

Recommandations formulées au Conseil d'administration de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue concernant les processus identifiés au SEAO sous les numéros de référence 1743546 et 1594593

No de la recommandation : 2024-05

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

1. APERÇU

Le 10 juillet 2023, l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT) a publié les informations relatives à un contrat de gré à gré selon le paragraphe 4 de l'article 13 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*¹ (LCOP). Ce contrat a été attribué le 27 juin 2023 pour la somme de 287 305 \$. Il portait sur des travaux de services techniques de récolte de bois et de travaux forestiers à la Forêt d'enseignement et de recherche du lac Duparquet (FERLD).

Selon l'UQAT, un appel d'offres public n'aurait pas servi l'intérêt public puisqu'il fallait trouver rapidement un nouveau prestataire de services afin de pallier le départ prématuré de celui qui exécutait alors le contrat lié aux mêmes besoins. Les services devaient être obtenus rapidement pour terminer la récolte de bois déjà coupé avant l'hiver, sans quoi l'UQAT s'exposait à une perte de plusieurs milliers de dollars en bois perdu.

La communication de renseignements faisait état de l'absence de publication d'un avis d'intention préalable à l'octroi de ce contrat de gré à gré. Durant l'analyse de cette communication de renseignements, l'AMP a entamé l'examen d'un second processus concernant l'appel d'offres ayant mené à la conclusion du contrat précédant le contrat de gré à gré, dont les travaux sont liés par leur nature.

Au terme de ces examens, l'AMP a constaté plusieurs manquements au cadre normatif, qui font l'objet de la présente décision.

¹ RLRQ, c. C -65.1.

2. QUESTIONS EN LITIGE

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

1. L'UQAT avait-elle l'obligation de publier un avis d'intention avant de conclure, en 2023, un contrat de gré à gré en vertu du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 13 de la LCOP ?
2. L'UQAT a-t-elle respecté le cadre normatif, incluant les grands principes régissant les marchés publics, dans le cadre du processus d'adjudication du contrat de 2022 visant la récolte forestière et la construction de chemins ?
3. L'UQAT a-t-elle contrevenu au cadre normatif applicable dans l'exécution du contrat découlant du processus d'adjudication de 2022 ?
4. L'UQAT a-t-elle respecté ses obligations quant à la publication de certains renseignements relatifs au contrat découlant du processus d'adjudication de 2022 ?

3. ANALYSE

L'UQAT est un organisme public au sens de l'article 4 (5°) de la LCOP. Ce faisant, lorsqu'elle procède à la publication d'un appel d'offres public dans le but de conclure un contrat public, l'UQAT est notamment tenue de respecter les dispositions de la LCOP, des règlements pris pour son application et des directives qui en découlent.

Le cadre normatif auquel l'UQAT est assujettie comprend également les lignes internes de conduite dont elle se dote pour encadrer la gestion de ses processus contractuels. Dans le cadre du présent dossier, l'UQAT doit par ailleurs respecter les dispositions des documents d'appel d'offres et des documents contractuels qu'elle a elle-même édictés.

La présente décision porte sur deux processus distincts, mais liés par leur nature :

- Contrat de gré à gré attribué en 2023 et identifié au SEAO sous le numéro 1743546.
- Contrat de services techniques découlant de l'appel d'offres public publié en 2022 et identifié au SEAO sous le numéro 1594593.

CONTRAT DE GRÉ À GRÉ ATTRIBUÉ EN 2023

Le 27 juin 2023, l'UQAT a conclu un contrat de services de nature technique visant des travaux de récolte de bois et des travaux forestiers à la FERLD, dont la dépense totalisait 287 305 \$. Ce contrat a été octroyé de gré à gré en vertu du paragraphe 4 de l'article 13 de la LCOP, car l'UQAT était d'avis qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public. À cet effet, elle a indiqué s'être retrouvée sans prestataire de services à la suite de la fin prématurée du contrat octroyé précédemment² et devoir trouver un nouveau prestataire pour récolter le bois déjà coupé, sans quoi il en aurait coûté plusieurs milliers de dollars en bois perdu.

² Un contrat visant les mêmes besoins a été octroyé à la suite d'un appel d'offres public en 2022, au terme duquel un adjudicataire avait été retenu et l'exécution entamée. Ce processus d'adjudication et l'exécution sont abordés ci-après.

3.1 L'UQAT avait-elle l'obligation de publier un avis d'intention avant de conclure, en 2023, un contrat de gré à gré en vertu du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 13 de la LCOP ?

L'UQAT a contrevenu au cadre normatif lui étant applicable en concluant le contrat de gré à gré en vertu du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 13 de la LCOP sans procéder à la publication préalable d'un avis d'intention, conformément aux modalités de l'article 13.1 de la LCOP.

Comme le prévoit la LCOP, les organismes publics ont l'obligation de recourir à la procédure d'appel d'offres public pour octroyer tout contrat public comportant une dépense dont la valeur est égale ou supérieure au seuil prévu par tout accord intergouvernemental applicable³.

Dans certaines circonstances, il est toutefois possible de déroger à cette règle et de conclure le contrat de gré à gré, notamment lorsqu'un organisme public estime être en mesure de démontrer qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public compte tenu de l'objet du contrat et dans le respect des principes de l'article 2 de la LCOP⁴, tel qu'évoqué en l'espèce.

Néanmoins, l'organisme qui a recours à cette exception doit, au moins 15 jours avant la conclusion du contrat, publier un avis d'intention conforme aux prescriptions de la Loi, permettant ainsi à toute entreprise de manifester son intérêt à réaliser le contrat⁵.

Comme l'AMP l'a déjà souligné, les tribunaux ont déterminé à maintes reprises que les dispositions de la LCOP relatives à l'adjudication et à l'attribution de contrats publics sont d'ordre public⁶. Les organismes publics assujettis à la LCOP sont donc tenus de les respecter. Par conséquent, la publication d'un avis d'intention avant la conclusion de gré à gré d'un contrat en vertu du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 13 de la LCOP est une obligation d'ordre public que l'organisme public se doit de respecter.

Ainsi, l'oubli de l'UQAT de procéder à la publication d'un tel avis ne la décharge pas de cette obligation et prive les soumissionnaires potentiels de l'opportunité de manifester leur intérêt à conclure le contrat. L'UQAT a donc contrevenu au cadre normatif applicable en omettant la publication d'un avis d'intention préalablement à la conclusion du contrat.

De surcroît, un tel contrat conclu avant la publication de l'avis d'intention prévu par la Loi est résiliable de plein droit par l'AMP⁷. En l'espèce, comme le contrat visé est terminé, l'AMP ne peut le résilier.

³ Art. 10, al. 1, par. 1 LCOP.

⁴ Art. 13, 4^o LCOP.

⁵ Art. 13.1 LCOP.

⁶ *ITR Acoustique Québec inc. c. Société québécoise des infrastructures*, 2020 QCCS 3492, par. 15; *Indigo Parc Canada inc. c. Commission scolaire des Découvreurs*, 2017 QCCS 1852, par. 44; *Karl Storz Endoscopy Canada c. Groupe d'approvisionnement en commun de l'Est du Québec*, 2015 QCCS 2537, par. 20.

⁷ *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ c. A -33.2.1, art. 67, al. 2 (LAMP).

Autres considérations relatives au contexte d'octroi du contrat de gré à gré

Durant l'examen de l'AMP relatif à la conclusion du contrat de gré à gré, l'UQAT a précisé qu'il était dans l'intérêt public que les travaux entamés dans le cadre du contrat précédent soient achevés, d'une part afin de respecter son entente avec le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) quant à l'exploitation de la FERLD et, d'autre part, pour éviter les pertes financières qui découleraient du défaut de récolter le bois déjà coupé.

L'UQAT a par ailleurs indiqué à l'AMP que le tarif négocié dans le cadre du présent contrat était similaire à celui obtenu avec le prestataire précédent et qu'il y avait un enjeu réel quant au délai dans lequel les travaux devaient être réalisés. De plus, en raison de sa connaissance du marché, l'UQAT savait qu'il serait difficile de trouver un entrepreneur qui accepterait de reprendre un contrat complexe de cette valeur. Néanmoins, l'UQAT admet qu'il ne s'agit pas d'une situation de contractant unique.

Les vérifications de l'AMP ont toutefois révélé d'autres éléments qu'il est nécessaire d'explicitier pour les suites de la décision.

L'examen a révélé que la prémisse de l'octroi du contrat de gré à gré est que le prestataire de services, adjudicataire du contrat précédent a, en cours d'exécution du contrat, avisé l'ingénieur forestier responsable de la FERLD (le requérant) qu'il ne terminerait pas ledit contrat. Il l'en a d'abord avisé au printemps 2022, invoquant que le terrain était trop endommagé et qu'il prendrait sa retraite, puis ultimement en décembre 2022, à la suite du désistement d'un sous-traitant non autorisé⁸ qu'il n'a pas été en mesure de remplacer.

La preuve révèle que le prestataire de services précédent a cessé d'exécuter le contrat en décembre 2022 ou janvier 2023, mais que ce n'est qu'en mai 2023, au terme des recherches qu'il a lui-même initiées, que le requérant a trouvé un prestataire pouvant réaliser le reste du contrat. C'est par ailleurs à ce moment, soit près de cinq mois plus tard, que le responsable de l'approvisionnement et la responsable de l'application des règles contractuelles (RARC) de l'UQAT ont été informés du désistement du prestataire de services précédent et de la nécessité de conclure un nouveau contrat pour parachever les travaux.

En l'absence de prestataire de services de janvier à mai 2023, il est devenu nécessaire et pressant, à l'été 2023, de parachever les travaux prévus au contrat terminé prématurément afin d'éviter les pertes de bois et les pertes financières qui en découleraient. L'UQAT a par ailleurs confirmé que si elle avait appris le désistement du prestataire de services plus tôt, elle aurait procédé par appel d'offres public pour octroyer le contrat.

L'AMP ne remet pas en question l'importance d'accomplir les tâches relatives à la récolte de bois coupé qu'invoque l'UQAT pour justifier l'octroi du contrat. Toutefois, elle constate que la solution retenue, soit de procéder de gré à gré, a été considérée parce que l'UQAT n'avait pas d'autre choix, principalement en raison d'un important problème de communication à l'interne.

En effet, les personnes devant être avisées du désistement du prestataire de services, notamment le responsable de l'approvisionnement, n'ont jamais reçu l'information; la situation n'a donc pas été prise en charge au moment opportun et cela a eu un impact sur le mode de sollicitation retenu par l'UQAT.

⁸ La situation de sous-traitance est abordée dans une section ultérieure de la présente décision.

L'AMP encourage cette dernière à revoir ses processus pour éviter que de telles situations se reproduisent, et ce, afin qu'elles soient prises en charge adéquatement, en temps utile, et que la concurrence soit sollicitée conformément aux obligations prévues à la LCOP.

CONTRAT DE SERVICES TECHNIQUES DÉCOULANT DE L'APPEL D'OFFRES PUBLIC PUBLIÉ EN 2022

Ce contrat a été conclu au terme d'un appel d'offres publié le 13 avril 2022. Il avait pour but d'obtenir des services techniques pour la récolte forestière et la construction de chemins. Le contrat a été octroyé le 26 mai 2022 pour une durée d'un an, incluant une année d'option.

3.2 L'UQAT a-t-elle respecté le cadre normatif, incluant les grands principes régissant les marchés publics, dans le cadre du processus d'adjudication du contrat de 2022 visant la récolte forestière et la construction de chemins ?

Les vérifications de l'AMP permettent de conclure que le processus d'adjudication de l'UQAT a enfreint le cadre normatif et les grands principes de passation des contrats publics à plusieurs égards.

La transparence des processus contractuels est l'un des principes fondateurs guidant la passation des contrats publics⁹. Cette obligation de transparence revêt une grande importance. Elle permet de maintenir la confiance du public ainsi que celle des différents acteurs des marchés publics envers les processus contractuels des organismes publics. Le principe de transparence s'applique notamment à la procédure suivie par les organismes et au comportement des intervenants impliqués dans les processus contractuels, de la planification des besoins à la reddition de comptes finale.

Le principe du traitement intègre et équitable des concurrents présuppose quant à lui que les organismes procèdent à l'octroi de leurs contrats en faisant preuve d'impartialité et de rigueur. Il est donc raisonnable de s'attendre à ce que les intervenants d'un organisme impliqués dans un processus d'octroi d'un contrat public se gouvernent d'une façon telle qu'aucun doute ne subsiste quant à la neutralité et à l'objectivité du processus et que le contrat est octroyé à un soumissionnaire conforme.

La volonté du législateur est claire quant à l'importance de protéger l'intégrité du mécanisme d'appel à la concurrence, et ce, dans le but premier de maintenir la confiance des acteurs œuvrant dans les marchés publics, puisque leur participation active à ces processus est essentielle.

Il est dans l'intérêt public que tous les soumissionnaires soient traités équitablement et qu'ils aient la même possibilité d'accéder aux contrats publics et de soumissionner sur les mêmes bases, dans un environnement de saine concurrence. Cette gouvernance neutre et objective transcende également toutes les étapes d'un processus de gestion contractuelle.

⁹ Art. 2 1° LCOP.

Absence de témoin à l'ouverture des soumissions

La preuve recueillie démontre que l'ouverture des soumissions a été effectuée sans témoin, ce qui constitue une non-conformité au cadre normatif.

L'article 11 du *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*¹⁰ (Règlement) prévoit notamment qu'un organisme public doit ouvrir publiquement les soumissions en présence d'un témoin à l'endroit prévu ainsi qu'à la date et à l'heure limite fixées dans les documents d'appel d'offres.

Or, lors de sa vérification du processus d'adjudication du contrat de 2022, l'AMP a pris connaissance des documents, dont celui concernant l'ouverture des soumissions complétée à la date limite de dépôt des soumissions. Ce document signé ne mentionne qu'une seule personne présente, soit le responsable de l'approvisionnement.

Questionnée à ce sujet, l'UQAT a pu confirmer à l'AMP qu'il n'y a pas eu présence d'un témoin lors de l'ouverture des soumissions, ce qui contrevient au cadre normatif.

Absence d'autorisation de contracter au moment du dépôt de la soumission

Le contrat adjudgé est un contrat de services techniques. Le montant de la dépense au moment du dépôt de sa soumission par l'adjudicataire est de 1 214 600 \$, excluant les taxes. Compte tenu du Décret 435-2015 prescrivant le seuil de 1 M\$ applicable aux contrats de cette nature, il s'agit d'un contrat assujéti à l'obligation, pour l'entreprise, de détenir une autorisation de contracter émise par l'AMP (Autorisation).

Il importe de préciser que, puisque l'appel d'offres ayant mené à la conclusion du contrat visé par les vérifications de l'AMP a été publié en date du 13 avril 2022, les dispositions de la LCOP qui trouvent application en l'espèce sont celles qui étaient en vigueur en date de la publication de l'avis d'appel d'offres¹¹.

L'article 21.17 de la LCOP édicte la règle selon laquelle toute entreprise qui souhaite conclure un contrat ou un sous-contrat public comportant une dépense égale ou supérieure au montant déterminé par le gouvernement, en fonction de la catégorie de contrat, doit détenir une Autorisation. Ce régime a pour objet de vérifier, en amont, qu'une entreprise souhaitant contracter ou sous-contracter avec l'État satisfait aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre d'une partie à un contrat ou à un sous-contrat public.

Par ailleurs, l'article 21.18 de la LCOP indique le moment auquel une entreprise doit être autorisée. En avril 2022, l'entreprise qui participait à un appel d'offres devait être autorisée à la date du dépôt de sa soumission ou à une date différente prévue aux documents d'appel d'offres, laquelle devait être antérieure à celle de la conclusion du contrat¹².

¹⁰ RLRQ, c. C -65.1, r.4.

¹¹ Plusieurs dispositions de la LCOP ont été modifiées en date du 2 juin 2022 par la sanction de la *Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics*, LQ 2022, c. 18, dont celles relatives à l'Autorisation.

¹² Depuis le 2 juin 2022, dans le cadre d'un appel d'offres, l'Autorisation doit obligatoirement être détenue à la date du dépôt de la soumission.

De surcroît, l'Autorisation devait être maintenue pendant toute la durée de l'exécution du contrat ou du sous-contrat¹³.

La LCOP est une loi d'ordre public et les règles relatives à l'autorisation préalable à l'obtention d'un contrat ou d'un sous-contrat public sont impératives. En particulier, les tribunaux ont précisé que la règle établissant l'obligation pour l'entreprise de posséder une Autorisation lorsque la dépense associée au contrat envisagé est égale ou supérieure au montant fixé par le gouvernement est une règle d'ordre public¹⁴.

L'article 6 du Règlement énonce également les conditions d'admissibilité exigées d'un prestataire de services dans le cadre de la présentation d'une soumission, notamment celle de posséder les autorisations nécessaires ou de satisfaire à toute autre condition d'admissibilité prévue dans les documents d'appel d'offres. Il est de plus mentionné que le défaut d'un prestataire de services de respecter l'une des conditions énumérées le rend inadmissible.

Le document *Régie* des documents d'appel d'offres énonce, au point 1.09 e) de la section « Admissibilité », la nécessité de détenir une autorisation de contracter délivrée par l'AMP lorsque requis en raison du montant de la soumission. De même, le point 1.05.17 mentionne qu'une entreprise déposant une soumission comportant une dépense égale ou supérieure à 1 M\$ doit, à la date du dépôt de la soumission, détenir une Autorisation.

Les vérifications de l'AMP ont démontré que la soumission déposée par l'adjudicataire n'était pas assortie d'une Autorisation, que ce dernier ne détenait pas une telle Autorisation, ni qu'il avait entamé des démarches pour en obtenir une pour ce contrat. En effet, l'Annexe 9.00 - Autorisation de contracter de l'AMP, faisant partie de sa soumission, a été annotée et paraphée par l'adjudicataire, avec la mention suivante : « Autorisation non jointe, car, encore une fois, les délais sont trop courts pour obtenir cette autorisation ».

De plus, lors de l'analyse de l'admissibilité effectuée par le responsable de l'approvisionnement, assisté par une collègue, le tableau créé au soutien de l'analyse des soumissions indique, de façon manuscrite : « Autorisation de l'AMP à venir ». Soulignons que le tableau ne contient pas de colonne dédiée à la validation de la détention de l'Autorisation par les soumissionnaires.

Questionnée par l'AMP, l'UQAT a mentionné ne pas avoir demandé d'Autorisation à l'adjudicataire, car la valeur du contrat n'excédait pas 1 M\$.

Au soutien de cet argument, l'UQAT a transmis le bon de commande¹⁵ qui a fait office d'avis d'adjudication. Mentionnons que le montant inscrit à ce bon de commande ne correspond pas à la soumission déposée par l'adjudicataire¹⁶.

¹³ L'exigence quant au maintien de l'Autorisation pendant toute l'exécution du contrat ou du sous-contrat demeure inchangée.

¹⁴ 9150-0124 *Québec inc. (Groupe Diamantex) c. Procureure générale du Québec (Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports)*, 2018 QCCS 5957.

¹⁵ Bon de commande DS-522140 du 26 mai 2022.

¹⁶ L'analyse de ce document et de la disparité du montant en regard de la soumission est présentée dans une section ultérieure.

Plus spécifiquement, le requérant a entre autres mentionné à l'AMP que le contrat ne devait pas dépasser le seuil, car les prestataires de services ne veulent pas « aller chercher l'Autorisation » et qu'ils vont refuser de travailler pour l'UQAT si elle est demandée. De plus, il a évoqué avoir cessé de décrire ses besoins concernant la récolte de bois pour un terme de trois ans dans les appels d'offres publiés par l'UQAT depuis 2014 puisque « l'AMP est dans le décor ».

Quant au responsable de l'approvisionnement, il a entre autres affirmé que des vérifications ont été effectuées auprès des trois soumissionnaires de l'appel d'offres lors de l'analyse de l'admissibilité, et qu'aucun ne désirait effectuer les démarches pour obtenir l'Autorisation.

Comme déjà mentionné, le montant de la soumission gagnante déposée était de 1 214 600 \$ excluant les taxes¹⁷, soit 607 300 \$ pour la première année et le même montant pour l'année optionnelle, ce qui excède le seuil exigeant de détenir une Autorisation. En effet, l'obligation pour l'entreprise de détenir une Autorisation naît lorsque le montant de la dépense prévue à sa soumission, laquelle inclut la dépense découlant de toute option, est égal ou supérieur au seuil prescrit par le gouvernement, ce qui est le cas en l'espèce. Ainsi, bien que le montant prévu au bon de commande transmis par l'UQAT ne dépasse pas ce seuil, l'adjudicataire se devait de détenir l'Autorisation au moment du dépôt de sa soumission. L'UQAT a contrevenu au cadre normatif en lui adjugeant le contrat, puisque l'adjudicataire n'était pas autorisé en temps opportun.

Enfin, l'AMP est préoccupée par le fait que le requérant a mentionné en entrevue qu'il souhaitait que ce type de contrat n'atteigne pas le seuil où l'Autorisation est nécessaire et que cet élément motivait la façon dont certains besoins étaient exprimés par l'UQAT. L'AMP rappelle qu'il revient aux organismes publics et municipaux d'assurer le respect du régime d'autorisation de contracter avec l'État mis en place avec l'adoption des dispositions de la LCOP relatives à l'Autorisation. Les organismes publics et municipaux ne peuvent adopter un rôle passif : ils sont des acteurs clés dans l'intégrité des marchés publics. La détention d'une Autorisation est d'ailleurs une condition d'admissibilité impérative à laquelle ils ne peuvent déroger, à moins d'une permission spécifique à l'effet contraire, ce qui n'a pas été démontré en l'espèce. Contracter avec l'État est un privilège et les contractants se doivent de respecter les exigences élevées d'intégrité requises pour participer aux processus contractuels et en bénéficier, le cas échéant.

Absence de garantie de soumission

La soumission déposée par l'adjudicataire ne comprenait pas de garantie de soumission, alors que cela était requis par les documents d'appel d'offres. En conséquence, en sus du problème relatif à l'Autorisation, la soumission était non conforme et aurait dû faire l'objet d'un rejet automatique.

¹⁷ La clause 2.01.01 du document *Régie* des documents d'appel d'offres indique clairement que « Les prix proposés dans la Soumission ne doivent pas comprendre la Taxe de vente du Québec (TVQ) et la Taxe sur les produits et services (TPS) ou, le cas échéant, la taxe de vente harmonisée (TVH). »

La garantie de soumission permet à un organisme public d'obtenir une indemnisation lorsque le soumissionnaire décide de ne pas honorer la soumission qu'il a déposée et de se retirer du processus après la date et l'heure limite pour le dépôt des soumissions. L'obligation de fournir une garantie de soumission, lorsque prévue dans les documents d'appel d'offres, favorise la réception d'offres sérieuses qui ont fait l'objet d'un véritable exercice consciencieux au moment de leur élaboration, tant en ce qui concerne le prix soumis que leur contenu, visant ainsi à permettre à l'organisme public de bénéficier de soumissions favorisant un véritable jeu de la concurrence.

Par ailleurs, les tribunaux ont déjà statué qu'une soumission qui n'est pas assortie d'un cautionnement conforme était affectée d'une irrégularité majeure qui devait entraîner sa disqualification¹⁸ en raison de l'impact sur l'intégrité du processus.

L'alinéa e) de la clause 1.11.01 « Cas de rejet automatique » du document *Régie* des documents d'appel d'offres mentionne qu'une garantie de soumission conforme à la clause 4.01 doit être fournie, sous peine que la soumission soit rejetée¹⁹.

L'alinéa f) de la clause 1.11.01 « Cas de rejet automatique » du document *Régie* des documents d'appel d'offres mentionne quant à lui les modalités à respecter lorsque la garantie de soumission est fournie sous forme de cautionnement.

La section 4.00 « Exigences quant aux sûretés », et plus particulièrement la section 4.01 « Garantie de soumission », indiquent qu'une garantie de soumission équivalant à 5 % du prix proposé dans la soumission déposée doit être soumise.

De même, l'alinéa 6 de l'article 7 du Règlement prévoit que le non-respect de toute autre condition de conformité indiquée dans les documents d'appel d'offres entraîne le rejet automatique d'une soumission.

Les vérifications de l'AMP ont permis de constater que la condition de conformité concernant la garantie de soumission n'a pas été respectée. En effet, le tableau créé au soutien de l'analyse des soumissions indique que la garantie de soumission de 5 % n'a pas été déposée par le soumissionnaire adjudicataire de l'appel d'offres.

De surcroît, la soumission déposée contient une note manuscrite paraphée à l'Annexe 2.00 – Cautionnement de soumission : « Après vérification avec notre assureur, les délais sont trop courts pour que ce dernier analyse notre demande [de cautionnement de soumission]. Toutefois, si vous acceptez notre offre, notre assureur prendra les démarches nécessaires pour vous transmettre un cautionnement d'exécution tel que mentionné dans la copie courriel jointe à la présente. »

Questionné par l'AMP, le responsable de l'approvisionnement indique être conscient que la garantie de soumission n'a pas été fournie et que la soumission de l'adjudicataire était non conforme.

¹⁸ *Norgéreq Ltée c. Ville de Montréal*, 2017 QCCS 1199, par. 51 et s., confirmée en appel, 2019 QCCA 360.

¹⁹ La forme de la garantie de soumission pouvant accompagner la soumission a été élargie au chèque certifié par addenda.

Pour adjuger son contrat, l'UQAT a accepté une soumission qui ne respectait pas les conditions de conformité qu'elle a elle-même établies dans ses documents d'appel d'offres et dont l'irrégularité ne pouvait être corrigée, ce qui contrevient aux grands principes des marchés publics, notamment au traitement intègre et équitable des concurrents.

Adjudication du contrat en retirant l'option de renouvellement d'une année

L'AMP conclut que l'UQAT a contrevenu au cadre normatif applicable en adjugeant le contrat à un soumissionnaire qui, dès l'octroi du contrat, lui a fait savoir qu'il ne réaliserait pas l'année d'option prévue et qu'il prendrait sa retraite.

Dans le cadre de l'élaboration de leurs besoins et de leurs documents d'appel d'offres, les organismes publics déterminent le terme prévu du contrat à octroyer. Ce terme doit être adéquat au regard de la charge de travail, des tâches à accomplir et du but recherché, et ce, afin d'éviter des renouvellements impropres qui s'éloignent des bonnes pratiques. Lors de cet exercice, les organismes peuvent également décider de se doter d'une ou de plusieurs options de renouvellement²⁰ qui, lorsqu'elles sont adéquatement rédigées, leur procurent une certaine flexibilité quant à la durée du contrat. Relevant du domaine de l'incertitude²¹, l'option de renouvellement donne à l'organisme public qui s'en prévaut la possibilité de prolonger ou non le contrat en cours, en fonction de circonstances qu'il jugera propices à son exercice.

En contrepartie, il est attendu des soumissionnaires qu'ils élaborent leur soumission en tenant compte de l'option de renouvellement lorsque prévue et qu'ils soumettent un prix en conséquence.

Dans le cas présent, les documents d'appel d'offres prévoyaient que l'UQAT pouvait se prévaloir d'une année d'option²². Lors de l'élaboration de sa soumission, le soumissionnaire devait bâtir son offre de prix en tenant compte de la possibilité d'un renouvellement du contrat pour une année supplémentaire aux prix indiqués à sa soumission²³. C'est d'ailleurs conformément à ces modalités que le soumissionnaire retenu a soumis un prix incluant cette année d'option.

Durant l'examen de l'AMP, l'UQAT a mentionné que, dès l'octroi du contrat, le représentant de l'entreprise retenue avait avisé qu'il ne donnerait pas suite à l'option de renouvellement, puisqu'il souhaitait prendre sa retraite l'année suivante en raison de son âge.

Les intervenants de l'UQAT rencontrés ont précisé en avoir été avisés avant même la transmission du bon de commande, qui tenait lieu d'avis d'adjudication à l'entreprise.

Questionnée sur les raisons justifiant sa prise de position, l'UQAT a indiqué que le requérant était à l'aise de retourner en appel d'offres pour l'année suivante, car il y avait une différence de prix importante entre l'offre du plus bas soumissionnaire et celle du second.

²⁰ Conformément aux dispositions des articles 4, par. 2.1 et 5, par. 1.1 du Règlement.

²¹ *Vaillancourt c. La Pêche (Municipalité de)*, 2015 QCCS 1458.

²² Clause 2.3 du document *Régie* des documents d'appel d'offres et clauses 2.03 et 15.02 du contrat.

²³ Sous réserve qu'ils puissent être augmentés pour cette année d'option selon l'indice des prix à la consommation (IPC).

En retirant l'année d'option avant même d'adjuger le contrat parce que le plus bas soumissionnaire ne souhaitait pas y donner suite, l'UQAT a contrevenu aux dispositions énoncées à ses documents d'appel d'offres, lesquelles prévoyaient spécifiquement les modalités entourant cette prérogative qu'elle s'était réservée.

L'UQAT a par ailleurs contrevenu au processus d'adjudication auquel elle était soumise et au principe de traitement intègre et équitable des concurrents, puisque les prix des soumissions déposées par les autres soumissionnaires ont été élaborés en tenant compte de l'option de renouvellement.

À titre de considération additionnelle, l'AMP rappelle qu'une option de renouvellement relève du domaine de l'incertitude. L'AMP constate toutefois, après analyse de la documentation prévue à l'appel d'offres, que l'UQAT connaissait les quantités et les distances approximatives des services à rendre pour l'année d'option lors de la publication de l'appel d'offres, lesquelles différaient quelque peu de celles prévues pour l'année initiale²⁴. L'UQAT a par ailleurs souligné à l'AMP qu'en vertu de l'entente qu'elle a avec le MRNF, elle doit réaliser un plan d'aménagement forestier sur cinq ans auquel elle est liée.

Ainsi, l'AMP note que les besoins pour les deux années étaient connus de l'UQAT durant l'élaboration de l'appel d'offres ainsi qu'au moment d'adjuger le contrat. Il est donc difficile de qualifier cette situation comme relevant de l'incertitude et de l'associer à une option de renouvellement. L'AMP invite l'UQAT à évaluer la possibilité que ses futurs contrats de travaux de récolte forestière soient d'une durée plus longue, puisqu'il appert qu'il s'agit de besoins récurrents déjà planifiés sur une période de cinq ans. Cette façon de faire est en cohérence avec les bonnes pratiques en la matière et minimiserait ainsi les risques pour l'UQAT de verser dans le fractionnement de contrats et de contrevenir à d'autres obligations du cadre normatif.

Adjudication du contrat pour un montant différent de celui prévu à la soumission retenue

L'UQAT a contrevenu au cadre normatif applicable lorsqu'elle a adjugé le contrat selon des conditions différentes de celles prévues à l'appel d'offres, en modifiant le prix de la soumission retenue avant l'adjudication.

Le document *Régie* des documents d'appel d'offres prévoyait que les soumissionnaires devaient déposer des prix unitaires, des prix totaux quant aux différents éléments figurant au bordereau de prix ainsi que la valeur totale de leur soumission. En cas de divergence entre les prix soumis, l'UQAT se réservait le droit de corriger les erreurs de calcul et d'ainsi établir le prix pour l'adjudication, puisque le prix unitaire prévaut²⁵.

Le bordereau de prix que devaient compléter les soumissionnaires prévoyait une quantité estimée totale de 19 900 tonnes métriques vertes (tmv), en combinant l'ensemble des essences d'arbres à récolter.

²⁴ La clause 2.2.2 du devis spécifie que le volume à récolter estimé pour la saison 2022-2023 était d'approximativement 18 000 tmv ($\pm 10\%$) et que celui de la saison 2024-2025 devrait être de 20 000 tmv. Quant à la mise en forme et à l'installation de ponceaux, la clause 1.1 du devis prévoit que, pour la première saison, la distance est de 1,3 km, alors qu'elle est de 2,3 km pour la seconde. Enfin, 2 km sont prévus pour le gravelage la première saison, alors qu'il n'y a en a pas pour la seconde (clause 1.1).

²⁵ Clause 2.01.02 du document *Régie* des documents d'appel d'offres.

Pour chacune des essences d'arbre, les soumissionnaires devaient indiquer un prix unitaire (\$/tmv), puis multiplier par les quantités prévues au bordereau afin de soumettre un prix total par essence. Les soumissionnaires devaient également indiquer un prix par mètre (\$/m) pour les services de mise en forme de chemins à la pelle et de gravelage, puis multiplier par les distances estimées prévues afin de soumettre un prix total pour ces éléments.

Finalement, ils devaient indiquer au bordereau le prix total en combinant les prix pour les éléments prévus, puis, ailleurs au formulaire de soumission, le prix de leur soumission incluant l'année d'option.

Enfin, il est précisé au bordereau que l'UQAT n'est pas liée par les quantités en tmv et les distances indiquées, celles-ci étant estimatives.

La preuve obtenue révèle qu'après l'ouverture des soumissions, mais avant l'adjudication du contrat, l'UQAT a produit un tableau visant à comparer les prix unitaires obtenus des soumissionnaires pour les différents éléments prévus au bordereau de prix.

L'AMP a obtenu au moins deux versions de ce tableau durant l'examen, l'une datée du 6 mai 2022 et l'autre non datée. En consultant les deux versions du tableau et en les comparant au bordereau de prix, l'AMP a constaté que certaines quantités des essences d'arbres à récolter en tmv, ainsi que les distances de mise en forme et de gravelage indiquées, différaient de celles prévues au bordereau de prix. Dans ces tableaux, l'UQAT a multiplié les quantités et distances par les prix unitaires soumis par les soumissionnaires, modifiant ainsi les prix totaux pour ces éléments ainsi que le prix global des soumissions. Ce dernier a d'ailleurs été modifié par l'UQAT en raison de l'ajout de montants estimatifs pour trois éléments n'apparaissant pas au bordereau de prix.

L'UQAT a indiqué à l'AMP que la version non datée du tableau, qui ne reproduit pas les prix soumissionnés, a servi à l'adjudication du contrat. Dans cette version, il est possible de retrouver le montant de 995 350 \$ plus taxes, montant repris au bon de commande du 26 mai 2022²⁶ transmis à l'adjudicataire²⁷.

Au sujet des raisons pour lesquelles les quantités et distances apparaissant aux tableaux n'étaient pas les mêmes que celles du bordereau de prix, l'UQAT a mentionné qu'elles avaient été ajustées à la suite de l'ouverture des soumissions pour mieux refléter la réalité sur le terrain.

L'AMP constate toutefois que le montant inscrit au bon de commande diffère du prix proposé par le plus bas soumissionnaire pour l'année du contrat ferme, notamment en raison de la modification par l'UQAT des quantités estimées, mais aussi en raison de l'ajout des frais relatifs au transport et autres éléments.

Même si le bordereau de prix précisait que les quantités indiquées étaient estimatives, l'UQAT ne pouvait les modifier avant d'adjuger le contrat sans contrevenir aux modalités qu'elle avait établies dans le cadre de l'appel d'offres.

²⁶ Bon de commande d'un montant qui ne tient pas compte de l'année d'option, tel que ci-devant mentionné.

²⁷ La version du tableau datée du 6 mai 2022 indiquait quant à elle un montant de 1 035 500 \$ plus taxes pour la saison 2022-2023 en fonction des prix du plus bas soumissionnaire.

L'UQAT ne pouvait pas isoler les prix unitaires proposés et les appliquer à d'autres quantités et distances que celles prévues à l'appel d'offres pour adjudger le contrat, modifiant ainsi le prix de la soumission retenue avant même que le contrat ne soit octroyé. En effet, les documents d'appel d'offres donnaient prépondérance aux prix unitaires des soumissions dans la mesure où celles-ci présentaient des erreurs de calcul mathématique à leur face même. Dans ces circonstances précises, l'UQAT aurait été légitimée de procéder à une correction, modifiant ainsi les prix totaux soumis. Or, en l'espèce, la preuve n'indique pas que la plus basse des soumissions présentait des erreurs de calcul.

Cette démarche contrevient à l'obligation de transparence à laquelle l'UQAT est soumise, puisque les soumissionnaires pouvaient légitimement s'attendre à ce que l'adjudicataire du contrat soit établi en fonction des informations disponibles au bordereau. Par ailleurs, les prix unitaires et totaux soumissionnés auraient pu être différents – tout comme le rang des soumissionnaires – si l'UQAT avait publié en temps opportun les quantités qui ont finalement été modifiées.

Bordereau de prix ne comportant pas le montant total des travaux à réaliser pour les deux années

L'examen de l'AMP révèle que le bordereau de prix publié par l'UQAT ne reflétait pas adéquatement les besoins prévus aux autres documents d'appel d'offres pour les deux années.

Le devis technique prévoyait des travaux à réaliser pour les saisons 2022-2023 et 2024-2025. Comme déjà mentionné, l'UQAT a considéré que la saison 2022-2023 constituait l'année de contrat ferme et que celle de 2024-2025 était optionnelle. Bien que la nature de la majorité des travaux à réaliser pour la saison 2024-2025 soit la même que pour la saison 2022-2023, certaines quantités de tmv à récolter²⁸, certaines essences de bois et certaines distances de mise en forme et de gravelage sont différentes.

Or, le bordereau de prix ne faisait pas clairement état de ces différences, se contentant de requérir des soumissionnaires un prix par élément pour les deux saisons bien que les quantités et distances prévues ne soient pas les mêmes. Il n'est pas clair si le prix global proposé devait refléter l'année d'option ou non. Cette confusion était par ailleurs amplifiée dans la mesure où les soumissionnaires devaient, à l'offre de prix, indiquer le montant global, incluant l'année d'option, pour lequel ils s'engageaient.

L'examen de l'AMP a révélé que seul l'adjudicataire avait doublé le prix global indiqué au bordereau de prix à son offre de prix soumissionnée²⁹, alors que les deux autres soumissionnaires ont reproduit le même montant au bordereau de prix et à l'offre de prix. Questionnée à ce sujet, l'UQAT indique qu'il y avait un problème avec le bordereau de prix et que celui-ci a été corrigé pour la prochaine fois.

L'AMP constate que la façon dont l'UQAT a traduit ses besoins au bordereau n'était pas conforme à l'ensemble de ce qui était prévu au devis en regard de l'année ferme et de l'année d'option. Par ailleurs, la façon dont l'UQAT a procédé a entraîné une disparité dans la façon dont les soumissionnaires ont élaboré leur proposition.

²⁸ Voir note 24.

²⁹ Pour inclure l'année d'option.

Considérations additionnelles en regard des disparités des informations se rapportant au montant du contrat de 2022

Les vérifications de l'AMP ont permis de faire les constats suivants quant au montant pour lequel ce contrat a été adjudgé :

- Le 29 avril 2022, l'UQAT a reçu une soumission d'un montant de 1 214 600 \$ avant taxes, incluant l'année d'option. Il s'agit de la soumission retenue pour l'adjudication du contrat.
- Le 17 mai 2022, le Conseil d'administration de l'UQAT a octroyé le contrat à l'adjudicataire pour un montant de 1 887 800 \$ avant taxes, incluant l'année d'option.
- Le 26 mai 2022, le département des approvisionnements a acheminé à l'adjudicataire un bon de commande de 995 350 \$ avant taxes, excluant l'année d'option. Ce bon de commande a également agi à titre d'avis d'adjudication.

Par ailleurs, il est à noter que ces montants ont tous été établis avant que le contrat ne soit adjudgé.

Plusieurs raisons – évoquées par l'UQAT ou constatées par l'AMP – permettent d'expliquer la disparité entre ces montants.

D'abord, le bordereau de prix, en plus de présenter des quantités et des distances qui ont été modifiées aux fins d'établir le prix pour adjudication, ne comprenait ni les frais de transport ni les frais supplémentaires pour la coupe progressive irrégulière (CPI) et pour le bois coupé en 2021-2022 laissé en forêt apparaissant au tableau comparatif des prix soumissionnés. Ainsi, les prix soumis par l'adjudicataire n'en tenaient pas compte. Toutefois, ces frais estimés étaient compris dans le montant du contrat octroyé par le Conseil d'administration et dans celui apparaissant au bon de commande.

L'UQAT explique que les frais de transport n'ont pas été prévus au bordereau de prix, car tous les soumissionnaires sont soumis aux mêmes tarifs en raison de la réglementation en vigueur dans ce domaine. Elle projetait de les ajouter lors de la publication au SEAO de la description des informations finales en lien avec ce contrat. Durant l'examen, bien que le contrat ait été terminé depuis décembre 2022 ou janvier 2023, l'UQAT a indiqué que des bons de commande demeuraient actifs dans le système pour le prestataire de services et que c'était pour cette raison que les informations finales relatives au contrat n'avaient pas encore été dûment publiées et que le contrat n'avait pas été valablement fermé.

Les intervenants de l'UQAT rencontrés ont expliqué que le montant de 995 350 \$ plus taxes, inscrit au bon de commande, correspondait au montant soumissionné par le plus bas soumissionnaire pour l'année ferme du contrat, montant auquel les frais de transport estimés étaient additionnés. Or, ce n'est pas le cas. Outre les prix unitaires proposés par le plus bas soumissionnaire pour les éléments prévus au bordereau, rien dans l'établissement de ce montant n'apparaît à la soumission retenue.

Quant au montant adjudgé par le Conseil d'administration de l'UQAT, soit 1 887 800 \$ plus taxes, il appert qu'aucun document ou observation de l'UQAT ne permet d'expliquer précisément à quoi il correspond.

L'AMP estime que la façon dont l'UQAT a procédé en l'espèce pour établir le montant du contrat, en plus de contrevenir aux termes de celui-ci³⁰, est susceptible de causer des anomalies quant au suivi approprié des dépenses. Elle est également susceptible d'empêcher une reddition de comptes juste et réaliste des contrats, tant en ce qui concerne les obligations qui incombent à l'UQAT envers le Secrétariat du Conseil du trésor qu'en ce qui a trait au respect des grands principes des marchés publics.

3.3 L'UQAT a-t-elle contrevenu au cadre normatif applicable dans l'exécution du contrat découlant du processus d'adjudication de 2022 ?

Les vérifications de l'AMP ont permis de constater que l'UQAT a contrevenu au cadre normatif de diverses façons lors de l'exécution du contrat.

Sous-traitance non autorisée conformément au contrat

Le contrat réalisé par le prestataire de services a été sous-traité en partie, mais cette sous-traitance n'a pas été autorisée selon le processus prévu au contrat de l'UQAT.

Le contrat prévoyait qu'aucun sous-contrat n'était permis durant son exécution, sous réserve que le sous-contrat soit préalablement autorisé par l'UQAT, et ce, conformément à la procédure prévue audit contrat. Ainsi, si l'UQAT permettait au prestataire de services de sous-contracter, celui-ci devait lui transmettre une liste des sous-contractants selon le gabarit joint en annexe au contrat.

Cette liste requérait que le prestataire de services indique le nom du sous-contractant, son numéro d'entreprise du Québec et son adresse, ainsi que le montant et la date du sous-contrat. L'UQAT devait par ailleurs approuver la liste et seuls les sous-contractants y étant inscrits pouvaient conclure un tel sous-contrat avec le prestataire de services. La liste ne pouvait être modifiée que sous autorisation de l'UQAT³¹.

Or, l'examen de l'AMP a révélé que le prestataire de services a fait appel à un sous-contractant pour la réalisation d'une partie du contrat, mais que seul le requérant était au courant de cette situation. Le responsable de l'approvisionnement et la RARC ont indiqué avoir appris l'existence de ce sous-contrat durant l'examen de l'AMP. Aucune des modalités prévues au contrat pour autoriser la sous-traitance n'a donc été respectée.

Encore une fois, l'AMP constate que cette situation a été provoquée par un important problème de communication interne entre les intervenants impliqués. Le fait de ne pas avoir imposé le recours aux modalités spécifiques prévues au contrat pour encadrer la sous-traitance contrevient aux dispositions prévues au contrat.

Avant de poursuivre, voici des considérations additionnelles quant à cet élément. Comme ci-devant mentionné, c'est à la suite du désistement du sous-contractant non autorisé en novembre 2022 que le prestataire de services a avisé le requérant qu'il ne compléterait pas le contrat puisqu'il n'avait pas été en mesure de le remplacer, et que la prestation de services a véritablement cessé.

³⁰ Lesquels prévoient que le montant payé au prestataire de services est celui des prix déposés à sa soumission. Voir clause 2.01 du contrat.

³¹ Clauses 10.05.01 et 10.05.02 du contrat.

De ce qui précède, l'AMP se questionne sur la portion des travaux qui ont été réellement exécutés par le prestataire de services qui s'était vu adjudgé le contrat et sur celle réalisée en sous-traitance. En effet, il est possible de constater que l'apport du sous-contractant était suffisamment important pour que le prestataire de services décide de ne plus donner suite à ses engagements lorsqu'il n'a pas été en mesure de le remplacer. Néanmoins, en raison d'un problème de communication interne, le responsable de l'approvisionnement et la RARC n'ont pas été informés des difficultés rencontrées dans le cadre de l'exécution du contrat.

L'AMP invite l'UQAT à revoir ses processus internes pour s'assurer que les personnes concernées par la gestion des contrats soient informées en temps opportun des problèmes pouvant survenir, comme celui précédemment décrit, afin de pouvoir prendre les mesures adéquates pour remédier à la situation le cas échéant.

Il importe que les organismes publics soient proactifs et engagés à cet effet, dans une optique de meilleure gestion des fonds publics et de saine gestion contractuelle. Par ailleurs, l'AMP rappelle que les organismes publics, en plus des dispositions qu'ils édictent à leur contrat, disposent de mécanismes prévus au cadre normatif pour les aider dans de telles situations. C'est le cas entre autres de l'évaluation de rendement des contractants, notamment celle en lien avec le rendement insatisfaisant³².

Paiement de dépenses pour des services de nature différente de ceux prévus aux documents d'appel d'offres

Les vérifications de l'AMP ont révélé que l'UQAT a effectué des paiements à partir de l'enveloppe budgétaire dédiée au contrat concernant la coupe de bois et l'entretien des chemins, pour des travaux autres, qui ne relèvent pas des tâches prévues dans les documents d'appel d'offres ni au contrat, ce qui constitue une non-conformité au cadre normatif.

Le devis des documents d'appel d'offres énumère une série de travaux de récolte à effectuer ainsi que le détail de chaque catégorie de travaux :

1. Coupe totale avec rétention
2. Coupe progressive irrégulière
3. Transport du bois récolté et entretien de chemins
4. Construction de chemins
 - Mise en forme
 - Pose de ponceaux
 - Gravelage

Les vérifications de l'AMP l'ont amenée à analyser certains déboursés, factures et preuves de paiement relatifs au contrat à l'étude. Or, il s'avère que certains travaux payés n'étaient pas liés aux travaux identifiés dans le devis ou relevaient de travaux prévus dans le cadre d'un autre contrat.

³² Voir notamment les articles 55 et s. du Règlement.

C'est le cas notamment de travaux liés à la supervision de récolte, non prévus aux documents d'appel d'offres, d'un montant de 5 000 \$. À ce sujet, le requérant a expliqué avoir accordé ces frais au prestataire de services afin qu'il assume ses tâches de surveillance en son absence. Il a par ailleurs mentionné qu'il s'agissait d'une situation exceptionnelle. Quant au responsable de l'approvisionnement, il a indiqué qu'il était de la responsabilité du requérant d'approuver les factures du prestataire de services et que le paiement serait accordé si l'engagement budgétaire résiduel au contrat était suffisant.

Il a toutefois reconnu qu'il était anormal qu'un tel type de supervision soit facturé et qu'il n'était pas au fait de cette situation.

L'UQAT a aussi mentionné que cette dépense n'aurait pas dû être engagée, puisqu'elle est consciente que ces travaux n'étaient pas prévus à l'appel d'offres et qu'un entrepreneur ne peut pas superviser lui-même ses propres travaux. Il a été mentionné qu'aucun employé n'était actuellement qualifié à l'UQAT pour effectuer cette tâche et que les travaux seraient désormais prévus dans un autre contrat, selon le mode d'octroi approprié.

De même, l'AMP a également constaté que des travaux concernant la préparation de terrains réalisés en 2020 ont été facturés par le prestataire de services en 2022. En effet, des montants de 13 000 \$ et de 15 691 \$ avant taxes ont été payés à même l'enveloppe budgétaire du contrat découlant de l'appel d'offres visé par la présente décision, alors que les travaux ont été effectués dans le cadre du contrat précédent.

L'AMP rappelle que les dépenses encourues doivent être liées au contrat en cours, qu'elles doivent être de même nature que les travaux prévus et que les prix facturés doivent respecter les taux soumis lors de l'adjudication. De même, il est essentiel que les dépenses soient véritablement reliées au contrat pour lequel elles ont été encourues. Pour promouvoir une saine gestion contractuelle, il est primordial de faire preuve de rigueur dans l'approbation des dépenses encourues lors de l'exécution du contrat. Cela permet ainsi de contribuer au respect des grands principes des marchés publics, tels que la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants des organismes publics, la saine gestion des fonds publics et la transparence dans les processus contractuels.

Absence de garantie d'exécution et montant non réclamé

L'AMP considère que puisque le prestataire n'a pas exécuté l'entièreté du contrat et qu'il s'est désisté au cours de la première année, l'UQAT aurait dû réclamer le paiement d'un montant équivalent à 5 % du montant du contrat suivant la garantie d'exécution du contrat prévu à ses dispositions.

La section 4.02 du document *Régie* des documents d'appel d'offres prévoit que le prestataire de services doit, afin de garantir l'exécution du contrat, fournir à l'UQAT une garantie d'exécution conforme aux conditions et modalités prévues à la partie 4.00 du contrat.

La section 4.01 « Garantie d'exécution » du contrat prévoit, au point 4.01.01 « Constitution », que le prestataire de services doit, dans les 15 jours à compter de la date de l'envoi de l'avis d'adjudication, fournir à l'UQAT une garantie d'exécution, qui peut prendre diverses formes, d'un montant équivalent à 5 % du montant du contrat.

La section 4.01.03 « Maintien » mentionne pour sa part que la garantie d'exécution doit être valable pour toute la durée du contrat et qu'elle sera remise au prestataire de services lorsque toutes les obligations en lien avec le contrat seront remplies.

Finalement, la section 4.02 « Appropriation » indique qu'en cas de résiliation du contrat en raison du défaut du prestataire de services, l'UQAT devient propriétaire de la somme déposée, pouvant prendre diverses formes, à titre de garantie d'exécution du contrat et sans préjudice des autres dommages et intérêts qu'elle peut réclamer au prestataire de services du fait de la résiliation.

La dernière section du contrat mentionne que les parties sont réputées avoir signé ledit contrat au moment du dépôt de la soumission par le prestataire de services et lors de l'émission par l'UQAT de l'avis d'adjudication.

L'avis d'adjudication transmis par l'UQAT au prestataire de services, faisant office de contrat, est daté du 26 mai 2022. Par conséquent, l'UQAT devait, dans les 15 jours suivant l'adjudication, recevoir la garantie d'exécution.

Or, les vérifications de l'AMP ont révélé que l'UQAT n'a jamais reçu cette garantie de l'adjudicataire. L'UQAT a mentionné qu'il s'agissait d'un oubli, car c'était la première fois qu'une telle garantie était demandée dans ce type de contrat.

Pourtant, le soumissionnaire avait joint à sa soumission la copie d'une conversation tenue par courriel entre lui et un courtier en assurance de dommages des entreprises à la fin avril 2022. Cette conversation faisait état des documents qui devaient être fournis par le soumissionnaire au soutien du dépôt de la demande de garantie d'exécution auprès de l'assureur, s'il était l'adjudicataire du contrat.

La RARC, quant à elle, a notamment indiqué à l'AMP avoir été mise au courant trop tard du désistement du prestataire de services et affirmé qu'il est plus difficile « en région » de poursuivre un entrepreneur. Elle a mentionné qu'il aurait pu y avoir des pénalités ou des poursuites judiciaires. Enfin, elle a indiqué que l'impact financier dû au désistement du prestataire de services était minime, car l'enveloppe budgétaire pour ce contrat n'était pas épuisée et que les coûts supplémentaires hypothétiques étaient ceux liés aux heures effectuées aux fins de trouver un nouveau prestataire de services pour terminer les travaux.

En n'exigeant pas le dépôt de la garantie d'exécution comme prévu dans les documents d'appel d'offres et en ne réclamant pas les sommes qu'elle était pourtant en droit de récupérer, l'AMP est d'avis que l'UQAT n'a pas veillé au respect des obligations qu'elle a elle-même prévues aux documents d'appel d'offres et n'a pas respecté les grands principes des marchés publics, dont la saine gestion des fonds publics. L'AMP a également constaté l'impact d'une communication déficiente au sein de l'organisme qui ne permet pas aux personnes concernées de prendre les mesures adéquates en temps opportun, et ce, afin de s'assurer que les fonds publics sont administrés de façon adéquate.

3.4 L'UQAT a-t-elle respecté ses obligations quant à la publication de certains renseignements relatifs au contrat découlant du processus d'adjudication de 2022 ?

L'examen de l'AMP révèle que l'UQAT n'a pas respecté le cadre normatif quant à ses obligations relatives à la publication de certains éléments et à la reddition de comptes.

Ces obligations de publication découlent notamment de l'obligation de transparence à laquelle l'UQAT est soumise dans ses processus contractuels, dont il a déjà été fait état.

Absence d'indication aux addendas de la possibilité de porter plainte

L'UQAT a procédé à la publication de deux addendas après la date limite de dépôt des plaintes. Ces addendas ne comprenaient pas les informations relatives au délai pour formuler une plainte auprès de l'AMP.

L'article 9 du Règlement prévoit qu'il est possible pour un organisme public de modifier ses documents d'appel d'offres par la publication d'un addenda, lequel doit comprendre les informations relatives au délai applicable pour formuler une plainte³³. Les informations à inscrire à l'addenda varient selon la date à laquelle il est publié en regard de la date limite pour porter plainte.

En l'espèce, l'UQAT a publié deux addendas, respectivement les 27 avril et 2 mai 2022, alors que la date limite de dépôt des plaintes était le 26 avril 2022. Dans ces circonstances, ces addendas devaient comprendre les informations relatives au délai pour formuler une plainte à l'AMP selon l'article 40 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*³⁴. Les intervenants de l'UQAT impliqués en gestion contractuelle ont indiqué qu'ils n'étaient pas au courant de cette obligation. Or, la méconnaissance de cette obligation ne permet pas à l'UQAT de s'en dégager et avoir omis de faire mention aux addendas de la possibilité de porter plainte à l'AMP contrevient au cadre normatif.

Non-respect de certaines obligations relatives aux publications au SEAO

Bien que le contrat adjudgé au prestataire de services soit terminé, l'UQAT n'a pas procédé à la publication de la description finale du contrat au SEAO.

En vertu de l'article 51.2 du Règlement, les organismes publics doivent procéder à la publication de la description finale de leur contrat, qui doit au moins comprendre les informations prévues à cette disposition³⁵, et ce, dans les 90 jours suivant la fin du contrat.

Comme déjà mentionné, le contrat a pris fin en décembre 2022 ou janvier 2023, à la suite du désistement du prestataire de services. Durant l'examen, l'AMP a constaté que la description finale du contrat n'avait pas été publiée au SEAO.

³³ Lorsque l'organisme public donneur d'ouvrage n'est pas l'AMP.

³⁴ RLRQ, c. A -33.2.1.

³⁵ Notamment, le nom du prestataire de services, la date de fin du contrat et le montant total payé.

À cet effet, l'UQAT a indiqué que des bons de commande liés au prestataire de services demeuraient actifs dans le système et que c'était pour cette raison que le contrat n'avait pas encore été dûment fermé.

L'UQAT a confirmé qu'aucune somme n'était due de part et d'autre entre elle et le prestataire de services et qu'elle procéderait aux correctifs requis en regard de la publication. Or, en date de la présente décision, l'AMP note que l'UQAT n'a toujours pas publié la description finale du contrat. Cette absence de publication de la description finale du contrat dans les délais prescrits constitue une non-conformité au cadre normatif.

À titre de considération additionnelle, l'AMP rappelle que les délais prévus au cadre normatif ne peuvent être prolongés pour le motif que des bons de commande liés à un contrat autrement terminé, pour lequel les services rendus ont été payés, demeurent ouverts.

Il a été établi que le contrat a pris fin en raison du désistement du prestataire de services à la fin décembre 2022 ou au début janvier 2023. Par ailleurs, le contrat a dû être achevé par l'entremise d'un autre processus contractuel, attribué de gré à gré, comme déjà discuté. Il n'y a donc pas d'ambiguïté quant à la cessation de l'exécution du contrat en l'espèce. Dans ces circonstances, l'AMP est d'avis que le maintien de l'ouverture contractuelle quant à ce contrat n'est pas une bonne pratique à adopter, particulièrement dans le contexte où les intervenants rencontrés ont indiqué que des dépenses sont accordées lorsqu'il reste des sommes dans les engagements budgétaires précédemment adoptés. Cette gouvernance augmente alors les risques que des sommes qui n'ont pas été dépensées soient attribuées à des fins autres que celles auxquelles elles étaient destinées, comme ci-devant démontré.

4. CONSIDÉRATIONS ADDITIONNELLES

L'AMP considère important d'adresser certains éléments supplémentaires qui ont teinté l'ensemble des problèmes abordés dans la présente décision.

L'article 21.0.2 de la LCOP énonce les fonctions relevant de la personne exerçant le rôle de RARC, notamment celle l'obligeant à veiller à la mise en place de toute mesure visant à respecter les règles contractuelles prévues à la LCOP et à ses règlements, à ses politiques et à ses directives, ainsi qu'à l'intégrité des processus internes de l'organisme.

La *Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles (Politique)*³⁶ vise à soutenir les RARC, à définir leur rôle et leurs responsabilités et à favoriser la cohérence dans l'exécution de leurs fonctions énoncées à l'article 21.02.2 de la LCOP.

L'AMP a déjà abordé à plusieurs reprises l'importance du rôle de RARC dans une organisation. Ce rôle essentiel vise notamment à promouvoir la saine gestion contractuelle au sein des organismes publics, mais aussi à sensibiliser les intervenants en gestion contractuelle quant à leur imputabilité dans le cadre de leurs activités.

Le rôle de RARC est également stratégique, puisque cette personne veille au respect du cadre normatif dans le cadre des processus de gestion contractuelle de l'organisme au sein duquel elle exerce ses fonctions.

³⁶ Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles, C.T. 220867 du 7 mai 2019.

Elle doit notamment veiller à la mise à jour régulière de la documentation interne afin de respecter le cadre normatif en vigueur, et à l'établissement de moyens de contrôle afin que les informations publiées au SEAO soient vérifiées et respectent les exigences du cadre normatif.

De plus, puisque cette personne endosse un rôle clé dans l'organisation, elle doit s'assurer de maintenir à jour ses connaissances ainsi que celles du personnel exerçant des activités contractuelles.

Enfin, choisir d'exercer le rôle de RARC au sein d'un organisme contribue à l'atteinte des objectifs du législateur, soit l'efficacité, l'efficience et la cohérence du cadre normatif dans les processus de gestion contractuelle. L'AMP rappelle que la fonction de RARC comporte des responsabilités importantes qui doivent être assumées avec rigueur et ne peuvent être exercées de façon superficielle ou sporadique.

L'examen des deux processus visés a permis à l'AMP de prendre connaissance de la documentation interne³⁷ de l'UQAT, dont une politique concernant l'acquisition de biens et de services datant de 2019. L'AMP rappelle que les activités entourant la mise à jour de cette documentation interne relèvent du rôle de RARC. Force est de constater que l'ensemble de cette documentation pourrait bénéficier d'une bonification complète et approfondie.

Les diverses entrevues ont révélé que l'importance du rôle de RARC dans un organisme et la diversité de ses actions dans la gestion contractuelle semblent méconnues de la RARC de l'UQAT. À titre d'exemple, il a été mentionné que celle-ci reçoit chaque mois un tableau résumant les contrats octroyés ou ceux qui ont occasionné un dépassement des coûts, celle-ci exprimant que la structure actuelle de la gestion contractuelle au sein de l'UQAT fait en sorte qu'elle n'intervient dans un dossier que si une problématique survient ou lorsque le responsable de l'approvisionnement sollicite son intervention.

L'AMP a aussi constaté que la RARC n'a été impliquée d'aucune façon dans les deux processus qui font l'objet de la présente décision, à l'exception du cheminement de la Fiche d'autorisation du dirigeant (Annexe 2) pour le contrat de gré à gré. Il en est de même pour tout ce qui concerne les non-conformités décelées lors de l'adjudication de l'appel d'offres et le désistement du prestataire de services peu de temps après avoir commencé les travaux prévus au contrat.

En ce qui concerne les outils en place dans l'organisme visant à soutenir le personnel œuvrant en gestion contractuelle, la RARC a mentionné en connaître l'existence, mais ignorer s'ils étaient réellement utilisés.

L'AMP considère qu'une implication plus soutenue de la RARC dans les activités entourant la gestion contractuelle de l'UQAT est primordiale, notamment quant à l'entièreté du rôle et des responsabilités qui lui sont dévolus dans la Politique; l'AMP invite la RARC à s'y consacrer pleinement. Accepter d'endosser une telle fonction vient en contrepartie avec des responsabilités qui lui sont propres et qui doivent être exercées à leur pleine capacité. À cet effet, l'AMP est d'avis que plusieurs problèmes décelés lors de l'examen auraient pu être évités ou traités en temps opportun.

³⁷ Règlement 11 sur la délégation des pouvoirs du Conseil d'administration en vertu de la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Règlement 5 sur les affaires concernant l'administration et la *Politique relative à l'acquisition de biens et de services et à l'octroi des contrats de travaux de construction*.

De même, l'AMP souligne qu'un travail important doit être effectué dans la mise en place d'un canal de communication efficace entre les directions clientes, l'équipe de la gestion contractuelle et la RARC afin qu'une situation telle que le désistement du prestataire de services soit adressée en temps utile. Il est essentiel pour la saine gouvernance des activités de gestion contractuelle que l'ensemble des intervenants travaillent de concert au respect du cadre normatif et des grands principes soutenant les marchés publics.

Enfin, l'AMP rappelle que la nomination d'une personne au rôle de RARC n'a pas pour effet de retirer l'imputabilité du dirigeant de l'organisme en matière de gestion contractuelle.

5. CONCLUSION

En regard du processus identifié au SEAO sous le numéro de référence 1743546

VU le caractère d'ordre public de la LCOP.

VU le caractère exceptionnel des dispositions de l'article 13 de la LCOP.

VU l'obligation de publier l'avis d'intention prévu à l'article 13.1 de la LCOP avant de conclure tout contrat de gré à gré en vertu du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 13 de la LCOP.

VU la conclusion par l'UQAT d'un contrat d'une valeur de 287 305 \$ en vertu du paragraphe 4 de l'article 13 de la LCOP sans la publication préalable d'un avis d'intention.

VU l'impossibilité de l'UQAT de passer outre à cette obligation.

VU la terminaison de ce contrat.

En regard du processus identifié au SEAO sous le numéro de référence 1594593

VU les manquements au cadre normatif constatés dans le cadre du processus d'adjudication du contrat de services de nature technique visant la récolte forestière et la construction de chemins.

VU la contravention aux grands principes de passation des marchés publics, tels la transparence et le traitement intègre et équitable des concurrents.

VU l'absence de témoin à l'ouverture des soumissions.

VU l'adjudication du contrat à une entreprise qui ne détenait pas d'Autorisation de contracter au moment du dépôt de sa soumission alors qu'elle était requise.

VU l'adjudication du contrat à une entreprise qui a déposé une soumission non conforme quant à la garantie de soumission et dont l'irrégularité ne pouvait être corrigée.

VU l'adjudication du contrat en retirant l'année d'option à la demande du soumissionnaire retenu.

VU l'adjudication du contrat pour un montant différent de celui prévu à la soumission retenue.

VU l'inadéquation du contenu du bordereau de prix en regard des besoins exprimés aux documents d'appel d'offres.

VU les manquements au cadre normatif constatés dans le cadre de l'exécution du contrat.

VU la situation de sous-traitance non autorisée conformément au contrat.

VU le paiement de dépenses pour des services de nature différente de ceux prévus aux documents d'appel d'offres.

VU le désistement du prestataire de services durant la première année d'exécution du contrat, soit en décembre 2022 ou janvier 2023.

VU la fin de ce contrat

VU la décision de l'UQAT de ne pas exiger du prestataire de services la garantie d'exécution de 5 % de la valeur du contrat requise au contrat.

VU les manquements au cadre normatif constatés en lien avec la publication d'informations prescrites par la réglementation et la reddition de comptes relatives au contrat de services de nature technique visant la récolte forestière et la construction de chemins.

VU l'omission d'indiquer les informations relatives au délai pour formuler une plainte auprès de l'AMP dans les addendas publiés après la date limite de réception des plaintes.

VU l'omission de publier la description finale du contrat au SEO dans les délais prescrits.

VU les lacunes importantes constatées quant aux communications internes entre les intervenants de l'UQAT impliqués dans les processus contractuels.

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 31 (2) et (3) et 35 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, l'AMP :

RECOMMANDE, comme prescrit par le paragraphe 3 a), que le Conseil du trésor exige, aux conditions et pour la durée qu'il déterminera, que l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue s'associe à un autre organisme public désigné par le Conseil du trésor pour procéder aux processus d'adjudication ou d'attribution qu'il indique et qui sont nécessaires au fonctionnement des activités de l'établissement.

RECOMMANDE au Conseil d'administration de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue de se doter d'un partenaire, approuvé par le Conseil du trésor, afin de l'accompagner dans l'élaboration et la constitution d'outils internes ainsi que dans la mise à jour des politiques et des directives de l'établissement, notamment quant au respect des grands principes de l'article 2 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, dont :

- La transparence dans les processus contractuels.
- Le traitement intègre et équitable des concurrents.
- La reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.

RECOMMANDE au Conseil d'administration de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue de procéder à la nomination d'une personne responsable de l'audit interne, chargée de l'instauration d'un cadre de gestion en audit interne pour les processus de gestion contractuelle ainsi que de la production d'un rapport annuel à l'attention du Conseil d'administration de l'établissement.

RECOMMANDE au Conseil d'administration de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue de requérir l'accompagnement nécessaire d'un partenaire ou du Conseil du trésor afin d'établir un plan de formation de son personnel impliqué dans la gestion contractuelle en collaboration avec la RARC de l'organisme, dans le but qu'ils disposent des connaissances et des outils nécessaires à l'accomplissement de leur travail.

RECOMMANDE au Conseil d'administration de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue de s'assurer que l'ensemble de son personnel impliqué dans la gestion contractuelle suit l'entièreté des formations offertes par le Conseil du trésor (ou le Sous-secrétariat aux marchés publics) en matière de gestion contractuelle, incluant la RARC.

REQUIERT du Conseil d'administration de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue de lui soumettre par écrit, dans un délai de 45 jours, un plan d'action identifiant :

- Les mesures prises pour donner suite à ces recommandations et les échéances prévues pour leur mise en œuvre.
- Les explications permettant d'établir que ces mesures, sur les plans qualitatif ou quantitatif, répondent aux recommandations.

Fait le 23 avril 2024

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ