

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL



Ville de Lévis

Rapport occasionnel au conseil d'administration de la
Régie intermunicipale de gestion des déchets des Chutes-de-la-Chaudière
concernant le renouvellement du contrat d'exploitation du lieu
d'enfouissement technique de Saint-Lambert-de-Lauzon

JANVIER 2013



Ville de Lévis

Le 18 janvier 2013

Monsieur Guy Dumoulin
Président de la Régie intermunicipale de gestion des déchets
des Chutes-de-la-Chaudière
1114, rue du Pont
Saint-Lambert-de-Lauzon (Québec) G0S 2W0

Objet : Rapport occasionnel du vérificateur général de la Ville de Lévis

Monsieur le Président,

En application de l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), je vous transmets un rapport occasionnel découlant d'un audit sur le renouvellement du contrat d'exploitation du lieu d'enfouissement technique de Saint-Lambert-de-Lauzon, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil d'administration de la Régie intermunicipale de gestion des déchets des Chutes-de-la-Chaudière.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général de la Ville de Lévis,

André Matte, CPA, CA

Vérificateur général



Renouvellement du contrat d'exploitation du lieu d'enfouissement technique de Saint-Lambert-de-Lauzon

Table des matières

Introduction.....	3
Contexte	3
Nature et portée de l'audit.....	3
Constatations.....	4
Observations connexes.....	7

Introduction

1. L'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* prévoit pour le vérificateur général d'une ville, la possibilité de transmettre un rapport occasionnel au président ou à la présidente du conseil d'administration des personnes morales à vérifier définies par cette loi, ledit rapport faisant état de constatations et recommandations qui méritent d'être portées à l'attention de leur conseil, selon l'avis du vérificateur général. Le président ou la présidente ayant reçu un tel rapport a l'obligation de le déposer publiquement à la première séance ordinaire qui suit sa réception.
2. De plus, selon le même article, une copie de ce document doit être transmise au maire ou à la mairesse de la municipalité, qui doit aussi en faire le dépôt à son conseil dès la première séance ordinaire qui suit.
3. Lors des travaux préparatoires à l'audit du rapport financier 2012 de la Régie intermunicipale de gestion des déchets des Chutes-de-la-Chaudière (RIGDCC), j'ai pris connaissance de l'intention de la Direction générale de celle-ci de prolonger le contrat d'exploitation du lieu d'enfouissement technique de Saint-Lambert-de-Lauzon, en vertu de la clause de renouvellement qui en fait partie. J'ai alors jugé pertinent de vérifier l'impact de cette clause en lien avec la loi, ainsi que son effet potentiel sur la nature de l'autorisation ministérielle requise préalable à l'octroi d'un tel contrat.
4. Cette vérification m'a amené à considérer que certaines constatations et recommandations méritaient, à mon avis, d'être portées à l'attention du conseil de la RIGDCC, et conséquemment à présenter celles-ci dans les pages qui suivent.

Contexte

5. Afin de réaliser ses opérations d'enfouissement, la RIGDCC a octroyé en 2008 un contrat à un entrepreneur oeuvrant dans ce domaine, et ce, pour une période de cinq ans. Les montants versés en vertu de cette entente sont variables en fonction des quantités de matières à enfouir, mais ils ont été globalement estimés à 2 057 850 \$ selon les paramètres de l'appel d'offres.
6. Cet engagement vient à échéance le 31 décembre 2013. Toutefois, il comporte une clause de prolongation automatique de cinq ans, sauf si la RIGDCC ou l'adjudicataire avisait l'autre partie par écrit de son intention de ne pas prolonger le contrat, au moins neuf mois avant l'arrivée du terme. Une décision doit donc être prise par chacune des parties, et selon sa nature, être communiquée à l'autre avant le 31 mars 2013.

Nature et portée de l'audit

7. En vertu de l'article 107.8 de la *Loi sur les cités et villes*, j'ai réalisé, au moyen de prise de renseignements, d'études, d'examen d'éléments probants et de discussions, un audit relatif

au renouvellement du contrat d'exploitation du lieu d'enfouissement technique de Saint-Lambert-de-Lauzon attribué le 17 septembre 2008 par la RIGDCC.

8. Mes objectifs étaient de m'assurer de la portée légale de la clause de renouvellement qu'on y trouve, plus précisément en ce qui concerne la durée effective de l'entente dans le cadre de l'application de l'article 29.3 de la *Loi sur les cités et villes*, ainsi que de déterminer si l'autorisation ministérielle requise, le cas échéant, avait été émise. Aucun autre volet de cette entente n'était visé par mon audit, si ce n'est de façon accessoire. Le lecteur ou la lectrice ne doit donc en aucun temps présumer que l'absence de constats sur un élément particulier signifie que je l'ai jugé conforme, ni en déduire l'inverse.
9. Il est toutefois à noter que mes travaux de vérification incluaient une revue générale du contrat ici en cause et qu'à la suite de cette dernière, j'ai jugé pertinent d'émettre certaines observations connexes qui apparaissent à la fin de ce rapport. La même réserve que celle indiquée précédemment s'applique à ces observations, à savoir qu'on ne doit en aucun temps présumer de conclusions qui n'y sont pas mentionnées.
10. Enfin, je tiens à souligner la grande collaboration offerte par la Direction générale de la RIGDCC dans le cadre de cet audit.

Constatations

11. Au moment de ma vérification, la Direction générale de la Régie m'a indiqué qu'elle envisageait sérieusement de se prévaloir de la prolongation prévue à l'article 4.2.2 du contrat d'exploitation du lieu d'enfouissement technique de Saint-Lambert-de-Lauzon, soit le renouvellement automatique de l'entente pour une durée supplémentaire de cinq ans. Rappelons que pour rendre cette clause inopérante, la partie souhaitant ne pas prolonger l'entente doit aviser l'autre de son intention, au moins neuf mois avant l'échéance initiale du 31 décembre 2013.
12. Au bénéfice du lecteur ou de la lectrice, soulignons immédiatement que la *Loi sur les cités et villes* prévoit des conditions différentes lorsque la durée d'un contrat dépasse cinq ans. Je reviendrai sur ce point un peu plus loin, de façon détaillée.
13. Il est spécifié au cahier des charges de cette entente, à l'article 4.2.1 intitulé « *Contrat de base* », que la durée du contrat est de 60 mois, soit cinq ans, débutant le 1^{er} janvier 2009. De plus, le bordereau de prix faisant partie du cahier est basé sur une période de cinq ans pour établir le prix total de la soumission, en fonction du prix unitaire et du tonnage annuel. Quant à la prolongation automatique, elle fait l'objet d'une clause distincte.
14. Dans un article de la Revue du Barreau intitulé « *Les renouvellements unilatéral et automatique, fondés sur une clause du contrat*¹ », l'auteur Didier Lluelles distingue les clauses de

1 Didier Lluelles. « *Les renouvellements unilatéral et automatique, fondés sur une clause du contrat* ». Revue du Barreau, Vol. 64, 2004, p. 151.

renouvellements selon leur contenu. Il fait une distinction entre une option de renouvellement qui doit être exercée dans un délai prévu à l'entente, où certaines conditions peuvent être renégociées, et la clause de renouvellement automatique prévoyant qu'à son terme, l'entente sera automatiquement reconduite, chaque contractant n'ayant aucun geste à poser pour profiter du renouvellement.

15. Pour ce qui est du premier cas, l'auteur soumet que le contrat renouvelé à la suite de l'exercice d'une option de renouvellement constitue un nouveau contrat.
16. Dans le cas du renouvellement automatique, comme en l'espèce, l'auteur est plutôt d'avis qu'il s'agit alors du même contrat qui se prolonge, étant donné l'absence de césure dans le temps et de toute formalité effectuée pour sa réalisation.
17. De même, en matière de bail, selon plusieurs ouvrages, lorsque la clause de renouvellement contractuelle prévoit exactement quelles seront les conditions applicables aux parties lors de la période de renouvellement, et qu'il n'est donc pas nécessaire pour ces parties de négocier quoi que ce soit afin de rendre cette clause exécutoire, l'exercice du renouvellement n'a alors pour effet que de prolonger la durée du bail existant et non de créer un nouveau contrat de bail.
18. Ainsi, à la lumière de ce qui précède, je suis d'avis que dans le cas actuel, il s'agit d'un seul et même contrat qui se poursuit au-delà du premier terme de cinq ans. En conséquence, il aurait dû faire l'objet d'une demande d'approbation préalable du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, ce qui n'a pas été le cas en raison d'une interprétation juridique de la Direction générale de la RIGDCC que je juge erronée.
19. En effet, en ce qui a trait aux contrats de telle durée, l'article 29.3 de la *Loi sur les cités et villes* prévoit ceci :

« Toute convention par 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 municipalité de 100 000 habitants ou plus, la période de cinq ans mentionnée au premier alinéa est remplacée par une période de 10 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.

Le ministre peut exiger que la résolution ou le règlement décrétant l'engagement soit soumis à l'approbation des personnes habiles à voter sur les règlements d'emprunt selon la procédure prévue pour l'approbation de ces règlements. »

20. Cet article s'applique aux régies intermunicipales « *compte tenu des adaptations nécessaires* », comme nous l'indique l'article 468.51 de la même loi.

21. J'ai de fortes réserves sur le fait que les adaptations nécessaires dont il est ici question permettent d'assimiler la RIGDCC à une municipalité de 100 000 habitants ou plus, contrairement à ce que présumait la direction lorsque la Régie est allée en appel d'offres en 2008. Par exemple, la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* mentionne que « *La municipalité locale est une personne morale de droit public formée des habitants et des contribuables de son territoire* », alors que la *Loi sur les cités et villes* stipule ceci : « *La régie est une personne morale. Elle est composée des membres du conseil d'administration.* » Cela m'amène à penser que la RIGDCC n'a aucun habitant d'un point de vue juridique, même si elle fournit des services à des municipalités qui, elles, desservent plusieurs milliers de personnes.
22. De toute façon, même si une telle assimilation était juridiquement défendable, la moyenne des dépenses annuelles qu'implique le contrat d'enfouissement excède largement 0,5 % du total des crédits prévus au budget, et ne remplit donc pas la condition supplémentaire mentionnée à l'article 29.3 cité précédemment. À titre d'illustration, mentionnons que la dépense annuelle moyenne estimée au bordereau de prix de la soumission s'élève à 411 570 \$, alors que 0,5 % des crédits prévus, par exemple, au budget de l'année 2011, représente un montant de 14 650 \$.
23. Enfin, selon moi, il serait inadéquat de demander une autorisation ministérielle rétroactive, la loi mentionnant qu'elle doit être obtenue « au préalable ».
24. En conclusion, je suis d'avis qu'il serait contraire à la *Loi sur les cités et villes* de se prévaloir de la clause de prolongation automatique et qu'en conséquence, la RIGDCC ne doit pas prolonger le contrat. Par ailleurs, la Régie devrait toujours s'assurer d'obtenir une autorisation ministérielle dans le cas où elle souhaiterait octroyer un contrat de plus de cinq ans, que ce soit en terme fixe ou par le biais d'une clause de renouvellement.

Recommandations

25. En raison des obligations prévues à la *Loi sur les cités et villes*, notamment à l'article 29.3, concernant les engagements de crédits excédant cinq ans :
 - R12-1 • prendre, avant le 31 mars 2013, les mesures nécessaires afin de ne pas prolonger le contrat d'exploitation du lieu d'enfouissement technique de Saint-Lambert-de-Lauzon en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009;
 - R12-2 • s'assurer d'obtenir, dans le cadre de tout octroi de contrat qui diffère des cas d'exception mentionnés à l'article 29.3 de la *Loi sur les cités et villes*, une autorisation ministérielle lorsque l'engagement de crédits qui en résulte dépasse cinq ans, que ce soit en terme fixe ou par le biais d'une clause de renouvellement.

Commentaires émis par la Direction générale de la RIGDCC :

« *Recommandation R12-1 : La Direction générale de la Régie est d'accord pour suivre cette recommandation à l'effet de ne pas prolonger au-delà du 31 décembre 2013 le contrat actuel d'exploitation du lieu d'enfouissement technique. Par conséquent, elle est d'accord pour procéder à un appel d'offres au cours de l'été 2013 pour une durée maximale de cinq ans.* »

Observations connexes

26. Les constats suivants ne sont pas directement reliés aux objectifs de l'audit, même s'ils découlent d'observations survenues dans le cadre de celui-ci. En effet, j'ai pris connaissance, lors des travaux de vérification, d'éléments connexes non visés par l'audit, mais à propos desquels des constatations méritaient, à mon avis, d'être portées à l'attention du conseil.
27. Le document d'appel d'offres du contrat dont il a été question précédemment est relativement complexe et comporte plus d'une cinquantaine de pages. L'article 3.23 de ce document mentionne, très pertinemment d'ailleurs, ce qui suit :
28. « *Le truquage des offres constitue une infraction criminelle en vertu de la Loi sur la concurrence du Canada. La Régie accorde beaucoup d'importance à ce problème et afin de freiner les ardeurs de ceux qui seraient tentés d'établir de la collusion, nous demandons à chaque soumissionnaire de signer la formule "Absence de collusion" jointe au présent devis à l'annexe II et de la joindre aux documents que vous déposerez en guise de soumission.* »
29. J'ai constaté que l'annexe II citée à cet article, soit la formule « *Absence de collusion* », était inexistante dans le document original d'appel d'offres et que conséquemment, elle n'avait pas été transmise aux soumissionnaires. De plus, aucun autre formulaire pouvant faire office d'équivalence n'était inclus à l'appel d'offres, ni aux documents de soumissions déposés en réponse à cet appel. Cette importante demande n'a donc jamais été comblée, à ma connaissance, ni préalablement à la signature du contrat, ni subséquemment.
30. La Direction générale de la RIGDCC m'a indiqué qu'il s'agissait là d'une erreur administrative, résultant du fait qu'elle avait utilisé un modèle de document sans l'avoir révisé suffisamment en profondeur avant de publier la version définitive de l'appel d'offres.
31. Ce type de document devrait systématiquement faire l'objet d'une révision approfondie, même lorsqu'il est basé sur un modèle qu'on considère comme fiable. De plus, chacun des points constituant l'appel d'offres devrait être validé dans les soumissions et documenté au dossier par la direction, par exemple à l'aide d'une grille de contrôle couvrant la totalité des exigences. Dans le cas présent, l'utilisation d'une telle grille aurait sûrement permis de se rendre compte de l'absence de l'annexe II.
32. Bref, il serait important que la Direction générale de la RIGDCC intègre de meilleurs contrôles de validation dans son processus d'adjudication de contrats, que ce soit au niveau de la préparation du devis ou encore de l'analyse des soumissions, d'autant plus que la gestion contractuelle municipale est de toute évidence un domaine dont les règles évoluent rapidement depuis quelques années, et dont la complexité est sans cesse croissante.
33. Cette complexité m'amène d'ailleurs à souligner qu'il pourrait être opportun, dans un souci d'efficience, d'examiner la possibilité que la RIGDCC obtienne de la Ville de Lévis, à des conditions convenant évidemment aux deux parties, un support consultatif quant à l'adjudication de contrats, particulièrement lorsque ceux-ci sont complexes et importants.

En effet, la Ville dispose d'employés et employées dédiés exclusivement à ce domaine d'activités, donc très familiers avec le type d'opérations administratives qui en découlent.

Recommandation

34. Afin de favoriser les volets de conformité et d'efficacité de la gestion contractuelle de la RIGDCC :

- R12-3 • améliorer les contrôles de validation dans le processus d'adjudication de contrats et, si opportun, examiner la possibilité d'obtenir formellement de la Ville de Lévis, dans une approche de complémentarité, des services consultatifs en cette matière.

Commentaires émis par la Direction générale de la RIGDCC :

« Recommandation R12-3 : La Direction générale de la Régie entérine entièrement les observations connexes du document, et accepte l'expertise acquise dans les appels d'offres par les employés et employées de la Ville de Lévis afin de l'aider à préparer son prochain appel d'offres sur l'exploitation du lieu d'enfouissement technique. »



Le Vérificateur général
2309, chemin du Fleuve
Saint-Romuald (Québec)
G6W 5P7
418 835-8565
verificateurgeneral@ville.levis.qc.ca