

**Rapport
du ministère des Affaires municipales,
des Régions et de l'Occupation du territoire
concernant la vérification du processus
suivi par la Ville de Laval pour l'attribution des
contrats**

Avril 2012

Direction générale des finances municipales
Service de la vérification



Québec 

Service de la vérification

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

Dépôt légal – Mars 2012

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

978-2-550-63993-0

© Gouvernement du Québec – 2012

TABLE DES MATIÈRES

1. Mandat.....	1
1.1 Contexte	1
1.2 Profil de l'organisme municipal vérifié	1
1.3 Objectif de la vérification	1
1.4 Étendue de la vérification	2
1.5 Approche méthodologique	2
2. Résultats de la vérification.....	7
3. Constatations et recommandations	9
3.1 Présentation	9
3.2 Contrat à long terme.....	9
3.3 Dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers.....	9
3.4 Rapport sur la situation financière	18
3.5 Dépôt des listes	18
3.6 Régime général concernant l'adjudication des contrats	19
3.7 Délai pour la réception des soumissions	21
3.8 Accord intergouvernemental de libéralisation des marchés	22
3.9 Base de demande des soumissions.....	22
3.10 Ouverture publique en présence de deux témoins	23
3.11 Adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire conforme.....	23
3.12 Soumissions par voie d'invitation écrite	23
3.13 Système de pondération et d'évaluation des offres.....	24
3.14 Adjudication du contrat selon le meilleur pointage	25
3.15 Chance égale de satisfaire aux conditions d'appel d'offres	25
3.17 Division en plusieurs contrats interdite	31
3.18 Services professionnels exclusifs.....	34
3.19 Modifications à un contrat	36
3.20 Politique de gestion contractuelle.....	37
4. Commentaires généraux de la Ville	38
5. Conclusion de la vérification	41

1. Mandat

1.1 Contexte

Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire veille à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et des citoyens, et ce, en vertu des dispositions de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (L.R.Q., c. M-22.1).

Dans ce contexte, le ministre a désigné, le 12 novembre 2010, monsieur Richard Villeneuve, CA du Service de la vérification, pour réaliser un mandat de vérification concernant le processus suivi par la Ville de Laval pour l'attribution des contrats et sur tout autre aspect lié à l'administration municipale.

De plus, dans l'objectif de s'assurer de la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et des citoyens, le ministre a désigné, le 11 juillet 2011, madame Joanne David, CA du Service de la vérification, pour réaliser un mandat particulier sur les dépenses de recherche et de secrétariat pour les années antérieures à 2009.

Ce rapport vise à présenter les constats établis au cours de la réalisation des mandats de vérification et à formuler des recommandations concernant la Ville.

1.2 Profil de l'organisme municipal vérifié

La ville de Laval a été constituée le 6 août 1965, par le regroupement des treize municipalités existant sur l'île Jésus et des îles qui lui étaient rattachées, dont la ville des Îles-Laval.

La ville de Laval compte, selon le décret de population de 2012, 404 639 habitants et elle est la troisième ville en importance au Québec. Elle est assujettie à la Loi sur les cités et villes (LCV) (L.R.Q., c. C-19), à l'exception des dispositions inconciliables avec la Charte de la Ville de Laval.

Selon le rapport financier 2010, ses revenus de fonctionnement totalisent 689 M\$ et ses acquisitions en immobilisations s'élèvent à 197 M\$.

1.3 Objectif de la vérification

Ces mandats de vérification visent à s'assurer du respect des dispositions législatives prévues à la LCV et les dispositions réglementaires en découlant pour le processus suivi pour l'attribution des contrats et de la conformité des remboursements effectués relativement aux dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers par la Ville de Laval.

Afin de fournir cette assurance raisonnable, deux types d'interventions de vérification ont été effectués :

- une vérification financière portant sur les aspects financiers liés à l'attribution des contrats de façon à s'assurer que les dépenses liées aux contrats sont consignées de façon exacte;
- une vérification de conformité aux lois et règlements.

Dans le cadre d'un mandat de vérification, l'examen des pièces justificatives a démontré que des remboursements obtenus par le parti au pouvoir à titre de dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers ne semblaient pas respecter les dispositions applicables de la LCV. À la lumière de ce constat, le ministre a émis, en juillet 2011, un mandat particulier à ce sujet.

1.4 Étendue de la vérification

La vérification porte sur les contrats accordés pendant la période du 1^{er} janvier 2009 au 31 octobre 2010 par la Ville de Laval et sur les engagements contractuels (contrats accordés à long terme) en vigueur pour cette même période¹.

Le remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers effectués entre le 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2010 a également été vérifié. Pour ce faire, toutes les pièces disponibles ont été examinées pour cette période. Pour les années 2004 à 2008, il s'agissait d'un mandat particulier.

De 2004 à 2010, les postes de conseillers ont tous été occupés par des membres du même parti politique.

1.5 Approche méthodologique

La vérification a été effectuée en nous inspirant des normes de vérification généralement reconnues du Canada établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable, mais non absolue, que la Ville de Laval a respecté les dispositions législatives applicables.

Ce type de vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui du respect des articles en cause. Elle comprend également l'appréciation du respect général de ces articles.

Pour le travail de vérification effectué au regard des montants payés de moins de 25 000 \$ (tableau 2), nous avons demandé à la Ville de Laval de nous fournir un fichier électronique des déboursés.

1. Il est à noter que l'étendue de la vérification a été élargie pour certains dossiers lorsqu'il s'avérait nécessaire de le faire afin d'obtenir une assurance raisonnable.

Nous avons procédé à une analyse financière afin de cibler les fournisseurs pour lesquels il pourrait y avoir un risque de division de contrats ou de non-respect des seuils et des dispositions législatives s'y rattachant, tel que défini dans la Loi.

Ainsi, 531 fournisseurs ont été identifiés et 144 ont été sélectionnés de façon aléatoire ou ciblée pour une vérification selon la nature des contrats et le niveau des dépenses associées. L'échantillon comprenait des fournisseurs déjà identifiés autrement, par les engagements de crédit, les contrats sur invitation ou les appels d'offres publics.

Pour le travail de vérification effectué au regard de l'information contenue dans les tableaux 3 à 7, la Ville de Laval a remis une liste des contrats de plus de 25 000 \$ qu'elle a octroyés ainsi que l'information qualitative et quantitative relative à ces contrats. Par la suite, les 1306 dossiers identifiés ont été classés en différentes catégories selon la nature des contrats, à savoir : les contrats d'assurance, les contrats de construction, les contrats d'approvisionnement, les contrats de services professionnels et les autres contrats de service.

Les contrats ont également été répartis selon les niveaux de dépenses suivants : au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$, et 100 000 \$ et plus. Parmi ceux-ci, 503 ont été sélectionnés pour vérification, de façon aléatoire ou ciblée selon la nature des contrats et le niveau des dépenses associées. Étant donné le défaut de dépôt de la liste mensuelle des contrats au conseil jusqu'en octobre 2010, nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur l'exhaustivité de la liste des contrats fournie par la Ville.

Pour le travail de vérification effectué au regard des engagements à long terme (tableau 8), la Ville de Laval nous a fourni une liste des contrats accordés à long terme. Afin de s'assurer de la réalité et de l'exhaustivité de cette liste, elle a été conciliée avec le rapport financier de la Ville.

À partir de cette liste, une analyse a été effectuée afin de cibler les contrats pour lesquels il y avait un risque que l'article 29.3² de la LCV ne soit pas respecté.

Ainsi, 74 dossiers ont été identifiés, et de ce nombre, 18 nécessitaient une approbation du ministre. Parmi eux, 16 dossiers ont été sélectionnés pour une vérification selon le niveau des dépenses associées.

2. **29.3** Toute convention pour laquelle une municipalité engage son crédit pour une période excédant cinq ans doit pour la lier, être autorisée au préalable par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, sauf s'il s'agit d'une convention qui l'oblige au paiement d'honoraires pour services professionnels, d'un contrat de travail ou d'une entente intermunicipale. Toutefois dans le cas d'une ville de 100 000 habitants et plus, le cinq ans mentionné plus haut est remplacé par dix ans sauf lorsque la moyenne des dépenses annuelles qu'implique la convention pour les exercices financiers subséquents à celui durant lequel est adoptée la résolution qui autorise sa conclusion excède 0,5 % du total des crédits prévus au budget de la municipalité pour les dépenses de fonctionnement de celle-ci pour cet exercice.

Pour le travail de vérification effectué au regard des remboursements des dépenses de recherche et de secrétariat pour la période du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2008, nous avons obtenu de la Ville de Laval, le 12 juillet 2011, un fichier électronique contenant le détail des factures remboursées durant cette période. Une copie numérique de toutes les factures de ces mêmes années a également été fournie en format PDF. En ce qui concerne la période du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2010, le détail des factures remboursées a été obtenu lors de la vérification dans les locaux de la Ville.

À cet égard, la Direction des Affaires juridiques a fourni une interprétation des termes « dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers » afin de baliser les travaux de vérification effectués.

Notre vérification couvre la totalité des remboursements effectués par la Ville.

La vérification détaillée des dossiers dans les locaux de la Ville de Laval a été réalisée sur place du 14 février au 25 mars 2011, ainsi que les 28 et 29 avril 2011 et le 2 mai 2011. Au cours de la vérification, différents échanges et rencontres ont été tenus avec le personnel de la Ville.

Les tableaux suivants présentent, de façon globale et selon la nature des contrats, le nombre et la valeur financière des dossiers identifiés et vérifiés. Il est important de noter que les dépenses de recherche et de secrétariat sont exclues de ces tableaux.

Tableau 1		
Sommaire des contrats identifiés et vérifiés - Global		
Niveau des dépenses	Dossiers identifiés	Dossiers vérifiés
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	643	194
100 000 \$ et plus	663	309
Total	1 306	503
Dossiers vérifiés		38,5 %
Total en dollars	470,5 M\$	326,7 M\$
% des montants vérifiés		69,4 %

Tableau 2		
Mandats accordés à des fournisseurs, dont le niveau des dépenses est inférieur à 25 000 \$		
Niveau des dépenses	Fournisseurs identifiés	Dossiers vérifiés
Moins de 25 000 \$	531	144
% des montants vérifiés		27,1 %

Tableau 3		
Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Contrats de construction		
Niveau des dépenses	Dossiers identifiés	Dossiers vérifiés
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	47	1
100 000 \$ et plus	241	97
Total	288	98
Dossiers vérifiés		34,0 %
Total en dollars	257,9 M\$	181,9 M\$
% des montants vérifiés		70,5 %

Tableau 4		
Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Contrats d'approvisionnement		
Niveau des dépenses	Dossiers identifiés	Dossiers vérifiés
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	102	24
100 000 \$ et plus	145	44
Total	247	68
Dossiers vérifiés		27,5 %
Total en dollars	70,8 M\$	49,1 M\$
% des montants vérifiés		69,4 %

Tableau 5		
Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Contrats de services professionnels		
Niveau des dépenses	Dossiers identifiés	Dossiers vérifiés
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	401	157
100 000 \$ et plus	147	121
Total	548	278
Dossiers vérifiés		50,7 %
Total en dollars	75,9 M\$	50,1 M\$
% des montants vérifiés		66,0 %

Tableau 6		
Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Autres contrats de service		
Niveau des dépenses	Dossiers identifiés	Dossiers vérifiés
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	91	10
100 000 \$ et plus	127	44
Total	218	54
Dossiers vérifiés	24,8 %	
Total en dollars	47,2 M\$	27 M\$
% des montants vérifiés	57,2 %	

Tableau 7		
Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Contrats d'assurance		
Niveau des dépenses	Dossiers identifiés	Dossiers vérifiés
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	2	2
100 000 \$ et plus	3	3
Total	5	5
Dossiers vérifiés	100 %	
Total en dollars	18,7 M\$	18,7 M\$
% des montants vérifiés	100 %	

Tableau 8			
Sommaire des dossiers identifiés et vérifiés – Engagements contractuels			
Niveau des dépenses	Dossiers identifiés	Autorisation nécessaire selon 29.3 LCV	Dossiers vérifiés
Au moins 25 000 \$ et moins de 100 000 \$	22	-	-
100 000 \$ et plus	52	18	16
Total	74	18	16
Dossiers vérifiés	88,9 %		

2. Résultats de la vérification

À la suite de nos travaux de vérification, de discussions avec différents services du Ministère et selon ce que nous indique la Direction des affaires juridiques, nous sommes en mesure de conclure qu'à notre avis, la Ville de Laval présente certaines lacunes quant au respect des dispositions législatives prévues dans la LCV et des dispositions réglementaires en découlant pour :

- l'attribution des contrats pendant la période du 1^{er} janvier 2009 au 31 octobre 2010;
- les remboursements des dépenses de recherche et de secrétariat pendant la période du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2010.

La vérification a, entre autres, permis de constater le non-respect des cinq dispositions législatives suivantes :

1. Dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers

Dans le cadre de notre mandat de vérification, nous avons examiné la totalité des pièces justificatives soumises pour le remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat. Nous avons constaté que 65,2 % des dépenses remboursées par la Ville ne respectent pas les dispositions applicables. Il s'agit principalement de dépenses utilisées au profit d'un parti politique. Les sous-sections 3.3.1 à 3.3.3 du rapport présentent le détail de ces dépenses.

Notre vérification nous permet de conclure que la Ville aurait avantage à améliorer sa procédure de contrôle interne afin d'éliminer le risque de remboursement de dépenses non visées par la Loi. La sous-section 3.3.4 du rapport traite de ce processus.

2. Chance égale de satisfaire aux conditions de l'appel d'offres

La vérification a permis d'identifier trois situations dans lesquelles les documents d'appel d'offres comportaient des exigences ayant pour effet de limiter indûment la concurrence.

Ces situations sont documentées à la sous-section 3.15 du présent rapport.

3. Contrat de services lié au domaine artistique ou culturel

La vérification a permis de révéler cinq situations pour lesquelles la Ville de Laval a octroyé les contrats de gré à gré pour des services professionnels de formation en s'appuyant sur l'exception prévue au paragraphe 4^o de l'article 573.3 de la LCV. Celui-ci exclut du régime général d'adjudication des contrats ceux dont l'objet est la fourniture de biens meubles ou de services reliés au domaine artistique ou culturel ou la fourniture d'abonnements ou de logiciels destinés à des fins éducatives. Dans les situations relevées, cette exception ne peut s'appliquer, de l'avis de la Direction des affaires juridiques. Ces situations sont documentées à la sous-section 3.16 du présent rapport.

4. Division en plusieurs contrats interdite

Dans le cadre de notre vérification, nous avons constaté plusieurs situations où il y a eu division de contrats en plusieurs contrats en semblable matière.

La vérification de contrats de gré à gré a permis d'identifier treize cas pour lesquels la Direction des affaires juridiques est d'avis qu'il y a eu une division de contrat en plusieurs contrats en semblable matière. Cependant, un changement organisationnel consécutif à l'implantation du Service des achats et de la gestion contractuelle en janvier 2011 a permis d'améliorer le processus de gestion des contrats.

La vérification de contrats pour la fourniture de services d'ingénierie, ce qui correspond à un service professionnel à usage exclusif, a permis d'identifier un cas pour lequel la Direction générale des infrastructures est d'avis qu'il s'agit de devis tout à fait identiques ayant la même description, et rien n'explique pourquoi ils n'ont pas fait l'objet d'un même et unique contrat.

Ces situations sont documentées à la sous-section 3.17 du présent rapport.

5. Modification à un contrat

La vérification a permis d'identifier une situation où, selon la Direction des affaires juridiques, la Ville a effectué des modifications non accessoires à un contrat. Il s'agit d'un contrat d'approvisionnement accordé à la suite d'une demande de soumissions par voie d'appel d'offres public. Cette situation est documentée à la sous-section 3.19 du présent rapport.

D'autres manquements ont aussi été constatés au cours de la vérification. Ceux-ci sont documentés à la section 3 du présent rapport. Ces constats concernent des aspects techniques de la LCV ou ils font référence à des pratiques de gestion. Des recommandations particulières découlant de ces constats sont formulées.

3. Constatations et recommandations

3.1 Présentation

Les sous-sections qui suivent présentent les constatations et les recommandations relatives au respect des dispositions législatives pertinentes dans la LCV pour l'attribution des contrats et pour le remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers. L'ordre de présentation correspond à l'ordre numérique des articles de la Loi.

3.2 Contrat à long terme

En vertu de l'article 29.3 de la LCV, toute convention par laquelle une municipalité de 100 000 habitants ou plus engage son crédit pour une période excédant dix ans³ doit, pour la lier, être autorisée au préalable par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, sauf s'il s'agit d'une convention qui l'oblige au paiement d'honoraires pour services professionnels, d'un contrat de travail ou d'une entente intermunicipale.

Dans le cadre de notre mandat de vérification, nous avons identifié dix-huit situations pour lesquelles l'autorisation du ministre était nécessaire. De ce nombre, nous avons vérifié seize dossiers et nous avons constaté que pour tous ces dossiers, les autorisations requises ont été obtenues au préalable du ministre, tel qu'il est requis.

3.3 Dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers

Selon l'article 474.0.1 de la LCV, le budget de toute municipalité de 50 000 habitants ou plus doit comprendre un crédit pour le versement de sommes destinées au remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers. Ce crédit doit être égal ou supérieur à 1/15 de 1 % du total des autres crédits prévus au budget.

En vertu de l'article 474.0.2, on établit le montant des sommes destinées au remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers en divisant le crédit également entre tous les conseillers. Le troisième alinéa de l'article 474.0.2 prévoit que les sommes établies pour un conseiller qui, le 1^{er} janvier de l'exercice visé par le budget, est membre d'un parti autorisé sont destinées à ce parti.

Selon l'article 474.0.3, jusqu'à concurrence du montant des sommes qui lui sont destinées, un parti autorisé ou un conseiller a le droit d'être remboursé par la municipalité des dépenses qui ont été faites ou engagées à des fins de recherche ou de secrétariat, sur production de pièces justificatives dont le contenu minimal peut-être déterminé par le conseil.

3. Une autorisation préalable du ministre est toutefois requise dans le cas d'une convention qui engage le crédit de la municipalité pour une période excédant cinq ans lorsque la moyenne des dépenses annuelles qu'implique la convention pour les exercices financiers subséquents à celui durant lequel est adoptée la résolution qui autorise sa conclusion excède 5 % du total des crédits prévus au budget de la municipalité pour les dépenses de fonctionnement de celle-ci pour cet exercice.

Dans le cas d'un parti autorisé, ces pièces doivent être approuvées par le chef ou, si ce dernier n'est pas membre du conseil, par un tel membre que le parti autorise par écrit à cette fin.

Selon l'interprétation de la Direction des affaires juridiques :

- Les mots « recherche » et « secrétariat » doivent être compris dans leur sens courant;
- Une dépense de recherche et de secrétariat est admissible à un remboursement si elle a un lien avec la fonction de conseiller municipal, qui consiste à représenter les citoyens et à agir comme législateur et administrateur public.

L'analyse des pièces justificatives des années 2004 à 2010, réalisée avec le soutien de la Direction des affaires juridiques, nous permet de conclure qu'aucune des dépenses remboursées par la Ville de Laval à cet égard n'était conforme. Par ailleurs, les pièces antérieures à cette période ont été détruites par la Ville conformément à son calendrier de conservation des documents.

Nous avons vérifié et classé les dépenses en deux catégories de dépenses identifiées à l'occasion de la vérification, soit les dépenses non conformes et celles dont les éléments probants étaient insuffisants pour porter un jugement sur la finalité de la dépense.

Les résultats de notre vérification sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 9						
Dépenses de recherche et de secrétariat						
	Budget	Montant remboursé	Dépenses non conformes		Éléments probants insuffisants	
Année	\$	\$	\$	%	\$	%
2004	366 700	291 855	178 161	61,0	113 694	39,0
2005	397 542	397 542	294 004	74,0	103 538	26,0
2006	421 600	308 997	170 404	55,1	138 593	44,9
2007	421 600	361 388	235 755	65,2	125 633	34,8
2008	495 600	471 773	326 500	69,2	145 273	30,8
2009	517 259	517 259	305 790	59,1	211 469	40,9
2010	540 000	413 443	290 951	70,4	122 492	29,6
Total	3 160 301	2 762 257	1 801 565	65,2	960 692	34,8

3.3.1 Dépenses non conformes

Cette catégorie comprend les dépenses qui selon nous ne répondent pas à la définition de dépenses de recherche et de secrétariat.

L'analyse des pièces justificatives des années 2004 à 2010, réalisée avec le soutien de la Direction des affaires juridiques, nous permet de conclure que l'ensemble des dépenses non conformes représente 65,2 % des dépenses remboursées par la Ville de Laval au parti politique.

La vérification a permis d'identifier, selon nous, les dépenses non conformes suivantes.

Tableau 10 Dépenses non conformes									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	%
	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	%
Dépenses partisans diverses	96 694	233 318	65 762	121 788	163 197	179 721	161 865	1 022 345	56,8
Publicité et promotion	81 467	60 686	104 642	113 967	163 303	126 069	129 086	779 220	43,2
Total	178 161	294 004	170 404	235 755	326 500	305 790	290 951	1 801 565	100,0

- Dépenses partisans diverses

Selon la Direction des affaires juridiques, les dépenses partisans qui ne sont pas engagées à des fins de recherche et de secrétariat des conseillers ne peuvent faire l'objet d'un remboursement en vertu des articles 474.0.1 à 474.0.3 de la LCV.

Notre vérification a permis de retracer plusieurs remboursements pour des dépenses de cette nature, notamment des congrès de parti, des cocktails-bénéfice, des campagnes d'investiture, la location de chapiteaux, d'autobus ou de salles pour des réunions du parti, des honoraires et fournitures diverses relatifs aux cartes de membres, des lettres de sollicitation pour le financement du parti et des cartes de visite des candidats ou des élus ainsi que l'hébergement du site Web.

Cette catégorie comprend aussi les remboursements pour la location d'un local pour les élections de 2005. Les diverses factures examinées concernent le loyer, les dépenses de services publics et les différents frais pour l'entretien du local.

Enfin, les dépenses partisans diverses se composent aussi des remboursements accordés pour des honoraires professionnels de comptabilité et de vérification engagées au bénéfice du parti ainsi que pour des recherches fiscales concernant la récupération des taxes de vente auprès des gouvernements supérieurs. Cette situation est détaillée dans la sous-section 3.3.5 du présent rapport.

- Publicité et promotion

Plusieurs factures concernent des publicités partisans sous diverses formes, dont, notamment, des affiches, des bannières, des affichettes de porte, des dépliants, des annonces dans les journaux, des billets pour des événements, des productions vidéo, des objets promotionnels variés avec le logo du parti, de la papeterie de Noël et des photos.

Les honoraires professionnels pour la conception et l'élaboration de ces différents produits publicitaires et promotionnels font aussi partie de cette catégorie.

Les coûts d'achat des recharges d'une timbreuse utilisée pour l'envoi massif de lettres au contenu varié et partisan sont répartis dans les dépenses de publicité et promotion.

3.3.2 Dépenses dont les éléments probants sont insuffisants

Cette catégorie inclut les dépenses pour lesquelles le Ministère n'a pu statuer sur leur conformité à la LCV à partir du seul examen des pièces justificatives. Elle contient une variété de dépenses qui pourraient être reclassées soit dans la catégorie des dépenses conformes ou celle des dépenses non conformes.

Il s'agit notamment des salaires et déductions à la source, des loyers et les autres frais liés à la location d'un local, des sondages, des lignes téléphoniques, des cellulaires et l'utilisation des équipements et fournitures de bureau. Ces dépenses ont été incluses dans cette catégorie car les pièces transmises par la Ville ne permettent pas de porter un jugement sur la finalité de la dépense.

Certaines pièces indiquent que des dépenses ont pu être engagées autant pour répondre aux besoins de recherche et de secrétariat des conseillers qu'aux besoins du parti politique. Dans de tels cas, la portion de la dépense utilisée au profit du parti politique ne peut être remboursée. Le parti politique ou le conseiller doit évaluer le pourcentage d'utilisation du bien ou du service à des fins de recherche et de secrétariat avant de présenter une demande de remboursement à la Ville.

À la lumière des pièces justificatives analysées et des renseignements fournis par la Ville, le Ministère n'a pu statuer sur la conformité de ces dépenses au moment de la vérification. Les dépenses de ce type ont été classées en totalité dans la catégorie des dépenses dont les éléments probants sont insuffisants.

Cette catégorie représente 34,8 % des dépenses remboursées par la Ville de Laval pour les années 2004 à 2010.

3.3.3 Résultats

Le tableau suivant présente les résultats détaillés par catégories pour les deux types de dépenses définies précédemment.

Tableau 11 Détail des dépenses de recherche et de secrétariat									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	%
Dépenses non conformes									
Dépenses partisans diverses	96 694	233 318	65 762	121 788	163 197	179 721	161 865	1 022 345	37,0
Publicité et promotion	81 467	60 686	104 642	113 967	163 303	126 069	129 086	779 220	28,2
Sous-total	178 161	294 004	170 404	235 755	326 500	305 790	290 951	1 801 565	65,2
Éléments probants insuffisants									
Salaires fonction non définies	44 931	50 715	39 284	29 477	32 305	47 046	38 568	282 326	10,2
Dépenses de bureau	18 419	5 892	34 243	43 168	44 509	79 501	40 118	265 850	9,6
Honoraires et sondages	31 829	27 319	41 343	36 099	42 159	28 614	29 010	236 373	8,6
Équipements, fournitures et cellulaires	18 515	19 612	23 723	16 889	26 300	56 308	14 796	176 143	6,4
Sous-total	113 694	103 538	138 593	125 633	145 273	211 469	122 492	960 692	34,8
Total	291 855	397 542	308 997	361 388	471 773	517 259	413 443	2 762 257	100

3.3.4 Processus de traitement des demandes de remboursement

Notre vérification a relevé des lacunes relativement au processus de traitement des demandes de remboursement mis en place par la Ville pour les demandes de remboursement. Les pièces justificatives ne font pas l'objet d'une vérification adéquate par la Ville qui a autorisé le remboursement de nombreuses dépenses non conformes, et ce, malgré des irrégularités évidentes telles que des calculs erronés, des demandes de remboursement déjà autorisées ou l'absence de justification adéquate.

Au cours de la vérification, nous avons pris connaissance d'une lettre datée du 29 avril 2009, échangée entre un gestionnaire de la Ville et le représentant officiel du parti, dans laquelle ce dernier répondait aux questions du gestionnaire sur l'admissibilité de certaines dépenses :

« Ces demandes sont préparées et vérifiées par le soussigné et je soumet ces demandes au chef du Parti tout en lui soulignant qu'à titre d'avocat, de représentant officiel et trésorier du Parti, je lui confirme que je considère personnellement que ces dépenses sont admissibles et que je lui recommande de soumettre ces demandes de remboursement. »

À la lumière de cette réponse et des constats qui précèdent, il semble que la Ville et le chef du parti s'appuyaient sur les recommandations du représentant officiel pour conclure à la conformité des dépenses. En vertu de la LCV, c'est toutefois le chef du parti et la Ville qui ont la responsabilité d'accepter ou de refuser une dépense et qui doivent rendre des comptes à cet égard.

Ce processus pourrait être amélioré si, comme le prévoit l'article 474.0.3, le conseil municipal déterminait le contenu minimal des pièces justificatives devant être produites à l'occasion du dépôt des demandes de remboursement.

3.3.5 Taxes de vente⁴

Sur présentation des pièces justificatives, la Ville de Laval a remboursé au parti politique les dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers. Pour toute la période vérifiée, la Ville a aussi remboursé les taxes de vente sur ces dépenses lorsqu'elles étaient applicables.

Selon notre vérification, dès septembre 2008, la Ville avait l'information en main pour connaître les démarches entreprises par le parti afin de réclamer rétroactivement les taxes de vente auprès des gouvernements supérieurs sur les montants des dépenses remboursées par la Ville. À ce moment, aucune entente n'a été convenue entre la Ville et le parti pour tenir compte du volet des taxes, pour les remboursements passés ou futurs.

Une lettre a été adressée le 3 août 2011 au parti politique afin de récupérer les sommes remboursées en trop par la Ville.

Commentaires de la Ville

La bonne compréhension du mode de remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers implique la mise en perspective de l'ensemble des règles régissant les remboursements aux partis politiques municipaux.

Les partis politiques sont régis par la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., c. C-19) et par la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (L.R.Q., c. E-2.2). Ces lois prévoient le remboursement par les municipalités des dépenses de recherche et de secrétariat, des dépenses électorales et des frais de vérification du rapport financier d'un parti politique.

Le processus régissant le remboursement des dépenses électorales est abondamment défini aux articles 450 et suivants de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*. Entre autres, l'article 453 de cette loi décrit neuf cas d'exclusion de certaines dépenses. Le remboursement des frais de vérification du rapport financier d'un parti politique est explicitement prévu à l'article 491 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*.

Le Directeur général des élections du Québec a élaboré un guide à l'intention des trésoriers dans lequel sont établies les grandes règles applicables en matière d'autorisation, de financement et de contrôle des dépenses électorales. De plus, le Directeur général des élections supporte et vérifie le travail fait par les trésoriers.

Le remboursement des dépenses électorales est très encadré; tant par la loi et le guide d'application que par la supervision directe du Directeur général des élections.

4. TPS et TVQ

En juin 1984, la *Loi sur les budgets de recherche et de secrétariat des partis politiques municipaux à Montréal, Québec et Laval* (L.Q. 1984, c.34) a modifié les chartes de ces villes. Cette loi fixe le minimum des crédits à prévoir au budget annuel pour le remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat ainsi que le mode de partage de ces crédits entre les différents partis et les conseillers indépendants. La loi ne contient aucune définition de l'expression « dépenses de recherche et de secrétariat » et aucune directive n'a été émise pour en assurer une interprétation uniforme.

En août 1984, le conseil municipal de la Ville de Laval a adopté le règlement numéro L-6074 *concernant les modalités de remboursement de dépenses aux partis politiques et aux candidats indépendants en vertu de la Loi sur les budgets de recherche et de secrétariat des partis politiques municipaux à Montréal, Québec et Laval* (1984, c.34). Ce règlement définit, de manière non limitative, les dépenses de recherche et de secrétariat pouvant faire l'objet d'une demande de remboursement.

Depuis 1984, ce règlement a servi de guide aux différentes administrations de la Ville de Laval pour établir l'admissibilité et le remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat.

Au niveau du remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat, la loi a été écrite de façon générale malgré le fait que, dès 1984, des municipalités avaient demandé que des précisions y soient incluses⁵. De plus, aucun guide d'application n'a été émis depuis 1984 pour préciser la portée de la loi.

En 2001, le législateur a retiré de la Charte de la Ville de Laval les dispositions introduites en 1984 pour les étendre, par une modification à la *Loi sur les cités et villes*, aux municipalités de 50 000 habitants et plus.

À plusieurs reprises au cours des dernières années, des interrogations ont été soulevées quant à l'étendue de la notion de dépenses admissibles et les villes en ont fait des interprétations diverses. Or, une loi se doit d'être suffisamment claire pour que les personnes assujetties puissent être en mesure d'en comprendre la portée.

La Ville exprime son profond désaccord à l'égard de la position du ministère dans ce rapport par laquelle il indique que les dépenses de recherche et de secrétariat vérifiées n'étaient pas remboursables parce qu'elles ne correspondaient pas à son interprétation des dépenses de recherche et de secrétariat ou qu'elles étaient insuffisamment justifiées. Bien que l'interprétation du ministère soit maintenant connue et qu'elle pourrait être incorporée dans un guide qui sera nécessairement considéré à l'avenir par les villes, son application à la situation passée et vécue depuis l'adoption de la loi pourrait soulever un questionnement quant à l'effet rétroactif des règles législatives.

5. Assemblée nationale du Québec, journal des Débats, 19 juin 1984, Vol 27 – no 109, p.7270 et suivantes.

Considérant les diverses interprétations et applications des dispositions de l'article 474.0.1 et suivants de la *Loi sur les cités et villes* faites de bonne foi par les élus, les partis politiques et les employés municipaux des villes du Québec touchées par ces dispositions; considérant également qu'il y a lieu d'appliquer de façon uniforme les normes à ce sujet, la Ville demande que le gouvernement du Québec procède par amendement législatif pour préciser la portée de l'expression « dépenses de recherche et de secrétariat ».

D'ailleurs, l'Assemblée nationale a déjà apporté des précisions semblables quant aux dépenses « à des fins de recherche et de soutien » aux partis politiques provinciaux et aux députés indépendants.⁶ Le législateur a jugé nécessaire d'apporter des précisions particulières quant aux éléments remboursables qui font partie des dépenses de recherche et de soutien aux députés et aux partis provinciaux. La nature de ces dépenses est très similaire à la notion de dépenses de recherche et de secrétariat au niveau municipal.

Comme plusieurs villes du Québec sont touchées par les dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, il serait nécessaire de prévoir de telles précisions au niveau municipal, ce qui permettrait le traitement uniforme du remboursement de ces dépenses.

Puisqu'un guide n'a pas force de loi, il est essentiel que ces précisions soient contenues dans un texte législatif ou réglementaire, assurant ainsi une interprétation plus uniforme au niveau provincial.

À cet égard, il est nécessaire, pour une question d'uniformité et d'équité, que l'application et l'interprétation de dispositions prévoyant ce type de remboursement de dépenses soient les mêmes pour toutes les municipalités de plus de 50 000 habitants.

Taxes de vente

En 2010, le parti politique a obtenu un remboursement partiel de la TPS et de la TVQ payées sur ses dépenses des années 2004 à 2011. Ce remboursement a été fait suite à une demande que le parti avait soumise aux autorités gouvernementales en 2008. La Ville de Laval a été informée de ce remboursement à la lecture du rapport financier de l'exercice se terminant le 31 décembre 2010.

En août 2011, le parti politique a remboursé à la Ville, la portion de la TPS et de la TVQ incluse aux remboursements des dépenses de recherche et de secrétariat pour la période comprise entre janvier 2004 et février 2011.

Les remboursements des dépenses de recherche et de secrétariat sont établis en tenant compte des remboursements de taxes auxquels le parti politique a droit. Dans le processus régulier de paiement de dépenses, la Ville s'assure de tenir compte des remboursements de taxes lorsqu'ils sont effectués.

6. Loi sur l'Assemblée nationale, L.R.Q., c. A-23.1, Assemblée nationale, Règles administratives du Bureau, volume 1, Décision 1603, 10 novembre 2011, p.32 à 35

3.4 Rapport sur la situation financière

En vertu de l'article 474.1 de la LCV, le maire doit, au moins quatre semaines avant le dépôt du budget, faire son rapport annuel sur la situation financière de la municipalité et déposer une liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 25 000 \$ que la municipalité a conclus depuis la dernière séance du conseil au cours de laquelle le maire a fait rapport de la situation financière de la municipalité.

Il doit également déposer la liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 2 000 \$ conclus au cours de cette période avec un même cocontractant lorsque l'ensemble de ces contrats comporte une dépense totale dépassant 25 000 \$.

La Loi exige que soient mentionnés, pour chaque contrat, le nom du contractant, le montant de la contrepartie et l'objet du contrat.

À cet effet, le 10 novembre 2009 et le 1^{er} novembre 2010⁷, le maire présente au conseil son rapport sur la situation financière de la Ville.

Selon notre analyse, les listes indiquent les informations exigées par la LCV.

3.5 Dépôt des listes

En vertu de l'article 477.3, lorsque le comité exécutif est habilité à conclure des contrats au nom de la municipalité en vertu d'une disposition d'une loi particulière ou d'une charte ou à la suite d'une délégation permise en vertu d'une telle disposition, il doit déposer chaque mois devant le conseil une liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 25 000 \$ qu'il a conclus au cours du mois précédent.

Il doit également déposer une liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 2 000 \$ qu'il a, depuis le début de l'exercice financier, conclus avec un même cocontractant lorsque l'ensemble de ces contrats comporte une dépense totale qui dépasse 25 000 \$. Il doit, à la suite d'un tel dépôt et jusqu'à la fin de l'exercice financier, déposer chaque mois une liste de tous les contrats de plus de 2 000 \$ qu'il a conclus avec ce même cocontractant au cours du mois précédent.

Enfin, il doit déposer une liste des contrats visés précédemment mais conclus par un fonctionnaire ou employé à qui il a délégué son pouvoir de les conclure.

Selon l'information obtenue de la Ville, aucune liste mensuelle n'a été déposée au conseil avant le mois d'octobre 2010. La procédure consistait plutôt à déposer hebdomadairement au comité exécutif la liste des chèques émis.

À la suite des modifications apportées en 2010 aux dispositions législatives concernant le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux (Projet de loi 76), lesquelles modifications ont notamment introduit de nouvelles règles de publicité

7. Extrait des procès-verbaux.

relatives aux contrats octroyés, la Ville nous indique avoir révisé sa procédure afin de déposer mensuellement auprès du conseil la liste des contrats, tel qu'exigé par la Loi.

Recommandation

Nous recommandons que le comité exécutif continue de déposer mensuellement devant le conseil la liste de contrats, selon les dispositions de l'article 477.3 de la LCV.

3.6 Régime général concernant l'adjudication des contrats

En vertu des articles 573 et suivants de la LCV, les municipalités ne doivent adjuger leurs contrats qu'après demande de soumissions publiques, faite par annonce dans un journal et dans un système électronique d'appel d'offres, ou par voie d'invitation écrite, selon la nature et le niveau des dépenses du contrat.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons constaté trois situations pour lesquelles le régime général concernant l'adjudication des contrats n'a pas été respecté. Pour chacune des situations, les contrats ont été conclus de gré à gré alors que, selon la Direction des affaires juridiques, une demande de soumissions était requise avant leur octroi.

La première situation concerne l'attribution d'un contrat de 82 623,60 \$ pour l'aménagement de deux camions d'incendie. L'événement remonte au printemps 2009. Le contrat aurait été conclu par un employé du Service de la protection des citoyens (incendie) sans respecter les règles légales, ni la politique d'approvisionnement en vigueur à la Ville de Laval, ni le règlement municipal de délégation du pouvoir de dépenser.

La deuxième situation concerne la planification des appels d'offres et le suivi de l'exécution des contrats. Le contrat de services de consultation et de communication octroyé initialement à une firme de relations publiques à la suite d'un appel d'offres public (OS-SP-27703) constitue le premier cas. Ce contrat a pris fin le 31 décembre 2009 après que la Ville se fut prévalu de l'option de renouvellement d'une année additionnelle prévue au contrat.

La Ville a octroyé un nouveau contrat de gré à gré totalisant 167 831,02 \$ à la même firme pour la période du 1^{er} janvier 2010 au 31 mars 2010, et ce, sans procéder à un nouvel appel d'offres et malgré le fait que le contrat initial n'ait pas permis une prolongation.

La troisième situation concerne le contrat de services en gestion des ressources humaines (appel d'offres public SP-27331). Le contrat initial couvrait la période du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2009 avec la possibilité d'une année d'option. Cette unique année d'option a été approuvée par le comité exécutif par la résolution CE-2009/9184, pour la période se terminant le 31 décembre 2010.

En septembre 2010, un nouvel appel d'offres public (SP-27757) était publié au SEAO pour des services en gestion des ressources humaines. La communication CT-1177019 datée du 14 novembre 2010 recommandait d'accorder le contrat de 5 613 443,07 \$ pour les années 2011 à 2013 (36 mois) à l'unique fournisseur ayant présenté une offre.

Or, le 22 décembre 2010, le comité exécutif rejetait la soumission SP-27757 par la résolution CE-2010-8677. Quant à la résolution CE-2010-8789, elle approuvait un contrat de gré à gré de 436 536,23 \$ pour la période du 1^{er} janvier 2011 au 31 mars 2011, et elle mentionnait la prolongation du contrat adjugé à la suite de l'appel d'offres initial publié en 2006 (SP-27331). Cependant, tel que mentionné précédemment, le contrat signé par les parties ne permettait pas cette prolongation.

Un nouvel appel d'offres (SP-27866) lancé en février 2011 concernait les mêmes services, mais il permettait au fournisseur de soumissionner indépendamment sur les volets suivants : relations de travail, santé et sécurité et programme d'aide aux employés. Pour ce nouvel appel d'offres, le même et unique fournisseur a déposé une soumission. Finalement, le 6 avril 2011, à la suite de la demande de soumissions publiques SP-27866, le comité exécutif octroyait au même soumissionnaire, par la résolution 2011-2023, un contrat de 33 mois totalisant 5 254 357,44 \$.

Ce nouvel appel d'offres comportait une clause discriminatoire; il est traité dans la sous-section 3.15.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville n'accorde les contrats qu'à la suite d'une demande de soumissions publiques, faite par annonce dans un journal et dans un système électronique d'appel d'offres (SEAO) ou par voie d'invitation écrite, selon la nature et le niveau des dépenses du contrat..

Commentaires de la Ville

Situation 1 : Camions incendie

Un employé de la Ville a octroyé de gré à gré un contrat pour l'aménagement de deux camions incendie alors que le contrat était plutôt assujéti à la procédure d'appel d'offres.

La Ville prend acte de cette situation et constate qu'il s'agit d'un cas isolé.

Situation 2 : Services de consultation en communication

Le 15 septembre 2010, le comité exécutif a approuvé trois factures totalisant un montant de 167 831,02 \$ pour des services de consultation en communication rendus aux mois de janvier, février et mars 2010. Ces services ont été rendus après l'expiration du contrat accordé suite à un appel d'offres et qui se terminait en 2009, alors que la Ville avait déjà lancé un nouvel appel d'offres au même effet pour les années 2010 et

suivantes. Les services rendus pour les trois premiers mois de l'année 2010 ont été facturés au tarif prévu au contrat initial.

La Ville prend acte de la recommandation et a apporté les correctifs appropriés.

Situation 3 : Contrat de services

La Ville a accordé un contrat après l'expiration d'un contrat de services alors qu'elle avait déjà lancé un appel d'offres au même effet pour une période subséquente. Compte tenu que les services en question concernaient le fonctionnement de la Ville, le maintien des services était requis.

Cette situation particulière est en quelque sorte le résultat de l'introduction des nouvelles exigences de la loi traduites, notamment, dans la Politique de gestion contractuelle de la Ville. En effet, suite à un premier appel d'offres pour les services requis, un seul soumissionnaire avait déposé une soumission. Or, les réponses obtenues au formulaire d'abstention de participation à un appel d'offres ont démontré que certains fournisseurs ne pouvaient rendre la totalité des services prévus à l'appel d'offres.

La Ville a alors décidé d'annuler le premier appel d'offres et d'en préparer un nouveau, cette fois composé de trois blocs distincts, le tout afin de permettre une meilleure concurrence. Les délais administratifs requis pour la préparation et le lancement d'un nouvel appel d'offres ont occasionné une coupure de services. La Ville a donc retenu les services de la même firme, selon les conditions prévues au contrat expiré, le temps de compléter le processus d'appel d'offres en cours. Dans les circonstances, cette décision a été prise pour des motifs de saine gestion.

Il a été demandé aux services impliqués dans le processus d'appel d'offres de prévoir un délai additionnel dans la planification pour éviter la répétition d'une telle situation.

Il serait d'ailleurs souhaitable que la *Loi des cités et villes* soit amendée pour y inclure une exception permettant l'octroi de contrats de gré à gré nécessaires pour couvrir les services à être rendus, dans des circonstances particulières, alors qu'un appel d'offres est en cours.

3.7 Délai pour la réception des soumissions

En vertu du paragraphe 2 de l'article 573 de la LCV, le délai accordé pour la réception des soumissions ne doit pas être inférieur à huit ou quinze jours selon la nature et le niveau des dépenses du contrat.

À la suite de notre vérification, nous avons constaté que, pour les dossiers examinés, les délais ont été respectés par la Ville de Laval.

3.8 Accord intergouvernemental de libéralisation des marchés

En vertu du paragraphe 2.1 de l'article 573, de la LCV, la demande de soumissions publiques doit inviter les entrepreneurs ou les fournisseurs qui ont un établissement dans un territoire visé par un accord de libéralisation des marchés applicable à la municipalité pour les contrats d'approvisionnement, de services et de construction de 100 000 \$ et plus.

Pour la totalité des dossiers vérifiés qui comportent une dépense estimée de 100 000 \$ ou plus, un avis a bien été publié à cet effet au Système électronique d'appel d'offres (SEAO), tel que prévu par la Loi

Cependant, dans 98 des 188 dossiers vérifiés qui comportent une dépense de 100 000 \$ ou plus et pour lesquels un ou des accords intergouvernemental de libéralisation des marchés s'appliquaient, l'inscription au SEAO de tous les accords applicables en vigueur n'a pas été effectuée.

La sous-section 3.15 traite de situations où, dans certains cas, les appels d'offres exigent un établissement au Québec.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville, lorsqu'elle présente des demandes de soumissions, fasse les inscriptions appropriées au Système électronique d'appel d'offres en fonction des accords applicables à chaque contrat.

Commentaires de la Ville

Le rapport note certaines inscriptions incomplètes d'appel d'offres relatives aux accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés sur le SEAO.

Au cours de 2011, une nouvelle façon de faire a été adoptée en ce qui a trait aux inscriptions des accords commerciaux applicables dans le système SEAO. Le Service des achats et de la gestion contractuelle rédige actuellement une procédure détaillée qui couvrira tous les aspects des affichages des appels d'offres sur le système SEAO.

3.9 Base de demande des soumissions

En vertu du paragraphe 3 de l'article 573 de la LCV, les soumissions ne sont demandées et les contrats qui peuvent en découler ne sont accordés que suivant l'une ou l'autre des bases suivantes :

- a) à un prix forfaitaire;
- b) à un prix unitaire.

Notre vérification permet de conclure que la Ville respecte généralement cette disposition de Loi en accordant des contrats sur la base d'un prix forfaitaire ou unitaire.

3.10 Ouverture publique en présence de deux témoins

En vertu du paragraphe 4 de l'article 573 de la LCV, toutes les soumissions doivent être ouvertes publiquement, en présence d'au moins deux témoins, aux date, heure et lieu mentionnés dans la demande de soumissions.

La totalité des dossiers concernés par cette disposition et examinés au cours de la vérification contenait un rapport d'ouverture de soumissions indiquant le nom des témoins présents.

Notre vérification permet de conclure que la Ville respecte généralement cette disposition de la Loi; les soumissions sont toujours ouvertes en présence d'au moins deux témoins, selon les documents examinés.

3.11 Adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire conforme

En vertu du paragraphe 7 de l'article 573 de la LCV, le conseil ne peut accorder le contrat à une personne autre que celle qui a fait, dans le délai fixé, la soumission la plus basse ou, comme le prévoit l'article 573.1.0.1.1 de la LCV, à celle qui a fait la soumission ayant obtenu le meilleur pointage.

L'analyse de conformité peut être effectuée par la Ville ou déléguée au chargé de projet externe. Un rapport d'analyse est annexé au dossier.

La vérification permet de conclure que, selon l'analyse de conformité réalisée par la Ville ou par le chargé de projet externe, les contrats sont accordés au plus bas soumissionnaire conforme.

3.12 Soumissions par voie d'invitation écrite

En vertu de l'article 573.1 de la LCV, en règle générale, un contrat qui comporte une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$ ne peut être adjugé qu'après demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entrepreneurs ou, selon le cas, deux fournisseurs.

Selon les pratiques de la Ville, une fois les documents d'appel d'offres remplis, des fonctionnaires transmettent une lettre ainsi que les documents d'appel d'offres à différents entrepreneurs ou fournisseurs. Une copie de la lettre d'invitation ou des documents permettant de s'assurer de l'envoi des lettres sont classés au dossier.

Dans le cadre de notre mandat de vérification, pour la totalité des dossiers vérifiés, nous n'avons constaté aucune irrégularité pour les cas où la demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite a été utilisée.

3.13 Système de pondération et d'évaluation des offres

En vertu de l'article 573.1.0.1.1 de la LCV, le conseil doit utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres pour l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels. Le système doit notamment comprendre, outre le prix, un minimum de quatre critères d'évaluation, prévoir un nombre maximal de points par critère ainsi que la création, par le conseil, d'un comité de sélection d'au moins trois membres⁸.

Le nombre de points pour un critère ne peut être supérieur à 30.

Notre vérification nous a permis de retracer un problème relatif au système de pondération dans le cas d'un appel d'offres.

Le 21 janvier 2010, une demande de soumissions publiques portant le numéro OS-9684 et concernant la préparation de plans et devis en vue de l'aménagement d'un terrain de soccer-football en gazon synthétique était publiée sur le SEAO.

Tel qu'exigé par la Loi, les documents d'appel d'offres décrivent les critères d'évaluation et les pointages correspondants sur lesquels chaque soumissionnaire sera évalué par le comité de sélection. Le pointage de l'un des quatre critères, « qualification et expérience des ressources proposées » est de 35 points alors que le maximum aurait dû être de 30 points.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville s'assure que le système de pondération des appels d'offres respecte les critères établis par la Loi.

Commentaires de la Ville

En 2010, les documents pour un appel d'offres avec système de pondération et d'évaluation prévoyaient un maximum de 35 points pour un critère d'évaluation alors que la loi fixe le pointage maximum pour un critère à 30.

Il s'agit d'une erreur non détectée lors de la révision des documents d'appel d'offres et qui n'a eu aucun impact sur le choix du soumissionnaire retenu.

8. Le comité doit évaluer individuellement chaque soumission et attribuer un nombre de points à chaque critère.

3.14 Adjudication du contrat selon le meilleur pointage

En vertu de l'article 573.1.0.1.1 de la LCV, le conseil ne peut accorder un contrat relatif à la fourniture de services professionnels à une personne autre que celle qui a fait la soumission ayant obtenu le meilleur pointage.

Aussi, en vertu de l'article 573.1.0.1 de la LCV, le conseil peut choisir d'utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres. Dans un tel cas, le conseil ne peut accorder le contrat à une personne autre que celle qui a fait, dans le délai fixé, la soumission ayant obtenu le meilleur pointage.

Notre vérification a permis de retracer 99 dossiers⁹ de services professionnels où un comité de sélection obligatoire a été exigé et utilisé ainsi que six dossiers où un système de pondération facultatif a été utilisé.

Nous avons examiné les grilles d'évaluation et de pondération des soumissions conformes, les comptes rendus et les rapports des comités de sélection contenus dans les dossiers d'appel d'offres. Ces documents nous indiquent que la Ville respecte la recommandation du comité de sélection d'accorder des contrats à la firme ou au fournisseur qui a fait la soumission ayant obtenu le meilleur pointage.

3.15 Chance égale de satisfaire aux conditions d'appel d'offres

Dans le cadre de notre mandat de vérification, nous avons constaté trois situations dans lesquelles les demandes de soumissions préparées par la Ville de Laval ont pu avoir pour effet de favoriser un soumissionnaire au détriment des autres et ainsi d'empêcher le libre jeu de la concurrence.

Situation 1 : Clauses discriminatoires

Les différents services visés par l'appel d'offres SP-27331 concernent notamment la négociation et l'administration des conventions collectives, la gestion des activités en santé et sécurité du travail et la gestion des programmes d'aide aux policiers et aux employés.

Ce type de contrat de services professionnels, lorsqu'il est supérieur à 100 000 \$, doit faire l'objet d'un appel d'offres public ouvert à l'ensemble des fournisseurs ayant un établissement au Canada, tel qu'expliqué dans la situation 3 ci-après.

9. Parmi ces 278 dossiers de services professionnels vérifiés, 103 dossiers exigeaient un comité de sélection obligatoire. De ce nombre, 99 comités ont été vérifiés et 4 comités ne l'ont pas été. Les 175 dossiers restants concernaient des reconductions ou des contrats de gré à gré pour des services de surveillance de travaux, pour lesquels un comité de sélection n'était pas nécessaire.

Dans la présente situation, nous examinons les clauses des documents d'appel d'offres pour le service des ressources humaines. Un seul soumissionnaire a présenté une offre et le contrat lui a été octroyé. Conformément au cahier de charges de 2006, la reconduction a été accordée pour 2010 à ce même fournisseur; le contrat totalisait 1 730 063,34 \$.

L'article 4.2 des documents d'appel d'offres prévoit que « seules seront considérées les soumissions présentées par des soumissionnaires répondant aux critères » spécifiés à cet article, dont celui prévu au paragraphe 2 qui est ainsi formulé : « avoir une place d'affaires à Laval ou s'engager à en avoir une dans un délai de six (6) mois après l'obtention du contrat et avoir à cette place d'affaires le personnel requis pour répondre, à partir du territoire de Laval, aux exigences du présent appel d'offres ».

Selon ce que nous indique la Direction des affaires juridiques, il s'agit là d'une exigence constituant un avantage pour une firme déjà installée sur le territoire de Laval. Toute autre firme intéressée au contrat devra faire les démarches appropriées et engager les dépenses probablement importantes nécessaires à l'implantation d'un tel établissement à Laval.

De plus, les documents d'appel d'offres insistent sur cette exigence relative à la proximité de l'établissement des soumissionnaires en spécifiant :

« Les ressources affectées au dossier doivent être disponibles, dans un délai maximal d'une heure, pour rencontrer les représentants de la ville dans ses locaux sur le territoire lavallois ».

La Direction des affaires juridiques est d'avis qu'une telle exigence péremptoire d'avoir un établissement à Laval pour pouvoir obtenir ce contrat de services constitue une mesure discriminatoire.

La Ville peut prévoir des exigences raisonnables en ce qui concerne les qualifications requises de son futur cocontractant pour assurer les meilleures conditions pour l'exécution de travaux. Cela ne vise toutefois pas les exigences ayant pour effet de limiter indûment la concurrence.

Situation 2 : Connaissance du milieu

Le 30 juin 2010, la résolution CE-2010-4473 autorisait le troisième renouvellement du contrat Inv-2391 totalisant 282 187,50 \$. Ce contrat concernait l'obtention de services professionnels exclusifs que peuvent rendre seulement des avocats.

Le Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels trouve application dans ce type de contrat. Tel que prévu à ce règlement, pour un contrat de 100 000 \$ et plus, une invitation écrite auprès d'un minimum de trois fournisseurs et l'utilisation d'un système de pondération et d'évaluation des offres est obligatoire. Cette règle a été appliquée.

Cependant, l'un des critères d'évaluation décrits dans l'appel d'offres se lit comme suit :

Connaissance du milieu - 30 points

« La connaissance de l'organisation municipale de Laval, ses structures organisationnelles, constituent un atout certain. »

Avec ce critère, il devient très difficile, voire impossible d'obtenir 70 points et ainsi de se qualifier pour l'étape suivante du pointage final lorsque la firme n'a pas déjà travaillé pour la Ville de Laval.

Ce critère apparaît discriminatoire et subjectif selon la Direction des affaires juridiques, puisqu'il favorise indûment certaines firmes au détriment d'autres entreprises qui peuvent avoir une expérience valable en matière de droit municipal, bien que n'ayant pas encore travaillé pour la Ville de Laval.

Situation 3 : Documents d'appel d'offres limités au Québec

En vertu des articles 573.1.0.4 de la LCV, aucune demande de soumissions publiques ni aucun document auquel elle renvoie ne peuvent faire de discrimination basée sur la province ou le pays d'origine des biens, services, assureurs, fournisseurs ou entrepreneurs.

La publication d'une demande de soumissions pour les services professionnels de 100 000 \$ et plus doit être accessible aux fournisseurs du Québec et à l'ensemble du Canada lorsque cela concerne des services autres que les services professionnels exclusifs.

« L'existence des accords de libéralisation des marchés publics et l'application de certains d'entre eux au domaine municipal, soit l'Accord Québec-Ontario et l'Accord sur le commerce intérieur, a d'ailleurs amené le législateur à prévoir expressément la prohibition de toute discrimination basée sur la province ou le pays d'origine des biens, services et fournisseurs en dehors des cas pour lesquels il fait une réserve spécifique¹⁰. »

Notre vérification a relevé des situations où les clauses dans les documents d'appel d'offres pourraient être contraires aux exigences de la LCV. Aux fins de ce rapport, nous avons identifié les deux situations suivantes :

10. André LANGLOIS, *Les contrats municipaux par demande de soumissions*, 3^e édition, Cowansville, Québec, Éditions Yvon Blais, 2005, p. 166 à 174.

Services de consultation en communication

Le 25 mars 2009, la résolution 2009-2065 autorisait la reconduction du contrat SP-27203 pour des services de consultation en communication d'une valeur de 549 249,75 \$.

Dans l'appel d'offres initial, les fournisseurs admis à présenter une offre de services devaient satisfaire à plusieurs critères afin que les soumissions présentées soient considérées. Plus particulièrement, on peut y lire la mention suivante :

- « Avoir son principal établissement au Québec ou avoir une place d'affaires au Québec ».

Services pour la gestion des dossiers d'assurance collective et de régimes de retraite

Une clause semblable était aussi présente dans les documents d'appel d'offres SP-27286 pour l'obtention de services de soutien pour la gestion des dossiers d'assurance collective et de régimes de retraite.

On pouvait y lire la clause suivante dans les généralités : « le soumissionnaire doit avoir une place d'affaires au Québec et les ressources affectées au dossier doivent être disponibles, dans un délai maximal d'une heure, pour rencontrer les représentants de la Ville dans ses locaux sur le territoire lavallois ».

Ce contrat, initialement de 1 550 289,75 \$, a été reconduit pour deux périodes supplémentaires d'une année chacune. Les résolutions CE-2009-2856 et CE-2010-2943 ont accordé la première et la deuxième reconduction de ce contrat pour des montants respectifs de 556 778,51 \$ et 510 217,58 \$.

Selon la Direction des affaires juridiques, ces deux contrats, puisqu'ils comportent une dépense de 100 000 \$ et plus et concernent des services professionnels autres que des services professionnels exclusifs, auraient dû faire l'objet d'un appel d'offres public ouvert à l'ensemble des fournisseurs ayant un établissement au Canada.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville de Laval évite, dans les documents d'appel d'offres, d'inclure des clauses créant une discrimination injustifiée en fonction du lieu de l'établissement du soumissionnaire.

Commentaires de la Ville

Situation 1 : Clause discriminatoire

Le rapport traite de la clause ci-dessous mentionnée, incluse à un appel d'offres pour services de négociation et d'administration des conventions collectives, de la gestion des activités en santé et sécurité du travail et de la gestion des programmes d'aide aux policiers et aux autres groupes d'employés :

« Avoir une place d'affaires à Laval ou s'engager à en avoir une dans un délai de six mois après l'obtention du contrat et avoir à cette place d'affaire le personnel requis pour répondre, à partir du territoire de Laval, aux exigences du présent appel d'offres »

Il est important de mentionner que dans ce cas particulier, les documents d'appel d'offres précisaient que les services de l'adjudicataire incluaient la fourniture des locaux pour les rencontres et les séances de négociation. Ces activités se font pratiquement toujours dans des locaux autres que ceux de la municipalité ou des syndicats. De plus, au chapitre de la coordination des activités en santé et sécurité, une intervention rapide sur les lieux de travail est requise de l'adjudicataire, justifiant l'exigence de proximité du bureau et le délai d'intervention prescrit.

Il est également de saine gestion que les employés municipaux n'aient pas à se rendre dans une autre ville pour assister à ces rencontres, ce qui aurait nécessairement pour effet d'augmenter les coûts et le temps d'absence pour la municipalité.

Enfin, les documents d'appel d'offres permettaient à toutes les firmes de soumissionner, en autant qu'elles s'engagent à s'installer dans des locaux à Laval, et ce, dans un délai raisonnable de six mois.

Compte tenu de l'envergure de la Ville de Laval, l'exigence de disposer d'un bureau à Laval se justifie autant par le niveau de services requis que par le volume d'affaires qui s'ensuit.

La notion de saine gestion administrative a donc été considérée dans ce dossier.

Situation 2 : Connaissance du milieu

Lors d'une demande de soumission faite en 2007, les documents d'appel d'offres comportaient comme critère d'évaluation, l'item suivant :

« Connaissance du milieu – 30 points

La connaissance de l'organisation municipale de Laval, ses structures organisationnelles, constitue un atout certain. »

Il s'agissait d'une demande de soumission sur invitation auprès de trois firmes faisant régulièrement affaire avec la Ville de Laval dans différents mandats, et ce, depuis plusieurs années. L'objectif était donc de connaître l'expérience particulière de chacune des firmes ayant trait au mandat décrit dans la demande de soumission.

D'autre part, cette clause n'a pas été reproduite lors de la demande de soumission sur invitation pour le même objet effectuée en 2011.

Situation 3 : Documents d'appel d'offres limités au Québec

Cette situation est traitée à la Section 3.8 : Accord gouvernemental de libéralisation des marchés.

3.16 Contrat de service relié au domaine artistique et culturel

Au cours de l'année 2009 et 2010, le comité exécutif a octroyé, de gré à gré, plusieurs contrats de formation pour répondre aux besoins de différents services municipaux, dont, notamment, la formation sur les outils de la suite Office (Word, Excel, Access), la formation à l'intention du personnel cadre et la formation sur l'utilisation des équipements roulants.

Selon la Ville, ces mandats ont été accordés de gré à gré en s'appuyant sur l'exception prévue au paragraphe 4 de l'article 573.3 de la LCV, qui exclut du régime général d'adjudication des contrats ceux « dont l'objet est la fourniture de biens meubles ou de services reliés au domaine artistique ou culturel ou la fourniture d'abonnements ou de logiciels destinés à des fins éducatives ». La Ville s'est basée sur un avis juridique rédigé par son service du contentieux en 2002 et actualisé en 2011, qui indique qu'en fonction des définitions du dictionnaire un contrat de formation ayant pour objectif l'amélioration des connaissances des employés constitue un contrat de services relié au domaine culturel visé par l'exception.

Le Ministère ne partage pas ce point de vue. Selon la Direction des affaires juridiques, la définition du mot culture retenue par le contentieux de la Ville de Laval n'est pas usuelle et ne respecte pas l'intention du législateur. Selon l'auteur Langlois¹¹, l'exception en matière artistique et culturelle se justifie par le fait qu'il peut être difficile de faire des mises en concurrence dans ces domaines étant donné le caractère unique et spécifique du service sollicité.

Le tableau 12 identifie des contrats de formation octroyés de gré à gré à divers fournisseurs.

Tableau 12		
Contrat de gré à gré dont l'objet est la formation		
N° résolution	Description	Montant \$
CE-2009-568	Formation à l'intention du personnel cadre	136 793,21
CE-2010-130	Formation à l'intention du personnel cadre	127 666,14
CE-2009-228	Formation sur les équipements roulants	153 798,75
CE-2010-913	Formation sur les équipements roulants	84 656,25
CE-2009-1922	Surveillance physique	31 605,00
CE-2009-1394 CE-2009-4779	Formation bureautique	49 606,31
CE-2010-1227 CE-2010-4730	Formation bureautique	44 921,99

11. André LANGLOIS, *Les contrats municipaux par demande de soumissions*, 3^e édition, Cowansville, Québec, Éditions Yvon Blais, 2005, p. 109.

De l'avis de la Direction des affaires juridiques, si le législateur avait voulu exclure les contrats de formation du processus d'appel d'offres, il l'aurait indiqué de façon expresse en vertu du principe selon lequel les exceptions s'interprètent restrictivement. Le seul fait que la culture est assimilée, selon certaines définitions du dictionnaire, à l'acquisition de connaissances n'est pas suffisant pour conclure que l'exception s'applique à tous les contrats de formation, quelle que soit leur nature.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville revoie ses pratiques d'adjudication de contrats en matière de formation.

Commentaires de la Ville

Le rapport cite cinq situations dans lesquelles la Ville de Laval a utilisé l'exception prévue au paragraphe 4 de l'article 573.3 de la *Loi sur les cités et villes* dans l'octroi de contrat de formation.

La Ville a toujours agi conformément aux avis juridiques de son Service du contentieux, lequel a une interprétation différente des termes de la loi en regard de l'interprétation de la Direction des affaires juridiques du ministère. À ce jour, aucun tribunal ne s'est penché sur l'interprétation exacte de cet article.

Malgré la présence de deux interprétations différentes et l'absence de décision judiciaire à cet égard, la Ville a déjà procédé à des appels d'offres pour ce type de services en 2011 et entend poursuivre cette pratique à l'avenir.

3.17 Division en plusieurs contrats interdite

En vertu de l'article 573.3.0.3 de la LCV, une municipalité ne peut diviser en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration, un contrat d'assurance ou un contrat pour l'exécution de travaux, la fourniture de matériel ou de matériaux ou la fourniture de services autres que des services professionnels nécessaires dans le cadre d'un recours devant un tribunal, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles.

La vérification a permis de révéler plusieurs situations pour lesquelles, selon la Direction des affaires juridiques, tout porte à croire qu'il y aurait eu division en plusieurs contrats en semblable matière.

Situation 1 : Contrats de gré à gré

Dans le cadre de notre mandat de vérification, nous avons relevé treize situations relativement à des contrats conclus de gré à gré, qui s'apparentent à du fractionnement de contrats non justifié par la saine administration.

Le tableau ci-après dresse la liste des situations problématiques qui concernent principalement des contrats de services à exécution sur demande et des contrats d'acquisition de biens.

Ces contrats répondent à des besoins récurrents de différents services de la Ville. Le rythme et la fréquence des achats sont incertains bien que, de façon générale, les dépenses qu'ils occasionnent annuellement dépassent 25 000 \$, seuil à partir duquel une demande de soumissions est requise.

Plusieurs de ces cas ont été réglés par la mise en place du nouveau Service des achats et de la gestion contractuelle en application de la nouvelle politique d'approvisionnement approuvée par le conseil municipal en décembre 2010. Le résultat des interventions du Service des achats et de la gestion contractuelle est indiqué dans le tableau suivant, dans la colonne « Correctifs apportés par la Ville ».

Tableau 13 Liste des achats de gré à gré supérieurs à 25 000 \$¹²			
Nature de dépenses	Montant 2009 \$	Montant 2010 \$	Correctifs apportés par la Ville
Achat d'équipement de signalisation routière	61 572,81	44 386,28	Appel d'offres en 2011
Entretien et achat d'équipement respiratoire	43 077,30	58 748,30	Appel d'offres en 2011
Impressions	96 162,31	87 132,82	À l'étude
Achat de feux de circulation et de cabinets de contrôle	80 152,70	83 138,40	À l'étude
Entretien et réparation de véhicules Caterpillar	89 416,23	144 122,66	Appel d'offres en 2011
Travaux d'électricité	78 229,87	53 777,93	À l'étude
Impression de documents	85 700,00	94 300,00	Appel d'offres en 2011
Achat et réparation de petits outils et de divers outils	69 184,31	65 977,12	Aucune action
Réparation de moteurs électriques	68 339,05	58 948,04	Aucune action
Fourniture et installation de câblage réseau et de fibre optique	84 287,20	25 856,80	Appel d'offres en 2011
Fourniture des produits d'éclairage DEL	50 945,89	46 313,00	Appel d'offres en 2011
Travaux de terrassement et d'asphaltage	75 070,00	57 487,00	Appel d'offres en 2011
Fourniture de produits de plomberie	70 913,88	64 570,89	Appel d'offres en 2011

12. Les montants indiqués sont avant taxes.

Situation 2 : Services professionnels exclusifs

La vérification a permis de révéler une autre situation, résumée au tableau suivant, pour laquelle il y aurait eu division de contrats en plusieurs contrats de services professionnels en ingénierie.

Tableau 14 Services professionnels exclusifs – Division de contrat				
Date	Résolution	Invités	Adjudicataire	Montant (\$)
17/12/2008	CE-2008/9303	Firme A Firme B	Firme A	91 270,73
03/06/2009	CE-2009/4137	Firme A Firme B	Firme A	88 832,63
25/11/2009	CE-2009/8562	Firme A Firme C	Firme A	90 085,54

Ces trois contrats concernent le même objet général, soit « des services professionnels d'ingénieurs-conseils pour assister et apporter un support technique à la Division services municipaux du Service de l'ingénierie dans le cadre de projets nécessitant des études de conception préliminaire et/ou des modifications de plans directeurs relativement aux réseaux d'égouts et d'aqueduc ».

L'analyse des trois devis par la Direction générale des infrastructures révèle qu'il s'agit de devis tout à fait identiques, avec la même description de mandat d'assistance et de soutien à procurer aux services d'ingénierie de la Ville dans la planification du développement du territoire. Le même nombre d'heures est prévu pour chaque contrat et pour chaque catégorie de services professionnels requis. Selon les taux horaires usuels, la valeur de chacun se trouve juste sous la barre des 100 000 \$, seuil à partir duquel un appel d'offres public est requis. Ces contrats étaient à durée limitée et ils ont été attribués de façon successive : les périodes de facturation se suivent dans le temps, d'un contrat à l'autre.

L'ensemble de ces trois contrats représente une somme de plus de 100 000 \$ et concerne des services professionnels à usage exclusif. On aurait dû faire une demande de soumissions publiques¹³ dans SEAO, la rendre accessible aux fournisseurs ayant un établissement au Québec et utiliser le système d'évaluation et de pondération.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville ne divise pas un contrat en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration.

13. Dans le cas des services professionnels exclusifs, il faut se référer au Règlement sur l'adjudication des contrats pour la fourniture de certains services professionnels (R.R.Q., c. C-19, r.2) pour connaître les particularités.

Commentaires de la Ville

À ce chapitre, le rapport fait état d'une première situation relative à de petites dépenses de fonctionnement, et une autre relative à l'octroi d'un contrat découlant de trois soumissions sur invitation consécutives.

Situation 1 : Contrat de gré à gré

La première situation concerne treize cas où les achats totaux excèdent les seuils au dessus desquels un appel d'offres est requis mais qui sont le résultat du regroupement de plusieurs petits achats inférieurs à 2 000 \$. Ces achats ont été faits pour des réparations non prévisibles d'équipements ou pour d'autres besoins, notamment pour l'acquisition d'une variété de pièces de rechange.

Il est souvent difficile de confectionner un devis d'appel d'offres répondant aux besoins opérationnels ponctuels. La Ville a donc demandé au Service des achats et de la gestion contractuelle d'améliorer le processus d'analyse qui permettra de consolider davantage les petits achats de nature similaire et d'identifier les regroupements d'achats possibles.

La majorité des treize cas cités a déjà été analysée et des appels d'offres ont été lancés en 2011. Les derniers cas seront réglés en 2012.

Situation 2 : Services professionnels exclusifs

En raison des nouvelles exigences qui ont été imposées aux villes par les gouvernements et du redéveloppement de secteurs urbanisés, la Ville a connu une augmentation importante de ses besoins pour des services d'ingénierie. Elle a donc été dans l'obligation de lancer successivement trois soumissions sur invitation pour obtenir des services d'assistance et de support technique pour des études de conception préliminaires ou de modifications aux plans directeurs relativement aux réseaux d'égouts et d'aqueduc.

Au budget 2012, la Ville a créé la Division plans directeurs au Service de l'ingénierie et elle a ainsi remédié à la situation.

3.18 Services professionnels exclusifs

Les services exclusifs que peuvent rendre les avocats sont visés par le Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels. Dans le cas d'une demande pour des services exclusifs supérieurs à 100 000 \$, les règles exigent d'adresser une invitation écrite auprès d'au moins trois fournisseurs et l'utilisation d'un système de pondération et d'évaluation des offres.

L'invitation OS SP-2391 dont l'objet était de se procurer les services d'un cabinet d'avocats respecte les règles d'attribution de contrat. La résolution CE-2010-4473 concerne la troisième reconduction accordée dans le cadre de ce contrat et totalisant 282 187,50 \$.

Avec le soutien de la Direction des affaires juridiques, nous avons examiné les factures se rapportant à la période du 31 août 2009 au 30 juin 2010. À la lumière des pièces examinées, nous concluons que plusieurs travaux demandés ne sont pas des services exclusifs que peuvent rendre seulement des avocats. Parmi ceux-ci, notons des travaux associés à des réunions du CA d'un OBNL, des dossiers de ressources humaines et des travaux d'ordre fiscal, et cela pour un montant de l'ordre représentant une somme de 40 000 \$ pour la période visée.

Étant donné qu'il s'agissait de services professionnels autres qu'exclusifs d'avocats, ces travaux auraient dû faire l'objet d'un contrat distinct. En fonction du seuil des travaux à réaliser, une demande de soumissions publiques, faite par annonce dans un journal et dans un système électronique d'appel d'offres accessible à l'ensemble des fournisseurs canadiens ou par voie d'invitation écrite ainsi que l'utilisation du système obligatoire de pondération et d'évaluation des offres était requise.

Recommandation

Nous recommandons que, pour les contrats de services exclusifs, la Ville s'assure de limiter ses demandes de soumissions aux services exclusifs que peuvent rendre seulement les professionnels visés par le Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels et de ne pas y inclure des services que peuvent rendre d'autres professionnels.

Commentaires de la Ville

Le rapport fait référence à une demande de soumission sur invitation d'un montant supérieur à 100 000 \$ pour des services exclusifs, tel que prévu par le *Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels* (L.R.Q. c. C-19, r.2) pour laquelle les montants payés comportaient des honoraires non reliés à des services exclusifs.

Habituellement, le niveau des honoraires reliés à des services non exclusifs est inférieur aux seuils prévus à l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes*. **Exceptionnellement**, au cours de l'année visée par le rapport, un dossier important a requis des services accessoires au contrat principal.

Une directive a été émise afin qu'une telle situation ne se reproduise pas.

3.19 Modifications à un contrat

Notre vérification a permis de révéler une situation dans laquelle il y a eu une modification non conforme à la Loi, selon la Direction des affaires juridiques.

Situation 1 : pièces d'automobiles

L'appel d'offres public SP-27648 concerne la fourniture et la consignation de pièces de rechange pour véhicules.

Selon le document d'appel d'offres, les soumissionnaires devaient remplir deux bordereaux de prix.

Le plus bas soumissionnaire a inscrit un total de 646 537,37 \$, y inclus les taxes, sur le formulaire prévu à cet effet au document d'appel d'offres. Ce montant était valide pour deux périodes de reconduction d'une année chacune et représentait donc un total de 1 939 612,11 \$, y compris les taxes.

Pourtant, dans sa résolution CE-2009-7887, le comité exécutif accorde au plus bas soumissionnaire le contrat de 3 232 686,83 \$ comprenant les taxes. La différence de 1 293 074,82 \$ provient d'un ajustement effectué par la Ville avant l'approbation du contrat par le comité exécutif.

La Ville explique cet écart par une mauvaise estimation du prix de certains de ces articles dans les documents d'appel d'offres. Pour faire l'ajustement, elle s'est servie de l'historique des achats pour la période du 21 février 2006 au 21 février 2009 afin de déterminer un montant additionnel en appliquant un pourcentage.

La modification de l'estimation pour des articles non définis et non prévus dans les documents d'appel d'offres a un effet direct sur un élément essentiel de l'engagement entre les parties, la quantité d'articles et la valeur des articles non spécifiés.

Selon la Direction des affaires juridiques, une modification de plus de 65 % du prix du contrat ne constitue pas une modification accessoire. De plus, comme la modification a été apportée au moment de l'adjudication du contrat, donc avant même le début de son exécution, elle n'était pas nécessaire à la bonne marche du contrat. Il s'agit donc d'une modification non autorisée par la Loi, qui contrevient au principe d'égalité de traitement des soumissionnaires.

Afin de répondre aux exigences de la Loi en matière d'adjudication de contrats, la Ville aurait pu faire des addenda aux documents d'appel d'offres dans un délai raisonnable avant l'ouverture des soumissions ou annuler l'appel d'offres en cours et le reprendre afin d'y apporter les ajustements nécessaires sur les bordereaux de prix.

Recommandation

Nous recommandons que la Ville effectue des modifications à un contrat seulement si elles constituent des modifications accessoires, tel que prévu à l'article 573.3.0.4, et qu'elles s'appliquent seulement au moment de l'exécution du contrat et non pas au moment de l'adjudication de ce contrat. Cette procédure doit être suivie en respectant l'obligation de traiter équitablement les concurrents.

Commentaires de la Ville

Le rapport réfère à un dossier dans lequel l'octroi d'un contrat s'est effectué suite à un ajustement de prix au total du bordereau de prix. Ce montant était composé d'un premier bloc à partir d'un prix unitaire pour un volume de produits spécifiques et d'un second bloc à partir d'un taux d'escompte accordé sur un montant de dépenses estimées. Cet ajustement a été fait afin que le prix soumis corresponde à peu de choses près au montant des achats des années antérieures ainsi qu'au montant de dépenses estimées pour cet appel d'offres.

L'octroi du contrat selon le total du bordereau de prix sans cet ajustement aurait nécessairement donné ouverture à des demandes de quantités excédentaires importantes en cours d'exercice, et ce, pour chacune des trois années prévues au contrat.

Compte tenu que le contrat a été accordé au plus bas soumissionnaire, qu'il y a eu mise en concurrence, qu'aucun soumissionnaire n'a été défavorisé par cette démarche, que les prix soumis étaient très avantageux et que le lancement d'un nouvel appel d'offres sans modification au devis aurait été susceptible de brimer les soumissionnaires, il a été considéré que l'ajustement était justifié pour des motifs de saine gestion.

3.20 Politique de gestion contractuelle

En vertu de l'article 573.3.1.2 de la LCV, toute municipalité doit adopter une politique de gestion contractuelle.

Le 22 décembre 2010, la Ville de Laval a présenté et adopté sa politique de gestion contractuelle, par sa résolution 2010/844.

Cette politique est accessible sur le site Web de la Ville de Laval.

4. Commentaires généraux de la Ville

L'examen attentif du rapport permet de constater que l'échantillonnage des dossiers vérifiés est très important car il représente 38 % des contrats (503/1306) et 69 % des dépenses (326,7 M\$/470,5 M\$) pour la période couverte.

Le rapport confirme, sans équivoque, que le processus préconisé par la Ville de Laval pour l'attribution des contrats est conforme sur plusieurs points de vérification, soit :

Section 3.2 Contrat à long terme

Section 3.4 Rapport sur la situation financière

Section 3.5 Dépôt des listes (mensuelles)

Section 3.7 Délai pour la réception des soumissions

Section 3.9 Base de demande des soumissions

Section 3.10 Ouverture publique, en présence de deux témoins

Section 3.11 Adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire conforme

Section 3.12 Soumissions par voie d'invitation écrite

Section 3.14 Adjudication du contrat selon le meilleur pointage

Section 3.20 Politique de gestion contractuelle

Dans la majorité des cas, les recommandations du ministère sont basées sur une seule anomalie détectée dans l'imposant échantillonnage, tandis que quelques éléments sont soulevés dans un unique dossier.

À titre d'exemple, les recommandations faites au regard du processus d'attribution des contrats découlent souvent d'une interprétation différente de la loi entre le ministère et la Ville et sont basées sur un nombre restreint de dossiers. Le ratio du nombre de dossiers faisant l'objet d'une recommandation sur l'échantillonnage est le suivant :

Quatre dossiers sur 503, soit 0,8 % portant sur la section 2.2 : Chance égale de satisfaire aux conditions d'appels d'offres.

Tel que mentionné dans ses commentaires particuliers, la Ville considère que son interprétation des cas relevés justifiait ses actions en raison des principes de saine gestion administrative.

Un dossier sur 503, soit 0,2 % portant sur la section 2.6 : Modification à un contrat.

Tel que mentionné dans ses commentaires particuliers, la Ville considère que le geste posé dans la situation décrite au rapport se justifiait également en raison des principes de saine gestion administrative.

Un dossier sur 503, soit 0,2 % portant sur la section 3.13 : Système de pondération et d'évaluation des offres

Il est important de souligner qu'en janvier 2011, la Ville a créé le Service des achats et de la gestion contractuelle. Ce service a, notamment comme tâche, de compléter la centralisation des achats dans le but précis de poursuivre l'amélioration des pratiques d'affaires qui encadrent les processus d'acquisition. Ce faisant, la Ville accentuera l'uniformisation du traitement et le contrôle des activités d'achat et de gestion contractuelle.

La lecture des commentaires de la Ville permet de constater que la majorité des éléments soulevés sont déjà corrigés et que les autres sont en voie de l'être.

Commentaires de la Ville de Laval sur la conclusion

La Ville de Laval s'étonne de la conclusion de la vérification et elle la conteste vigoureusement. Elle commente brièvement les situations telles que présentées en conclusion du rapport et réfère aux commentaires particuliers qu'elle a présentés sur ceux-ci.

Remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat

La Ville de Laval ne partage pas l'interprétation restrictive que fait la Direction des affaires juridiques du ministère de la portée de la loi quant au remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat puisque plusieurs questions demeurent sans réponses.

Utilisation de clauses discriminatoires dans les documents d'appel d'offres

La Ville considère n'avoir jamais posé de gestes à caractère discriminatoire injustifiés dans ses documents d'appel d'offres.

Application inadéquate de l'exception d'un contrat de services reliés aux domaines artistique et culturel

Le recours à l'exception d'un contrat de services reliés aux domaines artistique et culturel était appuyé par une opinion du Service du contentieux de la Ville de Laval. Cette opinion applique différemment les termes de l'exception que le fait la Direction des affaires juridiques du ministère.

Division de contrat en plusieurs contrats

La division de plusieurs contrats a été faite involontairement et cette situation est maintenant mieux contrôlée.

Modification d'un contrat d'approvisionnement changeant la nature et les obligations du soumissionnaire

L'ajustement du contrat d'approvisionnement auquel le ministère fait référence, a été fait dans un contexte fort particulier et la Ville, en ce faisant, s'est assurée de respecter les règles d'attribution du contrat et de ne léser personne.

Les quelques manquements d'ordre mineur que le rapport a identifiés ont fait l'objet de mesures visant leur correction.

Général

De façon générale, la teneur du texte de votre conclusion laisse croire à une problématique importante à l'égard du respect des dispositions législatives prévues dans la *Loi sur les cités et villes* et les dispositions réglementaires en découlant pour l'attribution des contrats. Alors, que la simple lecture du rapport détaillé nous permet de constater, qu'il n'en est rien.

En effet, les dossiers relevés par le ministère constituent soit des cas isolés ou traduisent une interprétation légale différente, tel qu'expliqué précédemment. Ainsi, le poids relatif desdits dossiers sur le volume transactionnel important de la Ville de Laval représente une mesure bien en deçà de toute matérialité comptable ou juridique, ne permettant certainement pas l'usage de généralités comme vous le faites dans votre conclusion.

Nous demandons donc, que les nuances requises apparaissent aussi à ce chapitre.

5. Conclusion de la vérification

À la suite de nos travaux de vérification, de discussions avec différents services du Ministère et selon ce que nous indique la Direction des affaires juridiques, nous sommes en mesure de conclure qu'à notre avis, la Ville de Laval présente certaines lacunes quant au respect des dispositions législatives prévues dans la LCV et des dispositions réglementaires en découlant pour l'attribution des contrats pour la période du 1^{er} janvier 2009 au 31 octobre 2010 et pour les dépenses de recherche et de secrétariat pour la période du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2010

Avec l'aide de la Direction des affaires juridiques, nous avons constaté, entre autres, le non-respect des dispositions législatives dans les situations suivantes :

- Remboursement de dépenses de recherche et de secrétariat;
- Utilisation de clauses discriminatoires dans les documents d'appel d'offres;
- Application inadéquate de l'exception à un contrat de service lié aux domaines artistique ou culturel;
- Division de contrats en plusieurs contrats;
- Modification d'un contrat d'approvisionnement changeant la nature et les obligations du soumissionnaire.

D'autres manquements à caractère plus technique ont aussi été documentés, tout comme certaines pratiques de gestion. Des recommandations spécifiques à chacun des constats sont formulées.

(original signé)

Joanne David, CA
Analyste-vérificatrice

Richard Villeneuve, CA
Analyste-vérificateur

www.mamrot.gouv.qc.ca

**Affaires municipales,
Régions et Occupation
du territoire**

Québec 