

**Recommandations formulées au Centre de services scolaire
des Portages-de-l'Outaouais concernant le processus d'octroi
des contrats 19-20-34, 19-20-38 et 18-19-245
(Article 31 (2) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*)**

No recommandation : 2020-09

Loi sur l'Autorité des marchés publics
RLRQ, c. A-33.2.1, a. 31, 35, 56, 59, 60

1. Mandat de l'Autorité des marchés publics

En vertu du premier paragraphe de l'article 21 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*¹ (la « Loi »), l'Autorité des marchés publics (l'« AMP ») a notamment pour fonction d'examiner un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public à la suite d'une communication de renseignements effectuée en vertu du chapitre VI de la Loi.

2. Vérification effectuée par l'AMP

En septembre 2019, l'AMP reçoit une communication de renseignements de la part d'un membre du public à l'égard de trois appels d'offres publics (« AOP ») du Centre de services scolaire des Portages-de-l'Outaouais (le « CSSPO ») publiés au système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (le « SEAO ») sous les numéros de référence 1301271 (l'« École 036 »), 1303214 (l'« École 040 ») et 1290422 (l'« École 041 »). Ces appels d'offres visent la construction de nouvelles écoles à Gatineau.

Les renseignements transmis à l'AMP concernent notamment le fait que les documents d'appel d'offres (les « DAO ») du CSSPO ciblent les systèmes de régulation et de contrôle du manufacturier Delta Controls (« Delta ») et que les AOP publiés par le CSSPO contiennent, à l'occasion, des clauses restrictives que seule l'entreprise Régulvar (« Régulvar ») peut remplir.

En octobre 2019, l'AMP informe le CSSPO qu'elle entame une vérification afin de déterminer si le processus d'adjudication des contrats 19-20-34 pour l'École 036, 19-20-38 pour l'École 040 et 18-19-245 pour l'École 041 a été effectué conformément au cadre normatif auquel le CSSPO est assujéti. La vérification de l'AMP est amorcée la même journée que celle où ces contrats sont conclus.

¹ RLRQ, c. A-33.2.1

3. Cadre normatif applicable

Le CSSPO est un organisme public au sens de l'article 4 (5) de la *Loi sur les contrats des organismes publics*² (la « LCOP »). Ce faisant, lorsqu'elle conclut un contrat public, le CSSPO est tenu de respecter les dispositions de la LCOP, les règlements et les directives qui en découlent. Ainsi, les principes fondamentaux énumérés à l'article 2 de la LCOP, qui gouvernent la passation des contrats publics, lui sont applicables.

4. Faits révélés dans le cadre des vérifications de l'AMP

Dans le cadre de ses démarches de vérification, l'AMP a demandé au CSSPO de produire plusieurs documents et renseignements³. Elle a également discuté avec le directeur des finances et directeur adjoint à l'administration, qui assure aussi l'intérim de la Direction des ressources matérielles (le « Directeur des finances »), avec la Secrétaire générale et responsable de l'application des règles contractuelles (la « RARC »), ainsi que le régisseur à la Direction des ressources matérielles (le « Régisseur »).

Bien que le contenu des clauses incluses dans les trois AOP visés par la communication ne soit pas identique, la vérification effectuée par l'AMP démontre certaines similitudes qu'il convient de traiter dans une même décision.

Cette vérification a notamment révélé ce qui suit :

- Environ 95 % des sites du CSSPO utilisent les systèmes de contrôle de Régulvar.
- En réponse aux questions et à la production de documents de l'AMP, l'ancienne directrice des ressources matérielles, qui n'est plus à l'emploi du CSSPO (l'« Ancienne employée »), a transmis à l'AMP un courriel en décembre 2019. Ce courriel fait état de recherches, d'analyses et de consultations d'experts qui ont permis au CSSPO de conclure que seuls les produits Delta peuvent être installés dans les Écoles 036, 040 et 041 en raison de limitations relatives à un environnement multimanufacturier.
- Ce même courriel mentionne également ce qui suit à l'égard de la question de l'AMP sur la démarche et sur l'analyse qui ont permis au CSSPO de déterminer que Régulvar doit être l'entrepreneur désigné pour effectuer les travaux de la division 25 du devis mécanique et électricité des trois AOP :

« Régulvar est le fournisseur unique des produits Delta Contrôles au Québec.

[...]

Par conséquent, seul cet entrepreneur peut réaliser les travaux requis conformément aux spécifications du système. »

² RLRQ, c. C-65.1

³ Loi, art. 23

- Après réception de cette réponse écrite, l'AMP a discuté avec le Directeur des finances, la RARC et le Régisseur des limitations d'un environnement multimanufacturier et de leurs impacts possibles pour le CSSPO. Les versions qui ont alors été recueillies étaient contradictoires. Seul le Régisseur énumère des limitations similaires à celles formulées par l'Ancienne employée dans sa correspondance de décembre 2019, telles que le coût de formation, le coût d'acquisition d'équipements informatiques supplémentaires, le coût lié à la simplification de la gestion de l'inventaire de pièces et la facilité d'utilisation du système Delta, sans toutefois élaborer davantage sur ces aspects.
- Le Régisseur affirme, par ailleurs, que des rencontres préparatoires ont eu lieu pour les Écoles 036 et 040 afin de procéder à la détermination des besoins, et ce, avant la production des plans et devis pour soumission publiés au SEAO. C'est dans le cadre de celle-ci que le choix du système Delta a été effectué par l'équipe du CSSPO, en fonction de la reconnaissance des avantages et de la satisfaction de ce système installé dans une quarantaine d'établissements du CSSPO. Par ailleurs, ce système est, selon lui, maîtrisé par les employés du CSSPO.

Le Régisseur affirme également ne pas se souvenir qu'une telle rencontre ait eu lieu pour l'École 041. À son avis, il est possible que l'Ancienne employée ait utilisé, pour l'École 041, les suggestions collectées pour la construction de l'École 040 puisque cette dernière y est similaire.

- Questionné sur certaines clauses incluses dans les appels d'offres, notamment celle relative à l'obligation de retenir les services de Régulvar pour effectuer les travaux prescrits dans toutes les sections relatives à la division 25 du devis mécanique et électricité, le Régisseur affirme, entre autres, que l'ingénieur a intégré aux plans et devis le choix de l'équipe du CSSPO, mais que les libellés qui figurent aux plans et devis relèvent toutefois de l'ingénieur, qui peut proposer des produits différents de ceux demandés par le CSSPO, à titre d'expert-conseil.
- Le CSSPO n'a pas de contrat de service avec Régulvar.
- Pour l'École 040, l'AMP constate, lors de sa vérification, que la fourniture et l'installation d'un moteur du manufacturier Bélimo (« Bélimo ») sont ciblées sans équivalence possible dans le devis mécanique et électrique, alors que la formulation utilisée dans l'École 036 pour ce même produit démontre une certaine ouverture aux autres manufacturiers, en édictant ce qui suit à la section 25 30 02 du devis mécanique et électricité (SGE – appareils de régulation, page 586) :

« [...] tels que Bélimo de types NF et AF, ou équivalent approuvé de Siemens, Johnson Control ou Honeywell. »

Questionné sur ces différentes exigences selon les Écoles, le CSSPO n'a pu fournir d'éclaircissement. Selon le Régisseur, il est fort probable que ce soit une proposition de l'ingénieur.

- La réponse écrite transmise par le CSSPO à l'AMP en décembre 2019 mentionne ce qui suit à l'égard des démarches et des analyses effectuées aux fins de conclure que seule la marque Bélimo est acceptable pour l'École 040 et qu'aucun produit équivalent ne peut être accepté :

« [...] Ce type de moteur est actuellement utilisé à la CSPO. Nous reconnaissons la qualité de ce type de moteur, leur disponibilité sur le marché ainsi que celle de ses pièces de rechange, ce qui en facilite l'entretien et optimise globalement les coûts de possession. »

- Pour l'appel d'offres de l'École 040, le CSSPO a reçu les deux demandes suivantes durant le processus d'appel d'offres public :
 - a) La première demande vise l'obtention de l'approbation du CSSPO afin que son entreprise soit considérée comme contracteur approuvé pour la division 25 du devis mécanique et électricité, puisque seul Régulvar est autorisé à effectuer ces travaux dans les DAO. Le courriel de réponse transmis par le CSSPO informe le soumissionnaire potentiel du rejet de sa demande, car le standard du CSSPO ne permet pas d'acquiescer à celle-ci. La seule définition que les représentants du CSSPO ont pu donner du « standard » fut, selon le Régisseur, le fait qu'il avait été déterminé par le groupe et qu'il s'agissait du système Delta.
 - b) La seconde demande a été transmise à l'ingénieur de WSP. Celui-ci a transféré cette demande au Régisseur, accompagnée des commentaires suivants :

« [...] je reçois des demandes d'équivalence en contrôles [...]. Actuellement, c'est Regulvar [sic] seulement au devis. Ça reste tel quel pour simplifier l'accès aux contrôles dans le futur et le service ? »

Le Régisseur répond alors à WSP :

« on a discuté et suite à notre développement avec les intervenants au Service des ressources matérielles, on préfère garder le contrôle avec Regulvar [sic] ».

Le Régisseur affirme que cette réponse lui a été dictée par l'Ancienne employée. WSP a répondu, à la suite de cet échange :

« on émettra donc aucun autre produit acceptable en contrôle pour ce projet en addenda. »

- Les DAO de l'École 041 comprennent un critère exigeant que le bureau du soumissionnaire soit situé à moins de 100 km du projet. Questionné sur ce critère, le Régisseur indique que le concept de distance minimale ne fut jamais discuté lors des rencontres préparatoires et que ce n'est pas un critère du CSSPO.

5. Analyse des manquements relevés

Il convient, dans un premier temps, de citer les extraits pertinents des DAO relatifs à la construction des trois nouvelles Écoles 036, 040 et 041.

Pour l'École 036, la division 25 – Automatisation intégrée du devis mécanique et électricité édicte ce qui suit à la section 25 05 01 :

« Un système Enteliweb du fabricant Delta Controls est actuellement installé à la CSPO. Tous les matériaux doivent être choisis de façon à garantir la compatibilité avec le système Delta Controls - Enteliweb existant. »

« Retenir les services de Régulvar pour effectuer les travaux prescrits dans toutes les sections relatives au SGE et à la Division 25. »

Le produit Delta est, dans les DAO de l'École 036, cité en référence à différents endroits dans la section 25 30 01 du devis mécanique et électrique – contrôleurs de bâtiments par l'utilisation du terme « tel que », sans qu'il ne soit spécifiquement exigé.

Pour l'École 040, la section 25 01 11 du devis mécanique et électrique prévoit, pour les appareils de régulation et instrumentation, que :

« Seul Regulvar [sic] Inc. est autorisé à soumissionner avec le système ORCA de Delta Controls. »

« Ce devis est basé sur le système ORCA de Delta Controls, tel que distribué et supporté par Régulvar Inc. »

« Servomoteurs du registre : [...] .12 Produit accepté : Bélimo (aucun équivalent). »

Pour l'École 041, la section 25 05 01 du devis mécanique électrique se lit comme suit :

« Seul l'Entrepreneur "Régulvar" possédant légalement les produits et les logiciels "Delta", tels que ceux utilisés pour le contrôle des systèmes électromécaniques dans les Écoles de la Commission scolaire des portages-de-l'Outaouais, est autorisé à soumissionner pour effectuer les travaux en régulation automatique, dans le cadre du présent projet. »

« L'Entrepreneur doit respecter les exigences suivantes :
Avoir un bureau situé à moins de 100 km du projet, et avoir à son service un personnel qualifié pouvant donner la formation sur le SGE et assurer l'entretien courant et le dépannage du système. »

La Section 25 30 01 SGE – Contrôleurs de bâtiments mentionne, quant à elle, ce qui suit pour l'École 041 :

« .1 Les produits des manufacturiers suivants sont acceptés et doivent répondre aux normes BACnet : .1 Delta (Régulvar). »

Dans le cadre des trois AOP analysés, le CSSPO a fait appel à des firmes d'ingénierie externes pour la production des plans et devis mécanique et électrique publiés pour la construction des Écoles 036, 040 et 041. Chaque devis contient l'obligation que les travaux relatifs à la division 25 du devis mécanique et électricité soient effectués par Regulvar, fournisseur exclusif des produits Delta, et ce, même s'ils ont été rédigés par une firme d'ingénierie différente. Il doit être rappelé que le CSSPO n'a pas de contrat de service avec cette dernière entreprise et que les AOP visent la construction de nouveaux bâtiments.

La vérification effectuée par l'AMP révèle que ces firmes d'ingénierie ont respecté le choix du CSSPO. Cela étant, l'AMP tient à préciser que le fait de recourir à une entreprise privée externe n'abolit pas l'obligation d'un organisme public de s'assurer que le contenu des DAO publiés respecte ses besoins, ainsi que le cadre normatif qui lui est applicable.

Par ailleurs, bien que les exigences incluses dans les DAO ne soient pas identiques d'une École à une autre, le représentant du CSSPO a, dans une réponse écrite transmise à l'AMP en décembre 2019, mentionné que des recherches, des analyses et des consultations d'experts ont permis au CSSPO de conclure que seuls les produits Delta peuvent être installés dans les Écoles 036, 040 et 041 en raison de limitations relatives à un environnement multimanufacturier. À ce jour, l'AMP n'a pu apprécier ces informations, puisqu'elles n'ont pas été transmises par le CSSPO, malgré le fait qu'elles aient été demandées.

Par ailleurs, les réponses fournies par le CSSPO ne permettent pas de démontrer que les exigences relatives aux produits Delta pour les Écoles, 040 et 041, ou Bélimo pour l'École 040, celles visant l'entreprise Regulvar pour les Écoles 036, 040 et 041, ainsi que la condition que le bureau du soumissionnaire soit situé à moins de 100 km du projet pour l'École 041, étaient nécessaires pour répondre à ses besoins.

En effet, la vérification de l'AMP révèle plutôt que le CSSPO a choisi le produit Delta en fonction de la reconnaissance des avantages et de la satisfaction de ce système installé dans une quarantaine d'établissements du CSSPO, système par ailleurs maîtrisé par les employés du CSSPO. Le système Bélimo a, quant à lui, été exigé pour l'École 040 en raison de la reconnaissance de la qualité de ce type de moteur, sa disponibilité sur le marché, ainsi que celle de ses pièces de rechange.

Aussi, le CSSPO n'a pas fourni d'éclaircissements à l'AMP quant aux différences entre les exigences relatives au produit Bélimo pour l'École 036 et l'École 040, et de justification pour l'inclusion de la condition relative à un bureau situé à moins de 100 km du projet pour l'École 41.

Au surplus, aucune démarche n'a été portée à l'attention de l'AMP afin de confirmer que le CSSPO s'est soucié de ne pas restreindre indûment le marché.

Ce faisant, l'AMP est d'avis que le CSSPO n'a pas démontré avoir procédé à une évaluation préalable de ses besoins qui soit adéquate et rigoureuse, conformément à l'article 2 (4) de la LCOP.

Une telle évaluation doit, selon l'AMP, être effectuée de façon objective, notamment aux fins de permettre le respect des principes énoncés aux articles 2 (2) et 2 (3) de la LCOP, soit le traitement intègre et équitable des concurrents, ainsi que l'accessibilité des concurrents aux marchés publics.

Rappelons que les principes fondamentaux énumérés à l'article 2 de la LCOP commandent que les conditions incluses dans les DAO soient justifiées au regard des besoins de l'organisme public aux fins d'éviter qu'elles ne restreignent indûment la mise en concurrence des divers manufacturiers du secteur d'activité et le bassin de ses fournisseurs potentiels⁴.

L'AMP réitère également l'importance de documenter l'analyse des besoins effectuée préalablement à la publication d'un appel d'offres; cette démarche comprend notamment les questionnements relatifs à la détermination des conditions incluses dans les DAO et, conséquemment, des prises de décision qui en découlent⁵.

De plus, pour l'École 040, le CSSPO justifie le refus d'approuver une autre entreprise que Régulvar pour effectuer les travaux de la division 25 du devis mécanique et électricité puisque le standard du CSSPO ne permet pas d'acquiescer à celle-ci, ce standard étant le système Delta choisi par le CSSPO, et qu'il préfère garder le contrôle avec Régulvar.

Encore une fois, le CSSPO n'a pas démontré à l'AMP qu'il avait effectué des démarches sérieuses pour appuyer ses prétentions voulant qu'aucune autre entreprise ne soit en mesure de répondre à ses besoins.

D'autre part, la RARC mentionne à l'AMP que le CSSPO est conscient de ses faiblesses, notamment quant à sa structure d'encadrement en gestion contractuelle, et qu'il travaille à améliorer l'ensemble de ses processus à cet égard.

⁴ Ordonnance 2020-02 de l'AMP et ordonnance 2020-06 de l'AMP

⁵ Ordonnance 2020-06 de l'AMP

6. Conclusion

VU la nécessité de respecter les principes fondamentaux prévus à l'article 2 de la LCOP et les manquements constatés, dont ceux concernant l'évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse, le traitement intègre et équitable des concurrents et l'accessibilité des concurrents aux contrats publics;

VU l'absence de mécanismes en place permettant au CSSPO de s'assurer du respect du cadre normatif, notamment en ce qui concerne l'évaluation préalable adéquate et rigoureuse de ses besoins, l'ouverture à la concurrence et le traitement intègre et équitable des concurrents;

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 31 (2) de la Loi, l'AMP

RECOMMANDE à la dirigeante du CSSPO de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer qu'une évaluation préalable adéquate et rigoureuse de ses besoins soit réalisée de façon objective avant la publication de tout appel d'offres et que celle-ci soit documentée;

RECOMMANDE à la dirigeante du CSSPO de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les documents d'appel d'offres publiés respectent ses besoins, ainsi que le cadre normatif qui lui est applicable;

RECOMMANDE à la dirigeante du CSSPO d'assurer la formation des employés impliqués dans la préparation d'un processus d'adjudication ou d'attribution afin qu'ils disposent des connaissances et des outils nécessaires à l'accomplissement de leur travail, dans le respect du cadre normatif applicable;

REQUIERT de la dirigeante du CSSPO de la tenir informée, par écrit, dans un délai de 90 jours, des mesures prises pour donner suite à ces recommandations.

Fait le 16 novembre 2020

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ