de comparer les différentes propositions, et ce, dans un souci d'efficacité. Cette proposition a ultimement été écartée puisque son prix, lequel inclut le montant estimé et ajouté au prix global par la Municipalité, était plus élevé. Cela considéré, l'AMP juge que la Municipalité a erré dans son traitement de la soumission incomplète et qu'elle aurait dû tout simplement la rejeter d'entrée de jeu.

3.4. La Municipalité a-t-elle respecté son obligation de rendre accessible sur son site Web son règlement relatif à la gestion contractuelle?

L'AMP est d'avis que la Municipalité n'a pas respecté le cadre normatif concernant la publication, sur son site Web, de son règlement relatif à la gestion contractuelle. Le cadre normatif applicable à une municipalité impose à celle-ci l'obligation d'adopter un règlement sur la gestion contractuelle¹² et de le rendre accessible, en tout temps, sur son site Web.

L'examen réalisé par l'AMP révèle que la Municipalité n'a pas rendu accessible son règlement relatif à la gestion contractuelle, bien que celui-ci ait été dûment adopté. Cet état de fait a également été confirmé par la Municipalité.

Il doit être noté qu'après l'intervention de l'AMP, la Municipalité a bien ajouté un lien vers son règlement relatif à la gestion contractuelle sur son site Web. Cependant, celui-ci ne fonctionne pas. Bien que l'AMP en ait avisé la Municipalité, cette dernière n'a pas encore apporté les correctifs requis.

4. Considération additionnelle

Il convient de souligner que l'AMP a constaté, après ses entrevues – au cours desquelles elle a communiqué à la Municipalité les constats qu'elle tirait de l'examen des processus contractuels – que cette dernière a procédé à la publication sur son site Web de sa procédure sur la réception et l'examen des plaintes. En effet, le cadre normatif impose aux municipalités que cette procédure soit rendue disponible, et ce, en tout temps¹³.

¹¹ *Axim Construction inc. c. Université du Québec à Montréal*, 2018 QCCS 3087, par. 26

¹² *Code municipal du Québec*, préc., note 2, art. 938.1.2

¹³ *Id.*, art. 938.1.2.1

L'AMP souligne que, bien que la Municipalité se soit conformée à cette obligation, la procédure se trouve sous une rubrique qui la rend peu susceptible d'être consultée. Il serait opportun qu'elle soit plus facilement accessible afin de permettre aux personnes concernées d'exercer leurs droits sans difficulté.

5. Conclusion

VU la nécessité pour les municipalités de respecter le principe de transparence dans les processus contractuels;

VU les manquements constatés au cadre normatif en raison du défaut, par la Municipalité, de publier et de maintenir à jour mensuellement sur son site Web la liste de tous les contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$ qu'elle conclut, ainsi que les renseignements relatifs à ces contrats qui sont requis par le CMQ;

VU les manquements constatés au cadre normatif quant à l'obligation de publier au SEAO la liste des contrats conclus lorsque ceux-ci comportent une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$;

VU l'absence de résolution autorisant la Municipalité à procéder à l'octroi d'un contrat pour l'acquisition du bois traité;

VU le manquement commis lors de l'évaluation par la Municipalité de la soumission pour l'acquisition des garde-corps;

VU les manquements constatés au cadre normatif quant à l'obligation de rendre disponible en tout temps, sur le site Web de la Municipalité, son règlement relatif à la gestion contractuelle;

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 s'assurer que les obligations de publication, sur le site Web de la Municipalité ainsi qu'au SEAO, des renseignements exigés sur les contrats visés par le *Code municipal du Québec* sont respectées en tout temps;

RECOMMANDE au conseil municipal de la Municipalité d'assurer la formation des membres du personnel exerçant des fonctions en gestion contractuelle sur les exigences de publication des renseignements relatifs aux contrats publics, des règlements sur la gestion contractuelle, ainsi que de la politique et de la procédure de traitement des plaintes, tel que requis par le *Code municipal du Québec*;

RECOMMANDE à la Municipalité de compléter la publication, et ce, dans les plus brefs délais, de son règlement relatif à la gestion contractuelle sur son site Web;

REQUIERT du directeur général ou de toute autre personne désignée par le conseil municipal de la Municipalité de la tenir informée, par écrit, dans un délai de 45 jours, des mesures prises pour donner suite à ces recommandations.

Fait le 16 novembre 2022

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ