

Recommandations formulées au conseil d'administration de la Régie incendie de l'Alliance des Grandes-Seigneuries concernant les processus d'octroi de contrats visant le projet de construction d'une caserne incendie à Saint-Constant

No de la recommandation : 2024-13

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

1. APERÇU

Le 9 mai 2024, la Régie incendie de l'Alliance des Grandes-Seigneuries (Régie) a publié une demande de soumissions publique pour la réalisation des travaux de construction d'une caserne incendie à Saint-Constant¹. Le mode d'adjudication retenu par la Régie est le système de pondération et d'évaluation des offres, incluant le prix². Ce système prévoit une évaluation qualitative des offres effectuée en une seule étape, et selon lequel le prix est l'un des critères évalués. Selon les documents de la demande de soumissions, le contrat pour les travaux de construction de la caserne est estimé entre 17 500 000 \$ et 21 000 000 \$.

La date limite de réception des offres était le 25 juin 2024. Trois entreprises ont déposé des offres. Cependant, à ce jour, le contrat pour la construction de la caserne n'a toujours pas été octroyé.

L'Autorité des marchés publics (AMP) a reçu une communication de renseignements concernant une exigence prévue dans les documents de la demande de soumissions. Cette exigence stipule que l'adjudicataire devra conclure un sous-contrat avec l'entreprise AEdifica, la firme d'architecture ayant participé à la réalisation des plans et devis du projet, afin qu'elle soit impliquée dans les travaux de construction de la caserne. La valeur du sous-contrat à être conclu par l'entrepreneur adjudicataire est établie à 455 000 \$.

Le communicant a également soulevé qu'aucune demande de soumissions publique n'a été publiée par la Régie, ni pour les services de préparation des plans et devis, ni pour les services à fournir pendant l'exécution des travaux de construction.

L'examen réalisé par l'AMP a confirmé qu'aucun processus de demande de soumissions publique n'avait été lancé par la Régie afin de conclure un contrat avec la firme d'architecture, bien que le montant de la dépense excède les seuils obligeant le recours à un tel processus. Par ailleurs, cet examen a révélé plusieurs enjeux liés à l'octroi de contrats de services professionnels dans le cadre du projet de construction de la caserne.

¹ Numéro de référence SEAO : 1847315.

² Art. 573.1.0.1 de la *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19.

Lorsqu'elle est interrogée au sujet de la clause figurant dans les documents de la demande de soumission, stipulant que l'adjudicataire doit sous-contracter certains travaux requis par le projet à la firme d'architecture, la Régie indique qu'un changement de prestataire à ce stade du projet entraînerait une perte en efficacité. Elle explique par ailleurs que le projet de construction est réalisé selon un mode de réalisation de type « Desing Build », ce qui a influencé sa structuration du projet. Enfin, la Régie souligne à plusieurs reprises qu'ayant confié un mandat à un consultant chargé de la gestion globale du projet, elle s'est appuyée sur ce dernier pour de nombreuses décisions.

Au terme de son examen, l'AMP conclut que les informations fournies se sont avérées exactes. Cependant, elle constate que la Régie a contrevenu au cadre normatif en octroyant un contrat de services professionnels à la firme d'architecture sans procéder par demande de soumissions publique. L'examen a également mis en lumière plusieurs autres manquements au cadre normatif commis par la Régie dans le cadre de ce projet, notamment en divisant ses besoins en semblable matière, puis en manquant à son obligation de préserver l'égalité entre les soumissionnaires et l'intégrité du processus, ainsi qu'à ses obligations en matière de publication des renseignements des contrats qu'elle conclut.

2. QUESTIONS SOULEVÉES

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

1. La Régie a-t-elle procédé à la division de certains contrats en semblable matière pour des motifs qui ne relèvent pas de la saine administration?
2. La condition prévue aux documents de la demande de soumissions, obligeant l'entrepreneur à signer un contrat avec la firme d'architecture qui y est précisée, contrevient-elle au cadre normatif?
3. La Régie s'est-elle assurée de faire respecter le principe de l'égalité entre les soumissionnaires et de l'intégrité du processus d'adjudication en lien avec l'implication de Sina Construction, un soumissionnaire potentiel, dans l'étape de l'évaluation des besoins?
4. La Régie a-t-elle contrevenu au cadre normatif en n'incluant pas la déclaration du soumissionnaire dans les documents de sa demande de soumissions?
5. L'ouverture des soumissions s'est-elle effectuée conformément au cadre normatif?
6. La soumission déposée par Sina Construction était-elle conditionnelle ou restrictive et aurait-elle dû être rejetée par la Régie pour ce motif?
7. Le principe de l'égalité entre les soumissionnaires et de l'intégrité du processus a-t-il été préservé dans la cadre de la constitution du comité de sélection et dans la réalisation de ses travaux?
8. La Régie a-t-elle contrevenu à ses obligations en matière de publication des renseignements relatifs aux contrats qu'elle conclut?

3. ANALYSE

La Régie incendie de l'Alliance des Grandes-Seigneuries est un organisme municipal assujéti à la *Loi sur les cités et villes*³ (LCV). Par conséquent, lorsqu'elle conclut un contrat public, elle est tenue de respecter les dispositions de la LCV, les règlements qui en découlent, ainsi que son propre règlement sur la gestion contractuelle.

Mise en contexte

La Régie a été créée pour fournir des services de sécurité incendie aux villes de Saint-Constant, Sainte-Catherine, Candiac et Delson. Elle est administrée par un conseil d'administration composé de plusieurs membres représentant trois des quatre villes mentionnées, soit Saint-Constant, Sainte-Catherine et Candiac.

En 2016, la Régie a lancé un projet visant la construction d'une caserne incendie destinée à desservir les villes de Saint-Constant et Sainte-Catherine. Entre 2016 et novembre 2023, certaines actions ont été réalisées dans le cadre de ce projet.

En novembre 2023, un consultant, agissant par l'intermédiaire de son entreprise Gestion Cité-Ville, a commencé à fournir des services pour ce projet, à la demande de la Ville de Saint-Constant.

Le 4 décembre 2023, ce consultant a présenté une offre de services officielle à la Régie pour un montant de 344 925 \$. Toutefois, il a soumis cette offre par l'intermédiaire d'un organisme à but non lucratif, l'Agence des services aux cités et villes du Québec.

Le 22 décembre 2023, la Régie a formellement octroyé un contrat à ce consultant pour ce montant. Son mandat consiste à fournir des services de gestion de projet, incluant notamment la gestion du processus de demande de soumissions publique, l'organisation de rencontres préprojet et la préparation des échéanciers de réalisation.

Le projet de construction de la caserne est structuré en plusieurs phases : la phase préparatoire au lancement du processus de demande de soumissions pour les travaux de construction, le lancement du processus, et, enfin, l'exécution du contrat de travaux de construction.

L'examen réalisé par l'AMP a révélé que la Régie a commis plusieurs manquements au cadre normatif, tant durant la phase préparatoire du projet que lors du lancement du processus. La preuve recueillie met en lumière trois motifs principaux à l'origine de ces manquements :

- La volonté de la Régie de déléguer ses responsabilités au consultant qu'elle avait embauché;
- Le comportement du consultant, qui a agi en ignorant les obligations relatives à la passation des contrats publics auxquelles la Régie est assujéti;
- La volonté, tant de la Régie que du consultant, de choisir eux-mêmes les entreprises impliquées dans le projet de construction de la caserne, et ce, en dépit des principes d'appel à la concurrence.

³ RLRQ, c. C-19.

3.1. La Régie a-t-elle procédé à la division de certains contrats en semblable matière pour des motifs qui ne relèvent pas de la saine administration?

L'examen mené par l'AMP conclut que la Régie a divisé les contrats pour les services d'architecture ainsi que pour les services d'ingénierie mécanique, électrique et plomberie en plusieurs autres contrats distincts, dans le but d'éviter l'obligation de recourir à la procédure de demande de soumissions publique.

Lorsqu'un organisme public désire conclure un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil obligeant le recours à la demande de soumissions publique⁴, il doit s'y conformer. Il ne peut donc pas attribuer le contrat de gré à gré à l'entreprise de son choix, sauf dans les cas spécifiques prévus par la loi.

L'article 573.3.0.3 de la LCV interdit aux organismes municipaux de diviser un contrat public en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration. Cette obligation vise notamment à empêcher qu'un organisme municipal ne contourne la procédure de demande de soumissions publique en octroyant plusieurs contrats distincts pour répondre à des besoins semblables, tout en restant sous le seuil auquel cette demande est obligatoire.

Division du contrat de la firme d'architecture

L'examen de l'AMP a révélé que, le 1^{er} décembre 2023, en réponse à une demande de prix qu'elle avait reçue, la firme d'architecture AEdifica a présenté au consultant une offre de service de 599 880 \$, sans les taxes, pour l'ensemble des services en architecture nécessaires dans le cadre du projet de construction de la caserne, incluant les services avant et pendant la construction.

L'AMP a constaté qu'à la suite de la réception de cette offre de services, la Régie a divisé à deux reprises les besoins identifiés dans celle-ci. En conséquence, ces divisions effectuées ont scindé l'offre de services initiale en trois contrats :

- Un contrat conclu entre la Régie et la firme d'architecture de 105 240 \$, sans les taxes;
- Un contrat conclu entre le consultant et la firme d'architecture de 44 000 \$, sans les taxes;
- Un contrat à conclure entre l'entrepreneur adjudicataire et la firme d'architecture de 455 000 \$.

En effet, à la suite d'échanges avec le consultant, la firme d'architecture a établi à 165 000 \$ la valeur des services en architecture avant la construction. Quant à la seconde partie de ses services, soit ceux pendant la construction, il était prévu dans les documents de la demande de soumissions pour le contrat de travaux de construction que l'entrepreneur adjudicataire serait tenu de conclure un contrat de 455 000 \$ avec cette même firme d'architecture pour la continuité de ces services.

⁴ Du 7 octobre 2022 au 31 décembre 2023, ce seuil était établi au montant de 121 200 \$ pour ce qui concerne les contrats de services octroyés par les organismes municipaux. Depuis le 1^{er} janvier 2024, il est établi au montant de 133 800 \$ pour ces mêmes contrats.

L'examen a aussi révélé que, à la suite d'une demande du consultant, la firme d'architecture a divisé son offre de services en deux pour la partie avant la construction : une offre destinée à la Régie pour un montant de 105 240 \$, sans les taxes, et une autre destinée au consultant pour un montant de 44 000 \$, sans les taxes. À cet effet, le 7 février 2024, la firme d'architecture a envoyé un courriel au consultant dans lequel elle confirme et précise avoir procédé à cette division afin de respecter le montant maximal autorisé pour une attribution sans appel d'offres pour des services professionnels. Deux offres de services distinctes ont ainsi été jointes au courriel, l'une pour la Régie et l'autre pour le consultant, aux montants mentionnés précédemment.

De plus, il convient de souligner que l'AMP a obtenu un courriel de la firme d'architecture, rédigé le 22 décembre 2023, dans lequel celle-ci indique qu'elle devra bien morceler son mandat global pour que « ça fasse du sens ».

Premièrement, afin de justifier la division des services d'architecture en deux parties, l'une avant construction et l'autre durant la construction, la Régie a expliqué aux enquêteurs de l'AMP qu'il était préférable de procéder de cette manière afin de bénéficier des avantages de la méthode dite « Design Build ». Elle a précisé que ce concept permettait de gagner du temps, en plus d'être plus facile et efficace.

L'AMP ne souscrit pas à cette justification. En effet, les avantages évoqués par la Régie n'ont pas été constatés à la suite d'une évaluation adéquate et rigoureuse des besoins de la Régie, aucune démonstration mesurable n'a été fournie quant aux bénéfices que celle-ci pourrait en retirer. Par conséquent, l'AMP constate que la première division du contrat n'est pas justifiée par des motifs de saine administration.

Deuxièmement, concernant la seconde division du contrat, soit la division en deux contrats des services avant la construction, la Régie a expliqué à l'AMP qu'elle n'avait pas été informée de cette division, car elle aurait été effectuée par le consultant sans qu'elle en ait été informée. Ainsi, la Régie n'aurait pas été informée de l'offre de 44 000 \$ transmise par la firme d'architecture au consultant. Elle n'aurait été informée que de l'offre de 105 240 \$, qu'elle a ensuite acceptée.

L'AMP constate que la dépense pour les services en architecture avant construction dépassait le seuil obligeant le recours à la procédure de demande de soumissions publique, ce qui aurait nécessité que la Régie procède à l'adjudication du contrat par une telle procédure. L'AMP constate aussi que la Régie n'a pas été en mesure d'expliquer les raisons qui ont justifié cette division.

Quant aux explications de la Régie, selon lesquelles elle n'aurait pas été informée de cette division par le consultant, l'AMP souligne que la Régie est responsable des actions et décisions prises concernant l'octroi de ses contrats. Elle ne peut rejeter les fautes qui lui sont imputables sous prétexte qu'elle avait confié au consultant de gérer l'octroi de ses contrats. D'ailleurs, considérant la sensibilité d'un tel mandat, la Régie se devait de faire un suivi rigoureux et périodique des actions entreprises par ce dernier. Un tel suivi aurait permis à la Régie de connaître l'étendue de ces actions. En somme, le fait pour la Régie de laisser le consultant prendre les décisions qu'il juge appropriées dans le cadre de l'octroi des contrats financés par ses contribuables relève d'un grave manquement à ses responsabilités en matière de gestion publique.

Ainsi, l'AMP conclut que le contrat pour les services d'architecture concernant la phase avant construction a été divisé afin de contourner la procédure de demande de soumissions publique et, par conséquent, d'éviter la mise en concurrence des firmes d'architecture potentiellement intéressées par le contrat.

Division du contrat de la firme d'ingénierie spécialisée en mécanique, électrique et plomberie

Dans le cadre du présent projet de construction de la caserne, plusieurs autres professionnels, notamment spécialisés en ingénierie, ont été impliqués afin de préparer les plans et devis nécessaires à l'octroi du contrat de travaux de construction.

Lors de l'examen, l'AMP a constaté que l'équipe du consultant était notamment composée de son président et d'un chargé de projet. Questionné par l'AMP, ce chargé de projet a expliqué qu'il avait été embauché par le consultant dans le but de bâtir l'équipe de professionnels dont les services seraient nécessaires pour la réalisation du projet de la caserne. Toutefois, il a précisé qu'il n'avait pas la responsabilité de sélectionner la firme d'architecture faisant partie de l'équipe, car celle-ci avait déjà été choisie avant son arrivée. Le chargé de projet a aussi précisé que le président, qui l'avait embauché, lui avait mentionné qu'il pouvait choisir les prestataires de services de son choix.

Le présent examen a révélé que la Régie a divisé les besoins en matière d'ingénierie mécanique, électrique et de plomberie. En effet, l'AMP a constaté que, le 26 janvier 2024, une firme d'ingénierie a présenté une offre de service au consultant d'un montant de 412 000 \$, couvrant l'ensemble de ses services dans ces trois types d'ingénierie, y compris ses services avant et durant la construction de la caserne.

Le 7 février 2024, le consultant a présenté l'offre de service à la Régie et a ensuite indiqué à la firme d'ingénierie que son offre avait été acceptée.

Le 19 mars 2024, le consultant a demandé à la firme d'ingénierie de séparer son offre de services en deux offres distinctes. Il a indiqué que la première devrait être adressée à la Régie pour un montant de 85 000 \$, ce qui représenterait les services requis jusqu'au moment de la publication au Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO) de la demande de soumissions publique pour les travaux de construction. Il a aussi précisé à la firme d'ingénierie que la Régie ne pouvait pas payer la deuxième partie des services. Pour pallier cette situation, le consultant a expliqué à la firme qu'une fois le contrat octroyé à l'entrepreneur, cette dernière devrait lui présenter une offre de services pour la portion restante du mandat, de 327 000 \$.

Le chargé de projet a indiqué à l'AMP que la division de l'offre de services de la firme d'ingénierie avait été demandée par la Régie. Pour sa part, cette dernière n'a formulé aucun commentaire lorsque les constats relatifs à cette division de contrats ont été présentés par l'AMP.

En conséquence, l'AMP estime que l'objectif de la division des besoins en ingénierie mécanique, électrique et de plomberie était de s'assurer de retenir les services de la firme d'ingénierie en question, tout en évitant de mettre en concurrence l'ensemble des entreprises intéressées par une demande de soumissions publique.

En effet, il appert que le chargé de projet avait la latitude de choisir les professionnels de son choix. Toutefois, considérant la valeur de la dépense, la Régie aurait dû recourir à la procédure de demande de soumissions publique.

Conséquemment, l'AMP constate que le contrat a été divisé dans le but d'éviter de mettre en concurrence les entreprises intéressées, ce qui n'est pas justifié par des raisons de saine administration, ce qui contrevient à l'article 573.3.0.3 de la LCV.

3.2. La condition prévue aux documents de la demande de soumissions, obligeant l'entrepreneur à signer un contrat avec la firme d'architecture qui y est précisé, contrevient-elle au cadre normatif?

L'examen de l'AMP permet de conclure que la condition prévue dans les documents de la demande de soumissions, qui impose à l'entrepreneur de signer un contrat avec la firme d'architecture spécifiée, contrevient au cadre normatif.

Il est établi que les organismes municipaux disposent d'une certaine discrétion dans l'élaboration des conditions de leurs demandes de soumissions publiques. Cependant, ces exigences doivent être raisonnables, justifiées par les besoins, lesquels doivent être préalablement définis de façon adéquate et rigoureuse, et édictées de bonne foi. Elles ne peuvent être élaborées dans le but de favoriser une personne plutôt qu'une autre ni dans le but de restreindre indûment la concurrence. Ce faisant, les organismes municipaux s'assurent de bénéficier pleinement des avantages de l'appel à la concurrence et de permettre l'ouverture des marchés.

En l'occurrence, les documents de la demande de soumission concernant le contrat de travaux de construction prévoyaient que le contractant aurait l'obligation de conclure un contrat de 455 000 \$ spécifiquement avec la firme d'architecture AEdifica pour la continuité de ses services d'architecture pendant la phase de construction.

Durant le présent examen, AEdifica a affirmé à l'AMP que d'autres firmes d'architecture pourraient elles aussi être en mesure de continuer les services d'architecture déjà entamés. Toutefois, elle a indiqué qu'il y aurait une perte d'efficacité et de continuité de l'information. Pour sa part, la Régie a expliqué qu'elle avait exigé que la deuxième partie des services d'architecture soit réalisée par AEdifica, car cela aurait été peu efficace ou rentable de confier la poursuite du travail à une nouvelle firme d'architecture.

L'AMP conclut que cette condition, prévue dans les documents de demande de soumissions, n'a pas été édictée de bonne foi, considérant que le lien contractuel entre la Régie et AEdifica résulte d'un manquement au cadre normatif, soit la division injustifiée d'un contrat.

De plus, l'AMP estime que les arguments de la Régie, selon lesquels il ne serait pas souhaitable de faire intervenir une nouvelle firme d'architecture, n'ont pas été justifiés par une démonstration raisonnée fondée sur une définition adéquate et rigoureuse des besoins de la Régie. L'AMP ne peut que conclure qu'ils sont fondés sur des craintes injustifiées.

3.3. La Régie s'est-elle assurée de faire respecter le principe de l'égalité entre les soumissionnaires et de l'intégrité du processus d'adjudication en lien avec l'implication de Sina Construction, un soumissionnaire potentiel, dans l'étape de l'évaluation des besoins?

À la suite de l'examen réalisé, l'AMP conclut que la Régie n'a pas assuré le respect du principe d'égalité entre les soumissionnaires et de l'intégrité du processus d'adjudication en ce qui concerne l'implication de l'entrepreneur général Sina Construction dans l'étape de l'évaluation des besoins.

Dans le cadre de la passation des contrats publics, il est établi que le principe de l'égalité de traitement des soumissionnaires doit guider les actions des organismes municipaux. Ce principe présuppose qu'ils doivent faire preuve d'impartialité et de rigueur afin qu'aucun doute ne subsiste quant à la neutralité et à l'objectivité de leurs processus contractuels. Ainsi, lorsqu'une entreprise participe à l'évaluation des besoins ainsi qu'à l'élaboration des documents de demande de soumissions et qu'elle pourrait également être appelée à déposer une offre dans le cadre de ce même processus, l'organisme municipal doit pouvoir démontrer qu'il a pris les mesures nécessaires afin que cette entreprise ne retire aucun avantage de cette participation au détriment des autres concurrents.

L'examen révèle que l'entrepreneur général Sina Construction était l'une des trois entreprises qui ont déposé des soumissions dans le cadre du processus d'adjudication de travaux de construction, et que sa soumission a été déclarée admissible et conforme. L'examen a aussi permis de constater que, les 4 et 13 décembre 2023, soit bien avant le lancement du processus pour la réalisation des travaux de construction, cette entreprise avait demandé des offres de prix auprès de deux différentes firmes de services professionnels, et ce, à la demande du consultant. Ces demandes de prix ont été transmises par courriel et contenaient plusieurs détails précis du projet. De plus, il y était écrit de ne pas mentionner le nom de Sina Construction. L'un des courriels spécifiait également que le projet était « très fast track ».

Par ailleurs, lors du présent examen, l'AMP a rencontré le chargé de projet à l'emploi du consultant. Ce dernier a indiqué qu'avant de travailler pour le consultant, il était employé à temps plein chez Sina Construction. Il a aussi indiqué que lorsqu'il a été embauché par le consultant, il a continué de travailler chez Sina Construction à hauteur de 25 % de son temps. Finalement, il a précisé que lorsqu'il a terminé son mandat auprès du consultant, il est retourné travailler à temps plein chez Sina Construction. Rappelons que son mandat auprès du consultant consistait notamment à constituer l'équipe de professionnels, à l'exception de la firme d'architecture, chargée de préparer les documents de la demande de soumissions.

Lorsque l'AMP a communiqué ses constats à la Régie quant à la participation de Sina Construction à l'évaluation des besoins, celle-ci n'a formulé aucun commentaire.

L'AMP estime que la Régie ne s'est pas assurée de faire respecter le principe de l'égalité entre les soumissionnaires et de l'intégrité du processus, puisqu'elle a permis à Sina Construction, un soumissionnaire potentiel, de participer à l'étape de l'évaluation des besoins sans prendre de mesures pour garantir qu'il ne retirerait aucun avantage au détriment des autres concurrents.

3.4. La Régie a-t-elle contrevenu au cadre normatif en n'incluant pas la déclaration du soumissionnaire dans les documents de sa demande de soumissions?

L'examen de l'AMP permet de conclure que la Régie a omis d'inclure le document intitulé « Déclaration du soumissionnaire » dans les documents de sa demande de soumissions et que, ce faisant, elle a contrevenu à son règlement sur la gestion contractuelle⁵.

L'article 573.3.1.2 de la LCV prévoit que toute municipalité doit adopter un règlement sur la gestion contractuelle, lequel doit notamment prévoir des mesures ayant pour but de favoriser le respect de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*⁶ et du *Code de déontologie des lobbyistes*⁷, ainsi que de prévenir les situations de conflits d'intérêts et les gestes d'intimidation, de trafic d'influence et de corruption.

Afin de respecter ces obligations, la Régie a adopté, dans son règlement sur la gestion contractuelle, un ensemble de mesures, dont celles prévoyant l'obligation pour tout soumissionnaire participant à l'une des demandes de soumissions publiques de la Régie de signer une déclaration intitulée « Déclaration du soumissionnaire »⁸.

Questionnée sur l'absence de la déclaration du soumissionnaire dans les documents de la demande de soumissions, la Régie a initialement indiqué qu'elle avait oublié d'inclure ce document. Toutefois, en cours d'examen, elle a eu l'occasion de s'expliquer de nouveau sur ce point et elle a finalement soutenu qu'elle avait inclus une attestation intitulée « Attestation relative à la probité du soumissionnaire », qui reprendrait les éléments devant être déclarés par le soumissionnaire.

Suite à l'analyse de la déclaration du soumissionnaire et de l'attestation relative à la probité du soumissionnaire, l'AMP constate que ces deux documents diffèrent sur plusieurs points. À cet effet, l'attestation n'inclut pas les éléments suivants de la déclaration :

- La déclaration relative aux activités de lobbyisme exercées auprès de la Régie;
- La déclaration d'absence de tentative d'influence auprès d'un comité de sélection;
- La déclaration d'intérêts du soumissionnaire.

Ainsi, l'AMP constate que la présence de l'attestation relative à la probité du soumissionnaire dans les documents de la demande de soumissions ne pallie pas le défaut de la Régie d'inclure la déclaration du soumissionnaire dans ces mêmes documents. Ce manquement contrevient aux dispositions de son règlement sur la gestion contractuelle, adopté sous les prescriptions de la LCV.

⁵ *Règlement remplaçant le règlement 2019-14 et décrétant un règlement sur la gestion contractuelle*, Régie incendie de l'Alliance des Grandes-Seigneureries, règlement 2024-03, adopté le 18 janvier 2024.

⁶ RLRQ, c. T-11.011.

⁷ RLRQ, c. T-11.011, r. 2.

⁸ *Id.*, clause 5, 6, 7 et Annexe I.

3.5. L'ouverture des soumissions s'est-elle effectuée conformément au cadre normatif?

L'examen de l'AMP permet de conclure que l'étape de l'ouverture des soumissions ne s'est pas effectuée conformément au cadre normatif. En effet, la Régie n'a pas ouvert les soumissions à la date, à l'heure et au lieu mentionnés dans la demande de soumissions, et qu'elle n'a pas divulgué à haute voix, au moment prévu, le prix total de chacune des soumissions.

Lorsqu'un organisme municipal procède à l'octroi d'un contrat par demande de soumissions, il doit ouvrir publiquement toutes les soumissions reçues en présence d'au moins deux témoins, à la date, à l'heure et au lieu mentionnés dans la demande de soumissions⁹. Lors de cette étape, il doit aussi divulguer à haute voix le nom des soumissionnaires ainsi que le prix total de chacune des soumissions¹⁰. Par ailleurs, tous ceux qui ont soumissionné peuvent assister à l'ouverture des soumissions¹¹. Ces règles visent à assurer le respect du principe de l'égalité entre les soumissionnaires et de l'intégrité du processus d'adjudication.

Cependant, des exceptions existent. L'une d'entre elles s'applique lorsqu'un organisme municipal choisit d'évaluer la qualité des soumissions suivant le mode d'adjudication à deux étapes¹². Dans un tel cas, le prix des soumissions n'est pas divulgué lors de l'ouverture de celles-ci afin d'éviter que cet élément n'influence le comité de sélection chargé d'évaluer les soumissions. Ainsi, la qualité des soumissions est évaluée en premier lieu, sans que le comité de sélection ait pris connaissance des prix, lesquels sont dévoilés ultérieurement pour établir les notes globales aux fins de l'adjudication.

Lorsque le mode d'adjudication choisi est celui à une seule étape¹³, le prix de la soumission est l'un des critères de l'évaluation effectuée par le comité de sélection. Ainsi, l'obligation de divulguer à haute voix le prix de chaque soumission lors de l'étape de l'ouverture de celles-ci doit être respectée.

En l'espèce, les documents de la demande de soumissions indiquaient que le mode d'adjudication choisi par la Régie était celui en une seule étape. Ces documents prévoyaient aussi que l'ouverture des soumissions allait se faire le 25 juin 2024, à 11h05, aux bureaux de la Régie, en présence d'au moins deux témoins. Toutefois, ils indiquaient que seul le nom des soumissionnaires serait divulgué à haute voix.

Questionnée sur la manière dont a été réalisée l'étape de l'ouverture des soumissions, la Régie a indiqué qu'elle n'a pas ouvert physiquement les soumissions et qu'elle a seulement divulgué à haute voix le nom des soumissionnaires. Cette dernière a précisé à l'AMP qu'elle ne voulait pas prendre le risque de dévoiler les prix en procédant à l'ouverture physique des soumissions reçues.

Il s'avère que les soumissions ont finalement été ouvertes le 26 juin 2024 vers 8 h au pavillon de la Biodiversité de Saint-Constant, en présence de trois personnes, dont le secrétaire du comité de sélection. Les soumissions, contenant les prix, ont ensuite été

⁹ Art. 573 (4) LCV.

¹⁰ Art. 573 (6)1) et 2) LCV.

¹¹ Art. 573 (5) LCV.

¹² Art. 573.1.0.1 LCV.

¹³ Art. 573.1.0.1.1 LCV.

transmises quelques heures plus tard aux membres du comité de sélection afin que ces derniers puissent faire leur évaluation.

Considérant que le mode d'adjudication choisi par la Régie était celui à une seule étape, l'AMP conclut que celle-ci a contrevenu au cadre normatif en n'ouvrant pas les soumissions à la date, à l'heure et au lieu mentionnés dans la demande de soumissions, et en omettant de divulguer à haute voix, au moment prévu, le prix total de chacune des soumissions. L'AMP conclut que l'indication contenue dans les documents de la demande de soumissions, selon laquelle seul le nom des soumissionnaires serait divulgué à haute voix, est aussi contraire au cadre normatif.

En outre, l'AMP estime que ces manquements au cadre normatif ont compromis le principe de l'égalité entre les soumissionnaires ainsi que celui de l'intégrité du processus.

3.6. La soumission déposée par Sina Construction était-elle conditionnelle ou restrictive et aurait-elle dû être rejetée par la Régie pour ce motif?

L'examen de l'AMP permet de conclure que la Régie aurait dû rejeter la soumission de Sina Construction puisqu'elle était conditionnelle et restrictive.

Les conditions énoncées dans les documents de demande de soumissions constituent les règles qu'un organisme municipal impose aux soumissionnaires qui souhaitent participer à ses processus contractuels. Ces conditions sont immuables et les soumissionnaires doivent y adhérer dans leur ensemble. Ils ne pourront donc pas modifier ces dernières, soit en les restreignant, soit en les rendant conditionnelles.

Lorsqu'un organisme énonce ces règles, il s'engage également à les respecter. Ainsi, lorsqu'une soumission donnée ne répond pas à l'une des conditions énoncées, l'organisme devra s'interroger à savoir s'il doit rejeter la soumission ou s'il dispose d'une certaine discrétion lui permettant de demander au soumissionnaire de la corriger ou encore de passer outre ce défaut. En revanche, lorsque les documents de demande de soumissions sont clairs voulant que le non-respect d'une exigence donnée entraîne le rejet automatique de la soumission, dans presque tous les cas, l'organisme n'aura d'autre choix que de rejeter la soumission, et ce, afin de respecter le principe de l'égalité entre les soumissionnaires.

En l'espèce, les documents de la demande de soumissions prévoyaient à la section « Admissibilité à déposer une proposition et conformité d'une proposition », une condition selon laquelle toute soumission conditionnelle ou restrictive serait automatiquement rejetée.

De plus, le bordereau de prix inclus dans les documents de la demande de soumissions prenait la forme d'une liste comportant différents éléments où les soumissionnaires devaient indiquer le prix ventilé de leur soumission. L'un des éléments de cette liste requerrait des soumissionnaires qu'ils fournissent un prix pour une « garantie cinq (5) ans sur tous les équipements électromécaniques ». Par ailleurs, l'AMP constate que la Régie devrait éventuellement conclure un contrat de service pour l'entretien des équipements électromécanique.

Dans sa soumission, Sina Construction a ajouté une inscription en dessous de cet élément référant à la garantie. Cette inscription est la suivante :

Pour que la garantie soit valide, il faut accorder le contrat de service aux sous-traitants ayant fait les travaux durant la période de construction.

Au terme de l'analyse de la conformité des soumissions, la Régie a accepté la soumission de Sina Construction. Questionnée par l'AMP quant à l'inscription contenue dans cette soumission, la Régie a indiqué qu'elle n'avait pas remarqué ceci lors de son analyse des soumissions.

L'AMP estime que le principe de l'égalité entre les soumissionnaires imposait à la Régie d'effectuer une analyse rigoureuse de la conformité des soumissions. Elle estime aussi que si elle avait effectué une telle analyse, elle aurait remarqué l'inscription incluse dans la soumission de Sina Construction.

Par ailleurs, l'AMP considère que l'inscription ajoutée par Sina Construction constitue une condition et une restriction à la garantie. Cette mention conférait à Sina Construction un avantage indu en réduisant le risque couvert par la garantie, ce qui aurait pu lui permettre de proposer un prix moins élevé que ses concurrents pour cet élément.

En conséquence, étant donné que les documents de la demande de soumissions prévoyaient qu'une soumission conditionnelle ou restrictive devait être rejetée, et considérant que l'acceptation de cette soumission, avec la condition et la restriction qu'elle comportait, contrevenait au principe de l'égalité entre les soumissionnaires, l'AMP conclut que la Régie se devait de rejeter la soumission de Sina Construction.

3.7. Le principe de l'égalité entre les soumissionnaires et de l'intégrité du processus a-t-il été préservé dans le cadre de la constitution du comité de sélection et dans la réalisation de ses travaux?

Les faits permettent de conclure que les liens qu'entretiennent les membres du comité de sélection, composé aux fins du présent processus avec Sina Construction et un autre soumissionnaire, créent une crainte raisonnable de partialité. Cette situation porte atteinte à l'intégrité du processus d'évaluation qualitative, lequel doit être mené de manière neutre et impartiale. Néanmoins, l'AMP ne peut conclure que cette situation découle du non-respect par la Régie d'un élément du cadre normatif auquel elle est assujettie.

Le cadre normatif applicable à la Régie prévoit les règles entourant l'évaluation qualitative des offres ou encore la méthodologie applicable au travail du comité de sélection, mais contient toutefois très peu de dispositions régissant la composition du comité de sélection, c'est-à-dire le choix des membres.

Ce cadre normatif prévoit toutefois l'obligation pour tout organisme municipal assujetti d'adopter un règlement sur la gestion contractuelle, lequel doit notamment inclure¹⁴ :

- Des mesures ayant pour but de prévenir les situations de conflits d'intérêts;

¹⁴ Art. 573.3.1.2 LCV

- Des mesures ayant pour but de prévenir toute autre situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus de demandes de soumissions et de la gestion du contrat qui en résulte.

L'examen de l'AMP a permis de constater que le règlement sur la gestion contractuelle de la Régie prévoit différentes dispositions, dont l'une qui stipule que les membres d'un comité de sélection, ainsi que son secrétaire, doivent remplir et fournir une déclaration solennelle avant d'entrer en fonction. Par cette déclaration, ils attestent qu'ils prendront les précautions nécessaires afin d'éviter de se placer dans une situation potentielle de conflit d'intérêts et par laquelle « à défaut, ils s'engagent formellement à dénoncer leur intérêt et à mettre fin à leur mandat »¹⁵.

Dans le cadre du présent processus, la Régie a obtenu de la part de chacun des membres et du secrétaire du comité, l'engagement solennel dûment complété.

Cependant, l'AMP a constaté que dès le début du projet de construction de la caserne, Sina Construction avait contacté une personne qu'elle connaissait afin de s'enquérir de son intérêt à participer au projet. La réponse de cette personne a été positive. Plus tard dans le processus, le consultant a également contacté cette même personne afin de lui proposer d'agir à titre de membre du comité de sélection, ce qu'elle a accepté de faire.

Au moment de réaliser l'évaluation qualitative des offres, les membres ont pris connaissance des soumissions le jour même où la rencontre pour procéder à l'évaluation a eu lieu. Dans le cadre de l'évaluation de l'un des critères, les membres devaient se pencher sur les projets comparables réalisés par les soumissionnaires. Or, l'un des projets présentés par Sina Construction était réalisé en collaboration avec une entreprise dont deux des membres du comité sont issus. De plus, ces deux membres devaient également évaluer la soumission d'un autre soumissionnaire avec lequel leur entreprise collaborait sur plusieurs projets, dont un qui était en cours au moment de l'évaluation.

Malgré cette situation, les membres concernés n'ont pas dénoncé leur intérêt et n'ont pas mis fin à leur mandat. Il convient de souligner que, considérant que la rencontre du comité a eu lieu le même jour que l'ouverture des soumissions, les membres disposaient de très peu de temps pour se retirer, le cas échéant.

Interrogée sur le choix des membres du comité de sélection, la Régie a indiqué qu'elle ne possédait pas de ressources ayant l'expertise pour siéger à un tel comité de sélection. Elle a donc confié au consultant la responsabilité de sélectionner les membres.

À cet égard, l'AMP rappelle que lorsqu'elle confie un mandat à un consultant, la Régie demeure assujettie aux règles de passation régissant les contrats publics. Ainsi, il appartient à la Régie de maintenir une implication dans le projet lui permettant de s'assurer de la bonne exécution du contrat conclu avec le consultant, ce qui inclut le respect des règles énoncées au cadre normatif.

Ainsi, l'AMP ne peut conclure que les situations présentées précédemment découlent du non-respect par la Régie d'un élément du cadre normatif auquel elle est assujettie.

¹⁵ *Id.*, clause 8.5.

Toutefois, l'AMP constate que ces situations créent une crainte raisonnable de partialité et portent atteinte à l'intégrité du processus d'évaluation qualitative.

Bonnes pratiques

Par ailleurs, l'examen de l'AMP a révélé que la Régie n'a pas appliqué certaines des bonnes pratiques suggérées par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).

En effet, le MAMH suggère plusieurs bonnes pratiques en matière d'évaluation qualitative des offres¹⁶, qui ont pour objectif de favoriser l'intégrité, la neutralité et l'impartialité de l'évaluation qualitative des offres. Bien que la documentation publiée par le MAMH à cet égard ne soit pas génératrice d'obligations pour les organismes municipaux, il n'en demeure pas moins que les organismes municipaux devraient envisager de les appliquer dans le cadre de leurs processus.

D'abord, en ce qui a trait à la composition du comité de sélection, le MAMH recommande, afin de favoriser l'indépendance des membres et l'objectivité de leur évaluation, qu'il n'existe pas de lien hiérarchique entre les membres du comité de sélection. Or, dans le cas présent, la preuve démontre l'existence d'un lien hiérarchique entre deux des membres du comité formé pour ce processus.

Ensuite, le secrétaire du comité de sélection a plusieurs fonctions essentielles au bon déroulement de l'évaluation qualitative. L'une d'entre elles est de s'assurer que seules les offres jugées conformes à la suite de l'analyse des soumissions soient transmises au comité afin de procéder à l'évaluation qualitative. Cependant, dans ce cas précis, il apparaît que l'évaluation de la qualité des offres a été réalisée alors que l'analyse de leur conformité n'avait pas été complétée.

Enfin, le secrétaire du comité de sélection a également pour responsabilité de préserver l'intégrité du processus d'évaluation qualitative. Or, dans le présent dossier, la preuve révèle que deux personnes qui n'étaient pas membres du comité ont assisté à la rencontre et l'une d'entre elles est même intervenue lors des délibérations. À la suite de cette intervention, l'un des membres a choisi de modifier la note qu'il avait attribuée.

3.8. La Régie a-t-elle contrevenu à ses obligations en matière de publication des renseignements relatifs aux contrats qu'elle conclut?

L'examen de l'AMP permet de conclure que la Régie a manqué à ses obligations concernant la publication des renseignements relatifs aux contrats qu'elle conclut.

La LCV contient différentes obligations se rapportant à la publication des renseignements relatifs aux contrats conclus par un organisme municipal en fonction du montant de la dépense. D'abord, un organisme municipal doit publier, sur son site Internet, une liste des

¹⁶ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Gestion contractuelle municipale, Guide des bonnes pratiques pour encadrer les comités de sélection*, Québec, 2019 en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/plainte_gestion_contractuelle/gestion_contractuelle/GUI_ComiteSelection.PDF>.

contrats conclus comportant une dépense d'au moins 25 000 \$ qu'il doit tenir à jour¹⁷. Les informations qui doivent se retrouver sur cette liste varient en fonction de la règle d'adjudication à laquelle un contrat donné est assujéti¹⁸. Cette liste doit être mise à jour une fois par mois et les contrats figurant sur cette liste ainsi que les informations s'y rattachant doivent aussi être publiés au SEAO.¹⁹ Par ailleurs, un lien sur le site Internet de l'organisme municipal doit permettre d'accéder à ces informations sur le site Internet du SEAO.

Les obligations relatives à la publication de renseignements se rapportant aux contrats conclus par les organismes municipaux ont pour objectif d'assurer la transparence des processus contractuels. Une telle transparence est fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes municipaux et sur la bonne utilisation des fonds publics.

Au terme de l'examen réalisé, l'AMP conclut que la Régie a commis plusieurs manquements au cadre normatif en omettant de publier l'ensemble des contrats des professionnels ayant participé à la préparation des documents de la demande de soumissions, ainsi que plusieurs autres contrats qu'elle a conclus, à savoir :

- Elle n'a pas publié sur son site Internet la liste des contrats conclus ainsi que les informations s'y rapportant comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$, pour les années 2021, 2022 et 2024;
- Elle n'a pas publié au SEAO les informations relatives au contrat de gré à gré comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$, et ce, depuis le 1^{er} janvier 2021;
- Bien que la liste des contrats pour l'année 2023 figurait sur le site Internet de la Régie, le contrat conclu avec le consultant en décembre 2023 et les informations qui s'y rattachent n'y figuraient pas.

Interrogée sur ces omissions, la Régie a confirmé les manquements relevés par l'AMP et s'est engagée à y remédier.

4. CONCLUSION

VU les divisions des contrats en semblable matière pour des motifs qui ne relèvent pas de la saine administration.

VU que l'obligation pour l'entrepreneur de signer un contrat avec la firme d'architecture spécifiée dans les documents de la demande de soumissions n'était pas raisonnable ni édictée de bonne foi, considérant que le lien contractuel entre la Régie et cette firme résulte d'un manquement au cadre normatif, soit la division injustifiée d'un contrat.

VU que la Régie ne s'est pas assurée de faire respecter le principe de l'égalité entre les soumissionnaires et de l'intégrité du processus puisqu'elle a permis à Sina Construction, un soumissionnaire potentiel, de participer à l'étape de l'évaluation des besoins sans prévoir, en

¹⁷ Art. 477.5 LCV.

¹⁸ Art. 477.5 al. 3 LCV.

¹⁹ Art. 477.6 LCV.

contrepartie, des mesures permettant d'assurer que cette dernière ne retirerait aucun avantage au détriment des autres concurrents.

VU l'absence de la déclaration du soumissionnaire dans les documents de la demande de soumission.

VU l'absence d'ouverture des soumissions à la date, à l'heure et au lieu mentionnés dans la demande de soumissions ainsi que le défaut, au moment prévu, de divulguer à haute voix le prix total de chacune des soumissions.

VU que la Régie aurait dû rejeter la soumission de Sina Construction afin de respecter le principe de l'égalité entre les soumissionnaires et considérant qu'elle était conditionnelle et restrictive.

VU que le principe de l'égalité entre les soumissionnaires et de l'intégrité du processus n'a pas été préservé dans le cadre de la constitution du comité de sélection et concernant ses travaux.

VU les contraventions aux obligations de publication des renseignements des contrats conclus par la Régie.

VU les manquements au cadre normatif.

EN CONSÉQUENCE, conformément aux articles 31(2), 31(6)a), 31(6)b) et 35 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*²⁰, l'AMP :

RECOMMANDE au conseil d'administration de la Régie incendie de l'Alliance des Grandes-Seigneuries d'annuler le processus identifié au SEAO sous le numéro 1847315.

RECOMMANDE au ministre responsable des Affaires municipales qu'il intervienne en vertu de l'article 7 de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*²¹ et qu'il donne, en vertu de l'article 14 de cette loi, toute directive qu'il juge à propos au conseil d'administration de la Régie incendie de l'Alliance des Grandes-Seigneuries, à cette fin il pourrait, s'il le juge opportun, exiger qu'elle s'associe à un autre organisme désigné par le ministre pour la durée et aux conditions qu'il déterminera, pour procéder aux processus d'adjudication ou d'attribution qu'il indiquera et qui sont nécessaires au fonctionnement des activités de l'établissement.

RECOMMANDE au conseil d'administration de la Régie incendie de l'Alliance des Grandes-Seigneuries, s'il entend reprendre le processus d'octroi du contrat pour la réalisation de travaux de construction en lien avec le projet de caserne incendie, qu'il s'assure de retirer la clause qui oblige l'entrepreneur à conclure un contrat avec la firme d'architecture spécifiée aux documents de la demande de soumission.

RECOMMANDE au conseil d'administration de la Régie incendie de l'Alliance des Grandes-Seigneuries lorsqu'il mandate un consultant, qu'il mette en place des mesures permettant d'encadrer de façon rigoureuse la réalisation du mandat et qu'il s'assure que la Régie effectue un suivi périodique adéquat des actions effectuées par ce consultant.

²⁰ RLRQ, c. A-33.2.1.

²¹ RLRQ, c. M-22.1.

RECOMMANDE au conseil d'administration de la Régie incendie de l'Alliance des Grandes-Seigneuries de se faire accompagner d'une personne ayant les compétences requises, afin qu'il l'appuie dans l'élaboration et la constitution d'outils internes ainsi que dans la mise à jour des politiques, directives et règlements de l'établissement, notamment quant au respect des grands principes s'appliquant à la passation des contrats publics, dont :

- L'égalité de traitement des soumissionnaires;
- L'intégrité du processus d'adjudication;
- La transparence dans les processus contractuels.

RECOMMANDE au conseil d'administration de la Régie incendie de l'Alliance des Grandes-Seigneuries d'assurer la formation des membres de son personnel impliqué en gestion contractuelle quant aux exigences du cadre normatif en matière de contrats publics.

RECOMMANDE au conseil d'administration de la Régie incendie de l'Alliance des Grandes-Seigneuries de remédier aux manquements constatés quant aux obligations de publication des renseignements en procédant à la publication de ceux-ci.

RECOMMANDE au conseil d'administration de la Régie incendie de l'Alliance des Grandes-Seigneuries d'informer, par écrit, les membres de son personnel impliqués en gestion contractuelle de la présente décision.

REQUIERT de la Régie incendie de l'Alliance des Grandes-Seigneuries de la tenir informée, par écrit, dans un délai de 45 jours, des mesures prises pour donner suite aux recommandations qui précèdent en spécifiant :

- Les échéances prévues pour leur mise en œuvre;
- Les explications permettant d'établir que ces mesures, sur les plans qualitatif ou quantitatif, répondront pleinement aux recommandations.

Fait le 19 décembre 2024

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ