

**Recommandations formulées au conseil municipal
de Notre-Dame-du-Nord concernant le contrat conclu
à la suite de l'appel d'offres public 20201118
(art. 31 (2) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*)**

No de la recommandation : 2021-23

Loi habilitante : *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1 a. 31, 35, 53, 55 et 56

1. Aperçu

L'Autorité des marchés publics (l'« AMP ») a été saisie d'une plainte concernant la Municipalité de Notre-Dame-du-Nord (la « Municipalité »), relativement à l'appel d'offres public identifié au système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (« SEAO ») sous le numéro de référence 20201118. Les services recherchés visaient l'obtention de « services professionnels pour des travaux de remplacement du puits et de mise en place d'une nouvelle usine de production d'eau potable ».

La plainte ayant été reçue tardivement, cette dernière a été référée à la Direction du renseignement et de la surveillance des marchés publics. Le communicant allègue que le comité de sélection chargé de l'évaluation qualitative des soumissions connaissait le prix des soumissions.

Le 4 décembre 2020, la Municipalité a publié un appel d'offres public au SEAO visant l'octroi d'un contrat de services professionnels pour des travaux de remplacement du puits et de mise en place d'une nouvelle usine de production d'eau potable. Selon ce qui est indiqué dans les documents d'appel d'offres, le mandat inclut notamment, la réalisation des plans et devis préliminaires et définitifs, la préparation d'une demande d'autorisation en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹, la préparation des documents d'appel d'offres pour les travaux, l'assistance durant l'appel d'offres pour

¹ RLRQ c. Q-2.

le choix de l'entrepreneur et la surveillance durant les travaux. La date limite de réception des offres était le 20 janvier 2021.

Selon les renseignements apparaissant au SEO, ce contrat, comportant une dépense totale de 377 133 \$, a été conclu le 8 février 2021 et publié le 26 mars 2021. La résolution 2021-02-0030 de la Municipalité, confirmant l'adjudication du contrat à SNC-Lavalin Stavibel inc., est en date du 8 février 2021. Par ailleurs, selon les renseignements obtenus lors de la vérification de l'AMP, la Municipalité a confirmé que les plans et devis devront faire l'objet d'une acceptation finale par cette dernière, au plus tard à la fin du mois d'août 2021, ce qui conclura la partie essentielle de l'exécution du contrat.

La Municipalité est assujettie aux dispositions du *Code municipal du Québec*² (« CMQ »). Ce faisant, lorsqu'elle conclut un contrat public, elle est tenue de respecter les dispositions du CMQ, des règlements pris pour son application, ainsi que son propre règlement sur la gestion contractuelle.

2. Questions en litige

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

1. La Municipalité a-t-elle appliqué correctement les règles du système de pondération et d'évaluation des offres prévu par le CMQ?
2. La Municipalité a-t-elle respecté les règles d'analyse lors de l'évaluation des soumissions?

3. Analyse

3.1 La Municipalité a-t-elle appliqué correctement les règles du système de pondération et d'évaluation des offres prévues par le CMQ?

Lorsqu'une municipalité entend conclure un contrat relatif à la fourniture de services professionnels par voie d'adjudication, son conseil doit utiliser, conformément à l'article 936.0.1.2 du CMQ, un des systèmes de pondération et d'évaluation des offres prévu par l'article 936.0.1 ou 936.0.1.1 de ce code. Le système retenu par la Municipalité pour l'adjudication du contrat est celui prévu par ce dernier article. Il consiste, dans un premier temps, à évaluer la qualité d'une soumission en fonction des critères établis par l'appel d'offres et, dans un deuxième temps, à considérer le prix de la soumission. Aussi, les soumissionnaires déposent deux enveloppes distinctes : l'une détaille la réponse à l'appel d'offres alors que la deuxième, scellée, indique le prix de cette soumission. Ainsi, les membres d'un comité de sélection doivent évaluer chaque

² RLRQ c. C-27.1.

proposition individuellement sans connaître le prix, celui-ci étant contenu dans une enveloppe séparée. Les membres additionnent alors le pointage obtenu pour chaque critère afin d'établir le pointage d'une soumission. Si un des soumissionnaires n'a pas atteint le pointage minimum requis à cette étape, l'enveloppe de prix lui est alors retournée sans avoir été ouverte.

Tel que l'indique l'auteur André Langlois³ : « [c]e système de la double enveloppe vise à assurer la plus grande objectivité possible des évaluateurs en ce qui concerne l'aspect qualitatif des soumissions de façon à ce que le jugement à ce sujet ne soit pas influencé par l'aspect monétaire des offres. ».

Dans le cadre de sa vérification et suivant les informations obtenues du directeur général et secrétaire-trésorier de la Municipalité, l'AMP a été à même de constater qu'il y a une méconnaissance au sein de la Municipalité quant aux principes qui régissent l'ouverture et l'analyse de soumissions en vertu du cadre normatif applicable à l'ouverture et l'analyse des soumissions.

En effet, dans le cadre de sa vérification, le directeur général de la Municipalité a déclaré avoir ouvert l'enveloppe des offres comportant les prix en même temps que l'enveloppe des offres de service. Ce faisant, il contrevenait aux dispositions du CMQ, notamment à l'article 936.0.1.1. 3° d) qui indique que :

« 3° le conseil doit former un comité de sélection d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil, qui doit:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) quant aux enveloppes ou aux envois électroniques contenant le prix proposé, ouvrir uniquement ceux qui proviennent des personnes dont la soumission a obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70 et retourner les autres, sans les avoir ouverts, à leurs expéditeurs, et ce, malgré les paragraphes 4 et 6 de l'article 935. »

Au surplus, le directeur général contrevenait également au paragraphe 3.5 « Évaluation qualitative – Instructions aux soumissionnaires pour l'appel d'offres no 20201118 / SEAO no 1429915 », lequel mentionne qu'un soumissionnaire doit obtenir un pointage intérimaire final d'au moins 70 % pour que son enveloppe de prix soit ouverte.

Il appert également des vérifications de l'AMP qu'aucun des témoins attitrés à l'ouverture des soumissions n'avait reçu d'instruction spécifique quant à leur rôle, voire de formation concernant leur participation. En effet, par sa vérification, l'AMP a

³ *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 4e éd., Montréal : Éditions Yvon Blais, 2018, p. 369

constaté que les deux employés municipaux agissant à titre de témoins lors de l'ouverture des soumissions ont également pris connaissance des prix des soumissionnaires, lorsque le directeur général les a dévoilés.

Le manquement commis par la Municipalité demeure bien que celle-ci ait tenté de mitiger les conséquences découlant de sa faute par un engagement des témoins à ne pas divulguer les prix des soumissionnaires.

Au surplus, la preuve recueillie dans le cadre de la vérification révèle que le directeur général avait communiqué aux deux seuls soumissionnaires les détails de l'ouverture des soumissions, dont leurs offres de prix.

Les circonstances constatées par l'AMP, quant à l'ouverture de toutes les enveloppes des soumissionnaires, démontrent qu'il y a eu manquement aux dispositions de l'article 936.0.1.1. 3° d) du CMQ.

3.2 La Municipalité a-t-elle respecté les règles d'analyse lors de l'évaluation des soumissions?

La vérification de l'AMP a permis de constater qu'aucun des membres du comité de sélection ne savait que l'évaluation des soumissions devait se dérouler de façon individuelle. Pourtant, l'article 31 du Règlement numéro 368-19 – Règlement sur la gestion contractuelle de la Municipalité prévoit notamment que « les membres de comité jugeront les offres présentées par les soumissionnaires sans partialité, faveur ou considération selon l'éthique et qu'ils procéderont à l'analyse individuelle de la qualité de chacune des soumissions conformes reçues, et ce, avant l'évaluation en comité de sélection. »

Dans les faits, bien qu'il appert que les déclarations, qui mentionnent spécifiquement que « l'analyse individuelle de la qualité de chacune des soumissions conformes reçues, et ce, avant l'évaluation en comité de sélection », ont été lues et dûment signées par affirmation solennelle par chacun des membres du comité, les vérifications de l'AMP ont démontré que l'évaluation des soumissions ne s'est pas déroulée de façon individuelle. En effet, chacun des membres, lors des entretiens téléphoniques avec l'AMP, a confirmé qu'aucune des soumissions déposées en réponse à l'avis d'appel d'offres n'avait fait l'objet d'une évaluation individuelle.

Un tel manquement de la part des membres du comité est non seulement en contravention de l'article 31 du Règlement numéro 368-19 – Règlement sur la gestion contractuelle de la Municipalité, mais va également à l'encontre de la déclaration dûment signée et affirmée solennellement par eux, laquelle reprend les termes exacts de ce règlement.

Qui plus est, ce comportement est en contravention de l'article 936.0.1.1 3^oa) du CMQ, lequel prévoit que le conseil doit former un comité de sélection qui doit évaluer individuellement chaque soumission sans connaître le prix.

4. Considérations additionnelles

Certains membres du comité ont admis avoir accordé une importance au fait qu'un des soumissionnaires « n'était pas de la région ». Ces commentaires sont de nature à vicier le processus d'octroi du contrat.

L'importance d'une « présence régionale » est de nature à compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus allant ainsi à l'encontre de l'article 31 du Règlement numéro 368-19, pris en application de l'article 938.1.2 du CMQ.

Enfin, dans le cadre de ses vérifications, l'AMP a constaté des divergences de prix entre ce qui a été accordé et ce qui a été déclaré dans les documents d'appel d'offres. En effet, ces documents indiquent que la valeur estimée se situe entre 105 700 \$ et 199 999\$, alors que le contrat a été conclu pour la somme de 377 133 \$. En effet, les vérifications de l'AMP démontrent que le directeur général n'a pas procédé à l'estimation adéquate du montant de la dépense, suivant les obligations contenues au CMQ, notamment à l'article 961.2.

5. Conclusion

VU les dispositions de la *Loi sur les contrats des organismes publics*⁴ (la « LCOP ») qui visent à protéger les deniers publics et à promouvoir la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents;

VU les standards imposés par le CMQ eu égard à la gestion contractuelle ayant, en partie, les mêmes objectifs que la LCOP;

VU les conclusions de l'article 31 du Règlement numéro 368-19 – Règlement sur la gestion contractuelle de la municipalité de Notre-Dame-du-Nord quant aux obligations que les gestionnaires de la gestion contractuelle doivent rencontrer;

VU l'avancement des services et travaux exigibles en vertu du contrat intervenu entre l'adjudicataire et la municipalité de Notre-Dame-du-Nord;

⁴ RLRQ c C-65.1

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 31 (2°) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*⁵, l'AMP :

RECOMMANDE au conseil municipal de Notre-Dame-du-Nord d'établir un plan de formation des employés travaillant en gestion contractuelle sur les exigences du CMQ et de l'article 31 de son Règlement numéro 368-19 en lien avec les procédures d'appel d'offres et d'ouverture de soumissions;

RECOMMANDE au conseil municipal de Notre-Dame-du-Nord de se doter de procédures efficaces pour assurer le respect des dispositions d'ordre public de la LCOP et du CMQ, notamment par l'estimation adéquate du montant de la dépense et d'adopter des processus de contrôle qui permettent de constater le respect des procédures mises en place;

RECOMMANDE au conseil municipal de Notre-Dame-du-Nord de se référer aux outils mis à sa disposition par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation eu égard à la gestion contractuelle;

REQUIERT du conseil municipal de la municipalité de Notre-Dame-du-Nord de la tenir informée, par écrit, dans un délai de 30 jours, des mesures prises pour donner suite à ces recommandations.

Fait le 29 juillet 2021

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ

⁵ RLRQ c. A-33.2.1