GUIDE SUR LES MODES DE PASSATION DES CONTRATS MUNICIPAUX DONT LA DÉPENSE EST INFÉRIEURE AU SEUIL OBLIGEANT L'APPEL D'OFFRES PUBLIC

Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).

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

ISBN 978-2-550-82529-6 (PDF)

Dépôt légal – 2018
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.

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2018.

TABLE DES MATIERES

1 Introduction 4

2 Nouvelles règles de passation d'un contrat 4

3 Objectifs du guide 5

4 Principes pour favoriser la saine gestion contractuelle 6

5 Règlement de gestion contractuelle 6

5.1 L'adjudication par appel d'offres public de contrats dont la dépense est inférieure au seuil obligeant l'appel d'offres public 7

5.1.1 Les principaux avantages et inconvénients de l'appel d'offres public 8

5.1.2 Bonnes pratiques en matière d'appel d'offres public 8

5.2 L'adjudication de contrats par appel d'offres sur invitation 9

5.2.1 Les principaux avantages et inconvénients de l'appel d'offres sur invitation 10

5.2.2 Bonnes pratiques en matière d'appel d'offres sur invitation 10

5.3 La passation de contrats de gré à gré 11

5.3.1 Les principaux avantages et inconvénients du gré à gré 11

5.3.2 Bonnes pratiques en matière de passation de contrats de gré à gré 11

5.3.3 Bonnes pratiques en matière de rotation de cocontractants 12

5.4 Exemples de choix de mode de passation 14

5.4.1 Le choix de chacune des municipalités 14

5.4.1.1 Municipalité A 14

5.4.1.2 Municipalité B 14

5.4.1.3 Municipalité C 15

6 Conclusion 15

7 Références 16

ANNEXE A : Formulaire d'analyse pour le choix d'un mode de passation 17

1 INTRODUCTION

Les municipalités procèdent régulièrement à l'acquisition de biens et de services afin de répondre aux divers besoins des citoyens. Ces acquisitions font généralement l'objet d'un contrat conclu entre une ou plusieurs municipalités et la ou les parties disposées à fournir des biens ou des services touchant aux assurances, à l'exécution de travaux, à la fourniture de matériel et à la fourniture de services.

La passation de contrats est un exercice important et stratégique qui nécessite une gestion saine et rigoureuse de la part des municipalités. Conséquemment, les municipalités ont des obligations et des responsabilités qui découlent des dispositions législatives et réglementaires visant à encadrer l'attribution des contrats ainsi qu'à assurer la transparence des processus et une reddition de comptes auprès des citoyens.

2 NOUVELLES RÈGLES DE PASSATION D'UN CONTRAT

La Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs (sanctionnée le 16 juin 2017, 1re session, 41e législature, précédemment connue sous le nom PL-122), contient des mesures ayant pour objectif d'assouplir les règles de passation des contrats municipaux. Parmi celles-ci, les articles 74 et 100[1] permettent aux municipalités, depuis le 1er janvier 2018, d'établir le mode de passation des contrats dont la dépense est inférieure au seuil obligeant l'appel d'offres public (AOP) dans la mesure où elles adoptent des règles à cet effet dans leur règlement de gestion contractuelle (RGC).

Les municipalités qui choisissent de ne pas prévoir de telles règles dans leur RGC continueront tout simplement d'être assujetties aux règles de passation des contrats présentement applicables, c'est-à-dire inviter par écrit au moins deux fournisseurs avant d'adjuger un contrat dont la valeur se situe entre 25 000 $ et le seuil obligeant l'AOP ou utiliser le mode de passation de leur choix pour les contrats de moins de 25 000 $ (gré à gré ou autre).

Toutefois, pour se conformer aux dispositions législatives apportées par le PL-122 ainsi que par la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec (sanctionnée le 19 avril 2018, 1re session, 41e législature, précédemment connue sous le nom PL-155), sanctionnée le 19 avril 2018, la municipalité doit prévoir à l'intérieur de son RGC des mesures pour favoriser la rotation d'éventuels

[1] L'article 74 remplace l'article 573.3.1.2 de la Loi sur les cités et villes tandis que l'article 100 remplace l'article 938.1.2 du Code municipal du Québec.

cocontractants lorsqu'il s'agit de contrats de gré à gré dont la dépense est de 25 000 $ ou plus, mais inférieure au seuil obligeant l'AOP.

De plus, les articles 573.3.1.2 de la Loi sur les cités et villes et 938.1.2 du Code municipal obligent la municipalité à déposer au conseil municipal un rapport concernant l'application de ce règlement au moins une fois par an.

Dans l'éventualité où une municipalité choisit de modifier son RGC, elle peut décider d'introduire des mesures pour encadrer la passation des contrats dont la dépense est inférieure au seuil obligeant l'AOP de manière progressive afin de se laisser le temps de revoir ses pratiques de gestion contractuelle et d'acquérir une meilleure connaissance du marché.

Notons qu'en vertu de l'article 272 du PL-155, le seuil d'AOP est actuellement de 101 100$. Ce seuil sera, à l'avenir, fixé par règlement ministériel. Il est donc sujet à changement, notamment en vue d'ajuster celui-ci afin de tenir compte des accords de libéralisation des marchés publics qui prévoient l'indexation de ce seuil tous les deux ans. Il est par conséquent recommandé que la municipalité réfère au seuil décrété par la ministre plutôt qu'à un seuil fixe dans son règlement de gestion contractuelle. Par exemple, la municipalité pourrait utiliser les termes « les règles de passation pour les contrats en bas du seuil obligeant à l'appel d'offres public » par opposition à « les règles de passation pour les contrats de moins de 100 000 $ ».

3 OBJECTIFS DU GUIDE

Du fait qu'une grande majorité des contrats municipaux sont d'une valeur inférieure au seuil obligeant l'AOP, il est important pour les municipalités de parfaire leurs pratiques de gestion contractuelle relativement à ces contrats. Le présent guide vise à orienter les municipalités dans le choix des mesures qu'elles peuvent adopter dans leur RGC pour encadrer la passation de contrats en-dessous du seuil obligeant l'AOP. Il propose également une démarche et un outil simple pour aider les municipalités à choisir le mode de passation optimal pour un contrat ou pour une catégorie de contrats.

Le contenu de ce guide s'avère aussi pertinent pour une municipalité qui souhaite continuer à appliquer les règles de passation des contrats actuellement en vigueur, mais qui choisit tout de même d'adopter des règles additionnelles ou de se doter d'une démarche plus rigoureuse pour la passation de ces contrats.

Néanmoins, les orientations fournies dans ce guide ne couvrent que certains aspects de la passation des contrats et n'ont pas pour effet de remplacer les obligations légales auxquelles sont assujetties les municipalités en la matière. En tout temps, ces dernières sont tenues de se référer à leur cadre légal.

4 PRINCIPES POUR FAVORISER LA SAINE GESTION CONTRACTUELLE

Les municipalités doivent, sauf exceptions prévues par la loi[2], procéder par AOP pour adjuger un contrat dont la dépense est égale ou supérieure au seuil obligeant l'AOP. Cette façon de faire a pour objectif d'assurer le respect de trois principes sur lesquels devraient reposer toute décision et tout processus menant à l'adjudication d'un contrat, soit l'intégrité, l'équité et la transparence.

Même dans le cas où une municipalité n'est pas dans l'obligation de procéder par AOP pour passer un contrat, il est important que les élus et les employés municipaux préservent la confiance des citoyens en respectant ces trois principes.

Par ailleurs, lorsqu'une municipalité entame une réflexion portant sur le contenu de son RGC, ces principes contribueront à établir une cohésion entre les différentes règles envisagées. Une telle cohésion est essentielle pour que la municipalité présente une vision claire et structurée des décisions et des procédures qui sous-tendent la passation d'un contrat impliquant le déboursement de deniers publics.

Dans cette perspective :

- pour assurer l'intégrité des procédures de passation de contrats municipaux, des règles cohérentes et objectives doivent être mises en place;
- pour assurer l'équité de ces mêmes procédures, ces règles doivent éviter le favoritisme et garantir un traitement juste et impartial de tout cocontractant potentiel;
- pour assurer la transparence de ces procédures, les règles doivent être compréhensibles et favoriser l'accessibilité aux résultats des procédures de passation.

5 RÈGLEMENT DE GESTION CONTRACTUELLE

Une municipalité devrait évaluer l'opportunité de modifier son RGC à la lumière de deux éléments. D'une part, à partir de ses pratiques actuelles en matière de gestion contractuelle, de façon à déterminer si celles-ci répondent aux objectifs que la municipalité entend poursuivre dans la passation de contrats. D'autre part, selon la marge de manœuvre qu'elle souhaite pour gérer la passation des contrats dont la dépense est inférieure au seuil obligeant l'AOP. À la suite d'une telle évaluation, si la municipalité choisit d'entreprendre une démarche de modification de son RGC, elle devra établir de nouvelles règles en considérant les orientations qu'elle veut donner à sa gestion contractuelle.

---

[2] Pour connaître ces exceptions, veuillez consulter le Régime général concernant la passation des contrats municipaux sur le site du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Le contenu de ce document peut changer suivant l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions législatives.

Bien qu'elle en ait la possibilité, il n'est pas à l'avantage de la municipalité d'utiliser un seul mode de passation pour tous les contrats. En effet, le mode optimal varie selon la nature du besoin et les caractéristiques du marché susceptible de le combler. Il est possible qu'un mode soit approprié pour certains types de contrats mais pas pour d'autres.

De plus, la municipalité pourrait, voire devrait, déterminer pour chaque catégorie de contrats, le montant de la dépense à partir duquel elle prévoit avoir recours à un mode de passation en particulier. Pour un même type de contrat, il est possible que le montant de la dépense diffère selon le mode de passation. Par exemple, une municipalité pourrait décider de passer ses contrats en technologie de l'information de gré à gré pour une dépense de moins de 30 000 $ et par appel d'offres public pour une dépense de plus 30 000 $.

Une municipalité pourrait également :

- établir que les contrats d'approvisionnement doivent être adjugés par AOP à partir de 50 000 $;
- procéder de gré à gré avec une entreprise pour un contrat de services dont la dépense est inférieure au seuil obligeant à l'AOP dans la mesure où cette entreprise est une entreprise d'économie sociale selon la Loi sur l'économie sociale;
- fixer à au moins trois le nombre d'entreprises invitées à soumissionner pour les contrats d'ingénierie dont la dépense est de 50 000 $ ou plus, mais inférieure au seuil obligeant à l'AOP, dont au moins une entreprise située à l'extérieur du territoire de la municipalité lorsque possible.

Si une municipalité décide néanmoins d'utiliser, en majorité, le mode de passation de gré à gré, il serait opportun pour elle de prévoir dans son RGC un minimum de mesures, outre celles sur la rotation d'éventuels cocontractants, pour encadrer la passation de ses contrats et pour favoriser le recours à un autre mode, lorsque approprié.

Pour aider une municipalité à choisir le mode de passation approprié, entre AOP, l'appel d'offres sur invitation ou le gré à gré, la présente section traite des avantages et des inconvénients de chaque mode et propose de bonnes pratiques pour les employer efficacement. De plus, les bonnes pratiques proposées contribuent à assurer l'intégrité, l'équité et la transparence des décisions et des processus. Un formulaire d'analyse pour le choix d'un mode de passation est proposé à l'annexe A pour aider la municipalité à prendre des décisions éclairées et à documenter les éléments qui ont motivé ces décisions.

5.1 L'adjudication par appel d'offres public de contrats dont la dépense est inférieure au seuil obligeant l'appel d'offres public

L'AOP est obligatoire pour la majorité des contrats dont la dépense est égale ou supérieure au montant décrété par la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation

et est régi par la loi afin d'assurer l'intégrité, l'équité et la transparence de la procédure. Bien qu'une municipalité puisse élaborer sa propre procédure d'AOP pour les contrats comportant une dépense inférieure au seuil obligeant l'AOP si elle se dote de règles à cet effet dans son RGC, il serait préférable qu'elle se conforme aux exigences de la loi afin d'éviter la multiplication de telles procédures.

Certains assouplissements aux exigences de la loi sont tout de même envisageables, ce qui offre ainsi plus de flexibilité à une municipalité qui choisit de procéder par AOP. Par exemple, le délai de réception des soumissions peut être écourté ou la publication de l'appel d'offres peut se faire uniquement sur le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO). Il est également possible de limiter la région à laquelle s'étend l'appel d'offres lorsque la concurrence est saine et suffisante.

La municipalité devrait également déterminer le mode d'adjudication approprié, comme le mode du plus bas soumissionnaire conforme; le mode à l'aide de deux enveloppes; ou le mode avec la grille de pondération incluant le prix (avec ou sans discussion et négociation). Pour plus d'information sur les deux derniers modes, veuillez consulter le Muni-Express du 28 juillet 2017.

5.1.1 Les principaux avantages et inconvénients de l'appel d'offres public

L'AOP favorise la concurrence et permet à la municipalité d'obtenir le prix le plus avantageux pour combler son besoin. Il permet également à la municipalité de mieux connaître son marché du fait qu'il sollicite publiquement la participation de toutes les entreprises intéressées. Cette accessibilité peut avoir pour effet d'inciter de nouvelles entreprises, dont la municipalité ignorait l'intérêt, à déposer une soumission. Enfin, c'est le mode le plus à même de favoriser l'intégrité, l'équité et la transparence des procédures.

Toutefois, ce mode est assorti de certaines exigences inhérentes à son fonctionnement, ce qui peut engendrer des frais pour les entreprises qui souhaitent déposer une soumission. Ces frais sont parfois inclus dans le prix soumis par les entreprises. Ce mode peut aussi s'avérer plus long pour la municipalité comparativement à d'autres modes en raison des délais nécessaires pour préparer les documents d'appel d'offres ainsi que pour recevoir et analyser les soumissions. Ces délais peuvent accroître le temps écoulé entre l'identification du besoin et l'adjudication du contrat pour le combler.

5.1.2 Bonnes pratiques en matière d'appel d'offres public

Il est avisé pour une municipalité de planifier ses besoins (récurrence, quantité, qualité, etc.). Cela lui permet de déterminer à quel moment lancer ses appels d'offres de manière à éliminer les contraintes liées aux délais de procédure. De plus, quand une municipalité connaît ses besoins et qu'elle est en mesure de bien évaluer le prix du contrat, elle a avantage à procéder par AOP car elle peut profiter du jeu de la concurrence.

Pour bien mener un AOP, une municipalité doit connaître les marchés pour déterminer s'il existe assez d'entreprises pour offrir une concurrence saine et suffisante. Elle peut de temps en temps sonder l'intérêt des entreprises, au moyen d'un appel d'intérêts, et du même coup, mieux connaître les services qu'elles offrent. En plus de favoriser la concurrence, un plus grand nombre de participants diminue la possibilité de collusion entre les entreprises soumissionnaires. On suggère d'estimer les frais assumés par une entreprise pour le dépôt d'une soumission. Si ces frais sont disproportionnés par rapport à la valeur du contrat, certaines entreprises éviteront de participer à l'appel d'offres, ce qui diminuera le bassin de soumissionnaires éventuels.

Si une municipalité est au fait de l'absence d'une concurrence saine et suffisante pour un marché en particulier ou pour un besoin en particulier, il serait pertinent pour elle de passer le contrat de gré à gré, ce qui lui permettrait d'exercer un meilleur contrôle sur le prix en négociant avec la ou les entreprises intéressées. Des règles à cet effet peuvent être prévues dans son RGC pour les contrats dont la dépense est inférieure au seuil obligeant l'AOP.

L'AOP est aussi un excellent moyen d'évaluer de manière structurée l'offre d'un bien ou d'un service. D'une part, le recours à la grille de pondération incluant le prix permet l'évaluation des offres en fonction d'un nombre de points basés, outre le prix, sur la qualité ou la quantité des biens, des services et des travaux, sur les modalités de livraison, sur les services d'entretien, sur l'expérience et la capacité financière requises de l'assureur, du fournisseur ou de l'entrepreneur ou sur tout autre critère directement lié au marché. D'autre part, l'adjudication d'un contrat à l'aide des deux enveloppes permet, dans une première étape, d'évaluer la qualité d'une soumission en fonction de critères établis et, dans une deuxième étape, de considérer le prix de la soumission. Ce mode vise ainsi à évaluer le rapport entre la qualité et le prix de chacune des propositions.

5.2 L'adjudication de contrats par appel d'offres sur invitation

L'appel d'offres sur invitation permet à la municipalité d'inviter à soumissionner des entreprises qu'elle choisit selon ses propres critères, contrairement à l'AOP qui est une invitation ouverte à toute entreprise intéressée à participer. La municipalité peut déterminer, pour les contrats dont la dépense est inférieure au seuil obligeant l'AOP, le montant à partir duquel elle prévoit adjuger un contrat par appel d'offres sur invitation si elle adopte des règles à cet effet dans son RGC. Pour la municipalité qui ne prévoit pas adopter de telles règles, la valeur des contrats qui devront faire l'objet d'un appel d'offres sur invitation écrite est de 25 000 $ ou plus, mais inférieure au seuil obligeant l'AOP.

Comme pour l'AOP, la municipalité peut assouplir les exigences du processus d'appel d'offres sur invitation, notamment en écourtant le délai minimal de réception des soumissions qui est de 8 jours. Le délai devrait néanmoins permettre aux entreprises de préparer adéquatement leur soumission, sinon elles risquent de ne pas répondre.

5.2.1 Les principaux avantages et inconvénients de l'appel d'offres sur invitation

Les délais nécessaires pour l'appel d'offres sur invitation sont plus courts que ceux de l'appel d'offres public, car c'est la municipalité qui sollicite directement les entreprises au lieu d'attendre que celles-ci se procurent les documents requis dans le SEAO. Puisqu'elle choisit les entreprises, ce mode offre plus de contrôle à la municipalité sur les soumissionnaires pouvant participer à l'appel d'offres. Ce mode favorise aussi la concurrence dans la mesure où la municipalité invite plusieurs entreprises à déposer une soumission.

L'appel d'offres sur invitation a cependant comme inconvénient de faire peser sur la municipalité le fardeau de trouver des soumissionnaires potentiels. Pour tirer avantage du processus, elle devrait donc bien connaître ses marchés et les entreprises qui y participent. Ce mode peut également réduire l'accessibilité aux contrats municipaux et limiter la concurrence si la municipalité invite toujours les mêmes entreprises ou seulement un petit nombre d'entreprises. De surcroît, si elle ne se tient pas au fait des nouvelles entreprises qui tentent de percer le marché, la municipalité risque de se priver de biens ou de services à de meilleurs prix, d'une qualité supérieure ou innovants.

5.2.2 Bonnes pratiques en matière d'appel d'offres sur invitation

Comme pour l'AOP, la municipalité devrait s'informer sur le marché ciblé afin de connaître les entreprises susceptibles d'être intéressées par un contrat. Lorsque la municipalité procède par appel d'offres sur invitation, il est à conseiller de solliciter au moins trois entreprises afin de favoriser la concurrence. La municipalité peut également se donner comme règle d'inviter au moins une entreprise qui n'est pas de la région à déposer une soumission ou, lorsque c'est possible, d'inviter au moins une entreprise nouvelle sur le marché visé.

Il serait pertinent d'assurer une rotation parmi les entreprises qui sont invitées à déposer une soumission si une municipalité n'a pas l'habitude d'inviter plusieurs entreprises. Pour ce faire, la municipalité peut dresser une liste d'entreprises à partir de laquelle elle effectue une rotation afin d'éviter de favoriser quelques entreprises au détriment d'autres.

Du fait que la municipalité peut choisir ses cocontractants éventuels, de telles règles, sans être exhaustives, assurent un cadre de gestion minimal. Elles démontrent que la municipalité s'efforce de gérer sainement l'attribution de ses contrats, et ce, dans le respect des intérêts de ses citoyens. Ces règles peuvent, par ailleurs, contribuer à protéger la municipalité contre des plaintes provenant d'entreprises exclues d'un appel d'offres sur invitation puisqu'elle pourra démontrer que sa démarche est intègre, équitable et transparente.

5.3 La passation de contrats de gré à gré

Le gré à gré permet à une municipalité de conclure un contrat directement avec un cocontractant sans procédure d'appel d'offres. En-dessous du seuil obligeant l'AOP, la municipalité peut déterminer le montant à partir duquel elle prévoit passer un contrat de gré à gré si elle adopte des règles dans son RGC à cet effet. Pour la municipalité qui n'envisage pas d'adopter de règles particulières dans son RGC, le montant des contrats pouvant être conclus de gré à gré demeure à moins de 25 000 $.

5.3.1 Les principaux avantages et inconvénients du gré à gré

La passation d'un contrat de gré à gré offre la possibilité à une municipalité d'agir rapidement pour combler un besoin. Ce mode permet également à la municipalité de discuter ouvertement avec une ou plusieurs entreprises, ce qui peut l'aider à mieux définir son besoin en fonction des informations fournies par les cocontractants potentiels[3]. À la suite des discussions, la municipalité est libre de négocier avec l'entreprise retenue les modalités d'une éventuelle entente (prix, quantité, délais de livraison, etc.).

L'absence d'une procédure claire et définie tend néanmoins à rendre le gré à gré vulnérable à la critique de la part des citoyens et d'autres entreprises désirant obtenir des contrats municipaux. Les risques de favoritisme et l'absence de concurrence peuvent priver la municipalité de meilleurs prix ou d'une meilleure qualité de biens ou de services lorsqu'elle connaît mal son marché ou qu'elle approche une seule entreprise pour répondre à son besoin. La municipalité risque également de se priver des services de nouvelles entreprises offrant des biens ou des services innovants si elle sollicite généralement la même ou les mêmes entreprises[4].

5.3.2 Bonnes pratiques en matière de passation de contrats de gré à gré

D'entrée de jeu, peu importe le seuil fixé pour les contrats de gré à gré, il est important d'évaluer la possibilité d'adjuger un contrat par AOP ou sur invitation. Par exemple, comme on l'a mentionné précédemment, si le besoin est connu et facile à évaluer, il pourrait être avantageux pour la municipalité de procéder par AOP pour profiter du jeu de la concurrence. Inversement, si la municipalité a de la difficulté à bien circonscrire son besoin, le gré à gré pourrait lui permettre de profiter de l'expertise d'une ou de plusieurs entreprises pour peaufiner l'expression de son besoin lors de discussions avec ces dernières. La municipalité a la responsabilité de vérifier auprès de plus d'une entreprise avant d'attribuer un contrat afin de s'assurer que ce dernier est à son avantage.

---

[3] JOBIDON, Nicolas, *Le choix d'un mode d'adjudication ou d'attribution des contrats comportant une dépense inférieure au seuil d'appel d'offres public en vertu de la Loi sur les contrats des organismes publics*, Faculté de droit, Université Laval, Québec, 2011, p. 80.

[4] Idem.

La municipalité devrait être en mesure de démontrer que ses décisions sont basées sur des critères objectifs et raisonnables. Une bonne habitude à prendre consiste à bien documenter les considérations qui l'ont amenée à passer un contrat à une entreprise plutôt qu'à une autre. Pour reprendre l'esprit des principes énoncés à la section 4 du guide, une démarche sérieuse permet à la municipalité de se prémunir contre des accusations de favoritisme, de traitement inéquitable ou de conflit d'intérêts. À cette fin, le formulaire d'analyse pour le choix d'un mode de passation, proposé à l'annexe A, peut servir d'outil de documentation.

En matière de transparence, même si un contrat est conclu de gré à gré, la municipalité devrait être en mesure de fournir les explications justifiant le choix du cocontractant, d'où l'importance d'un outil de documentation. En outre, il est recommandé que la municipalité consigne par écrit les ententes avec ses cocontractants pour documenter les engagements des deux parties.

La municipalité doit aussi demeurer vigilante quant au respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (LTEML). Il est possible qu'une entreprise approche une municipalité pour lui offrir des services et que la municipalité conclue ensuite un contrat de gré à gré avec l'entreprise. Si un tel cas se produit, la municipalité doit s'assurer que la passation du contrat s'est faite de manière à respecter les exigences de la LTEML. Pour plus d'informations à ce sujet, veuillez consulter le site du Commissaire au lobbyisme du Québec.

Par ailleurs, la municipalité peut adopter des règles dans son RGC qui coïncident avec des objectifs spécifiques à une catégorie de contrats. Ces règles peuvent porter sur des considérations de nature sociale, économique ou environnementale. Par exemple, la municipalité pourrait favoriser des coopératives de solidarité sociale ou des organismes à but non lucratif pour des contrats concernant les services de loisir offerts aux citoyens.

Il est également possible pour la municipalité de favoriser une entreprise qui offre des biens ou des services particuliers ou d'une qualité supérieure. Dans un tel cas, la municipalité aurait encore avantage à documenter son besoin ainsi que les raisons qui l'ont amenée à conclure un ou plusieurs contrats avec une entreprise donnée. L'information concernant de tels contrats pourrait être incluse dans le rapport annuel portant sur l'application du RGC déposé au conseil municipal.

5.3.3 Bonnes pratiques en matière de rotation de cocontractants

La municipalité doit, à l'égard des contrats qui comportent une dépense de 25 000 $ ou plus, mais inférieure-au seuil obligeant l'AOP et qui peuvent être passés de gré à gré, prévoir dans son RGC des mesures pour favoriser la rotation d'éventuels cocontractants. Il importe de souligner que cette disposition n'oblige pas une municipalité à procéder à des rotations systématiques. Elle oblige plutôt une municipalité à intégrer dans son RGC des mesures

favorisant à la rotation d'éventuels cocontractants et à les respecter. Il est attendu de ces mesures qu'elles contribuent à la saine gestion des contrats municipaux en favorisant de bonnes pratiques de rotation pour les contrats dont la dépense est de 25 000 $ ou plus, mais inférieure au seuil obligeant l'AOP.

À cet égard, une municipalité pourrait :

- établir une liste de cocontractants répartis par catégories de contrats et sélectionner chacun des cocontractants à tour de rôle;
- procéder périodiquement par AOP ou par appel d'intérêts afin de connaître les entreprises intéressées à répondre au besoin de la municipalité. À la suite du contrat adjugé par appel d'offres, la municipalité pourrait effectuer une rotation, au cours des années suivantes, parmi les entreprises soumissionnaires;
- limiter le nombre de contrats consécutifs passés avec à une même entreprise;
- limiter à une région géographique donnée l'origine des cocontractants éventuels parmi lesquels elle souhaite effectuer une rotation afin de favoriser le développement régional.

La rotation ne devrait toutefois pas se faire au détriment de la saine gestion des contrats municipaux. La municipalité doit tendre à faire participer le plus grand nombre d'entreprises possible parmi celles qui sont en mesure de répondre à ses besoins. Lorsque les caractéristiques d'un bien ou d'un service sont équivalentes et que le prix demandé par les cocontractants éventuels est similaire, la rotation devrait toujours être favorisée par la municipalité.

Dans le cas où la rotation entraîne une augmentation du prix pour diverses raisons (frais de transport, entreprise moins concurrentielle, quantité limitée des biens, etc.) ou dans le cas où une entreprise ne peut combler entièrement le besoin de la municipalité, cette dernière peut choisir de ne pas contracter avec telle ou telle entreprise. Encore une fois, il s'avère très important de documenter les cas où la rotation ne peut être profitable à la municipalité. Une telle décision doit s'appuyer sur des faits objectifs et démontrables.

Par exemple, une municipalité pourrait effectuer une rotation parmi trois entreprises seulement malgré le fait que deux autres entreprises des alentours offrent des services similaires. Si on peut démontrer que les deux entreprises exclues ne sont pas en mesure de répondre à l'ensemble des besoins de la municipalité ou que leurs prix sont déraisonnables comparés à ceux des trois autres entreprises, alors la décision sera justifiée. Il est également possible qu'une seule entreprise située à une distance raisonnable soit en mesure de répondre au besoin. Si la municipalité conclut qu'il est à son avantage d'attribuer le contrat à cette entreprise plutôt que de solliciter une entreprise de l'extérieur de son territoire, elle sera justifiée de le faire.

Enfin, il faut préciser que les exceptions mentionnées à l'article 573.3 de la Loi sur les cités et villes et à l'article 938 du Code municipal du Québec s'appliquent également aux contrats dont la dépense est inférieure au seuil obligeant l'AOP conclus de gré à gré. Par exemple, pour un contrat dont l'objet est la fourniture de biens meubles ou de services liés au domaine artistique ou culturel ou la fourniture d'abonnements, ou encore dont l'objet est la fourniture d'espaces médias pour les fins d'une campagne de publicité ou de promotion, la municipalité n'aurait pas l'obligation de prévoir des mesures pour assurer la rotation d'éventuels cocontractants. Toutefois, rien n'empêche qu'une municipalité se dote de mesures pour assurer la rotation lorsqu'il s'agit de contrats dont l'objet est mentionné à ces articles. En fait, la passation de ces contrats devrait aussi respecter les principes d'intégrité, d'équité et de transparence essentiels à une saine gestion contractuelle.

5.4 Exemples de choix de mode de passation

Pour comprendre le choix d'un mode de passation, voyons les exemples de trois municipalités, A, B et C, qui ont chacune fixé à moins de 50 000 $ le seuil des contrats pouvant être conclus de gré à gré.

Les trois municipalités souhaitent se procurer les services d'une agence de publicité pour la refonte de leur site Web. Elles ont chacune établi la valeur du contrat entre 40 000 $ et 45 000 $ en se fiant aux sommes déboursées antérieurement pour le même service.

5.4.1 Le choix de chacune des municipalités

5.4.1.1 Municipalité A

La municipalité A a déjà une bonne idée des modifications qu'elle veut apporter à son site Web. Par suite de discussions avec d'autres municipalités, elle sait que plusieurs firmes peuvent répondre à son besoin. Une évaluation de la qualité est également souhaitée par les élus, puisque plusieurs citoyens se plaignent du fonctionnement du site actuel qui date de plusieurs années. La municipalité cherche alors à obtenir le meilleur rapport qualité-prix possible. Conséquemment, elle lance un AOP pour joindre le plus grand nombre de firmes possible, qu'elle évaluera au moyen d'une grille de pondération incluant le prix.

5.4.1.2 Municipalité B

La municipalité B a déjà fait affaire avec une firme dont le produit livré n'était pas à la hauteur de ses attentes. De plus, la firme a fréquemment retardé la livraison finale du bien demandé. La municipalité connaît par ailleurs plusieurs firmes qui ont une bonne réputation dans la région. Ses besoins sont clairement définis puisque le personnel de la municipalité a déjà repéré des sites Web desquels la municipalité pourrait s'inspirer. Elle décide donc de

procéder par appel d'offres sur invitation dans le but de ne solliciter que des firmes dont elle est sûre tout en assurant un certain niveau de concurrence.

5.4.1.3 Municipalité C

Les élus souhaitent rajeunir l'image de la municipalité C pour inciter de jeunes familles à venir s'y installer. Lors d'un sondage, plusieurs citoyens ont signifié l'importance d'offrir des services en ligne, d'avoir une présence sur les réseaux sociaux et de se doter d'une image de marque originale. La municipalité C n'a pas de savoir-faire dans ces domaines et il lui est difficile de cerner son besoin du fait qu'elle ne connaît pas les produits qui peuvent s'offrir à elle.

La municipalité décide de s'informer sur les firmes de la région en s'appuyant sur deux critères de recherche : l'originalité des projets menés par la firme et sa réputation en ce qui concerne la création d'images de marque. Elle trouve deux firmes qui répondent à ses critères. Elle amorce des discussions avec chacune des firmes, discussions au cours desquelles les deux firmes proposent des solutions pour répondre aux besoins de la municipalité en fonction du budget alloué. Satisfaite du résultat de la négociation avec l'une des deux firmes, la municipalité conclut avec elle un contrat de gré à gré.

6 CONCLUSION

À la suite de la sanction du PL-122, les municipalités ont à leur disposition de nouvelles possibilités en matière de gestion contractuelle, notamment quant à la passation des contrats d'une valeur inférieure au seuil obligeant l'AOP. Ces pouvoirs nécessitent inévitablement que les municipalités repensent leurs pratiques de gestion contractuelle. Les municipalités doivent s'assurer que les décisions et procédures menant à l'attribution d'un contrat sont intègres, équitables et transparentes. En s'appuyant sur ces principes, ce guide se veut un outil pour alimenter la réflexion des municipalités quant à l'importance d'encadrer la passation des contrats municipaux. Il souligne l'importance, en outre, de favoriser le mode de passation optimal pour chaque contrat ou catégorie de contrats.

En instaurant des règles qui favorisent la saine gestion des contrats municipaux, les municipalités préservent avant tout les intérêts des citoyens à qui elles doivent rendre compte.

7 RÉFÉRENCES

JOBIDON, Nicolas, *Le choix d'un mode d'adjudication ou d'attribution des contrats comportant une dépense inférieure au seuil d'appel d'offres public en vertu de la Loi sur les contrats des organismes publics*, Faculté de droit, Université Laval, Québec, 2011.

LANGLOIS, André, *Les contrats municipaux par demande de soumissions*, 3e édition, Les Éditions Yvon Blais, Québec, 2005.

LAPRISE, Sébastien et François ÉMOND, *Contrats municipaux*. *Manuel sur les meilleures stratégies*, Wolters Kluwer, Québec, 2014.

Guide sur les risques et les contrôles en gestion contractuelle, Secrétariat du Conseil du trésor, gouvernement du Québec, Québec, 2014.

ANNEXE A : Formulaire d'analyse pour le choix d'un mode de passation

1 BESOINS DE LA MUNICIPALITÉ

Objet du contrat

Objectifs particuliers (économies souhaitées, qualité, environnement, etc.)

Valeur estimée de la dépense (incluant les options de renouvellement)	**Durée du contrat**

2 MARCHÉ VISÉ

Région visée	**Nombre d'entreprises connues**

Est-ce que la participation de toutes les entreprises connues est souhaitable? **Oui** ☐ **Non** ☐

Sinon, justifiez.

Estimation du coût de préparation d'une soumission

Autres informations pertinentes

3 MODE DE PASSATION CHOISI

Gré à gré ☐ **Appel d'offres sur invitation** ☐

Appel d'offres public régionalisé ☐ **Appel d'offres public ouvert à tous** ☐

Dans le cas d'un contrat passé de gré à gré dont la dépense est égale ou supérieure à 25 000 $ mais inférieure au seuil d'appel d'offres public, les mesures du RGC pour favoriser la rotation sont-elles respectées? **Oui** ☐ **Non** ☐

Si oui, quelles sont les mesures concernées?

Sinon, pour quelle raison la rotation n'est-elle pas envisageable?

4 SIGNATURE DE LA PERSONNE RESPONSABLE

Prénom, nom	**Signature**	**Date**

* Une version Word du formulaire est offerte sur le site Web du Ministère de sorte que le contenu pourra être adapté aux besoins de la municipalité.