

Recommandations formulées au conseil de la Ville de Saint-Hyacinthe concernant le processus identifié au SEAO sous le numéro de référence 1825887

No de la recommandation : 2025-07

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

1. APERÇU

Le 30 mars 2024, la Ville de Saint-Hyacinthe (Ville) a publié un avis d'intention au Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO), car elle entendait conclure un contrat de gré à gré avec l'entreprise Groupe X-Telia (X-Telia) pour la fourniture de transmetteurs pour compteurs d'eau ainsi que pour le déploiement et la gestion d'un réseau de communication LoRaWAN permettant notamment la relève à distance des compteurs d'eau.

Le contrat que la Ville envisageait alors de conclure incluait l'installation de 11 antennes sur différents édifices de la ville, la gestion et la maintenance du réseau pour toute la durée du contrat ainsi que la fourniture d'un nombre estimé de 1 500 transmetteurs pour les compteurs d'eau. Le montant de la dépense dépassait le seuil exigeant de procéder par demande de soumissions publique, mais la Ville estimait pouvoir conclure le contrat de gré à gré puisque X-Telia était le seul fournisseur en mesure de répondre à ses besoins. Ainsi, le 15 avril 2024, la Ville a conclu le contrat avec X-Telia.

L'AMP a reçu des renseignements selon lesquels la Ville aurait plutôt dû procéder par demande de soumissions publique pour octroyer ce contrat. Selon le communicant, le défaut de le faire a porté atteinte au principe du traitement intègre et équitable des concurrents, et empêché des concurrents qualifiés d'offrir leur solution pour répondre aux besoins de la Ville.

Au terme de son examen, l'AMP conclut que la Ville n'a pas démontré avoir réalisé des démarches sérieuses et documentées lui permettant de conclure qu'elle se trouvait dans une situation de fournisseur unique et qu'elle pouvait donc octroyer le contrat de gré à gré en vertu de cette exception. La Ville n'était donc pas en droit d'octroyer le contrat suivant ce mode d'adjudication.

2. QUESTION SOULEVÉE

La question sur laquelle l'AMP doit se prononcer est la suivante :

La Ville a-t-elle démontré qu'elle avait réalisé des recherches sérieuses et documentées lui permettant de conclure qu'un seul fournisseur pouvait combler ses besoins ?

3. ANALYSE

La Ville est une municipalité visée par la *Loi sur les cités et villes*¹ (LCV). Ce faisant, lorsqu'elle conclut un contrat public, elle est tenue de respecter les dispositions de la LCV ainsi que celles de son propre règlement sur la gestion contractuelle.

3.1. La Ville a-t-elle démontré qu'elle avait réalisé des recherches sérieuses et documentées lui permettant de conclure qu'un seul fournisseur pouvait combler ses besoins ?

Au terme de son examen, l'AMP conclut que la Ville n'a pas démontré avoir effectué des recherches sérieuses et documentées qui lui auraient permis de conclure à l'existence d'un fournisseur unique.

La LCV² prévoit que l'obligation de procéder à l'octroi d'un contrat par demande de soumissions publique ne s'applique pas lorsqu'il s'agit d'un contrat qu'on entend conclure avec un fournisseur qui est le seul à pouvoir fournir les biens et services visés. Pour ce faire, une municipalité doit publier, au moins 15 jours avant la conclusion du contrat, un avis d'intention permettant à toute personne de manifester son intérêt à le réaliser³.

Pour pouvoir conclure un contrat de gré à gré suivant l'exception du fournisseur unique, la municipalité doit être en mesure de démontrer, après des recherches sérieuses et documentées couvrant l'ensemble des territoires visés par les accords de libéralisation applicables, qu'elle se trouvait dans une situation où un seul fournisseur pouvait répondre à ses besoins.

Les tribunaux se sont prononcés en rappelant qu'il appartient à la municipalité qui invoque cette exception de démontrer qu'elle était en présence d'un fournisseur unique⁴ et de pouvoir fournir la documentation faisant état du sérieux de son analyse et de ses conclusions⁵.

Quant à la nature des considérations permettant de conclure qu'un fournisseur est le seul à pouvoir offrir un bien ou un service, elles doivent être objectives et liées aux besoins réels de la municipalité. Ajoutons que le prix d'un bien ou d'un service qu'on considère plus avantageux ne peut justifier le recours à cette exception. En effet, les règles du cadre normatif en matière d'octroi des contrats publics reposent sur la prémisse que c'est par un appel neutre à la concurrence que les municipalités obtiennent les meilleurs prix, au bénéfice de l'intérêt public.

En outre, la publication d'un avis d'intention n'a pas pour effet d'alléger le fardeau qui repose sur la municipalité de démontrer qu'elle a pris les moyens nécessaires

¹ RLRQ, c. C-19.

² LCV, art. 573.3.

³ LCV, art. 573.3.0.0.1.

⁴ *CMC Électronique inc. c. Procureure générale du Québec*, 2021 QCCS 3169, para. 95.

⁵ *Alstom Canada inc. c. Société de transport de Montréal*, 2008 QCCS 8, para. 116.

et réalisé les démarches qui s'imposent pour s'assurer de l'unicité du fournisseur. La publication de l'avis d'intention doit être vue comme un ultime « filet de sécurité » pour la concurrence, la conclusion d'un contrat de gré à gré étant un régime d'exception.

Advenant le cas où une autre entreprise manifeste son intérêt, la publication d'un avis d'intention offre à la municipalité l'occasion de reconsidérer sa stratégie d'acquisition et de procéder à l'octroi de son contrat par l'entremise d'une demande de soumissions publique.

Enfin, avant de déterminer si elle se trouve en situation de fournisseur unique, la municipalité doit d'abord et avant tout réaliser une analyse neutre et objective de ses besoins afin d'établir quelles sont les exigences essentielles qui permettront de les combler. En l'absence d'une telle analyse, une municipalité ne peut justifier adéquatement que la spécificité de ses besoins exclut toute possibilité d'appel à la concurrence.

Dans le cas présent, à la suite de la publication du bilan de mise en œuvre de la *Stratégie québécoise d'économie d'eau potable*, le gouvernement a enjoint aux municipalités d'installer des compteurs d'eau afin d'atteindre les objectifs fixés. Pour les accompagner dans leurs démarches d'installation, le gouvernement a conféré aux municipalités certains assouplissements tenant compte de leur capacité à se conformer aux objectifs.

En décembre 2023, la Ville a été informée de la date de fin de ces assouplissements. Elle a indiqué à l'AMP qu'au 1^{er} septembre 2024, elle devait être en mesure de recueillir les données provenant de compteurs d'eau installés sur 380 immeubles résidentiels de la ville, et ce, afin de se conformer aux exigences du gouvernement.

C'est dans ce contexte que la Ville a revu sa stratégie concernant les compteurs d'eau, laquelle se concentre désormais sur le volet résidentiel. Ainsi, en décembre 2023, elle est passée en mode « urgence », considérant la date de fin des assouplissements. Le service du génie de la Ville a été appelé à piloter ce dossier.

Différents contrats ont été conclus dans le cadre de ce projet, mais l'AMP a examiné plus particulièrement le processus qui a mené à l'octroi d'un contrat de gré à gré avec l'entreprise X-Telia, les renseignements reçus portant spécifiquement sur celui-ci.

La preuve recueillie démontre que le processus suivi par la Ville présentait des lacunes qui ont eu pour conséquence qu'elle n'a pas respecté ses obligations en concluant un contrat de gré à gré avec X-Telia.

Sérieux des démarches

La Ville a fourni à l'AMP une liste des démarches réalisées pour conclure ce contrat : rencontres avec les fournisseurs, obtention d'estimations budgétaires, consultation de fiches techniques, production d'une note interne, consultation d'une étude réalisée par IVÉO⁶ pour le compte de la Ville, recherches sur le Web, production d'un rapport d'information à l'intention des élus, discussions avec d'autres villes, recherches au SEAO et estimation des coûts.

⁶ Organisme à but non lucratif financé par le gouvernement et les villes pour accompagner les villes de petites et moyennes tailles dans le déploiement de solutions innovantes.

Bien que cette liste puisse, à première vue, paraître complète, la Ville n'a pas réussi à démontrer le sérieux des démarches qui y figurent, notamment pour les motifs suivants :

- Les démarches n'ont pas toutes été initiées par la Ville et elles ont eu lieu avant décembre 2023, soit le moment où le besoin s'est concrétisé. Par exemple, certaines rencontres avec les fournisseurs ont eu lieu en mai 2023 et n'ont pas été tenues à la demande de la Ville.
- Les démarches ont en partie été réalisées après que la décision de conclure le contrat de gré à gré ait été prise. Par exemple, alors que la Ville a conclu certains contrats avec X-Telia dans le cadre de ce projet dès février 2024, elle a indiqué que ses démarches concluant à l'existence d'un seul fournisseur s'étaient terminées à la mi-mars 2024.
- Les démarches ont été réalisées de façon incomplète, notamment à l'égard des fournisseurs potentiels présents sur les territoires visés. Par exemple, la preuve recueillie confirme que les recherches n'ont pas visé l'ensemble des territoires concernés par les accords applicables.
- Les démarches n'ont pas été adéquatement documentées et le résultat auquel la Ville est parvenue est peu vraisemblable. Par exemple, une recherche sur le Web permet rapidement de voir qu'il existe d'autres fournisseurs d'équipements et de solutions LoRaWan au Québec, qui n'ont pourtant pas été identifiés par la Ville.
- Les démarches ont notamment porté sur un rapport comparatif des solutions en matière de « compteurs d'eau intelligents » préparé par IVEO. Ce rapport décrit succinctement les différentes solutions disponibles (via réseau cellulaire, LoRaWan, etc.) et compare les coûts de ces solutions auprès de quatre fournisseurs. La Ville en tire des conclusions qui vont au-delà des informations contenues dans le rapport, puisqu'aucune solution n'y est recommandée et que le prix a vraisemblablement un rôle à jouer, considérant que le rapport est centré sur la comparaison des coûts des différentes solutions.
- Les démarches ont été réalisées pour appuyer une décision déjà prise par la Ville plutôt que de façon neutre et ouverte, puisque deux contrats ont été conclus avec ce fournisseur avant même la publication de l'avis d'intention.

En bref, la Ville n'a pas su démontrer le sérieux des démarches qu'elle a réalisées, d'une part parce que la preuve recueillie montre qu'elles n'ont pas été menées de façon complète, mais aussi parce que la conclusion à laquelle la Ville en est venue quant à l'unicité du fournisseur n'en ressort pas.

Documentation des démarches

La Ville indique s'être appuyée sur un rapport comparatif des solutions réalisé par IVEO, dont elle a fourni copie à l'AMP. Le reste de la documentation transmise pour appuyer le choix de la Ville est toutefois composé, d'une part, de documents constitués pour les fins de l'examen de l'AMP, donc non contemporains à la décision d'octroyer le contrat de gré à gré, et, d'autre part, de documents qui font état de la décision prise sans en expliquer les motifs. Ainsi, même si la Ville affirme avoir fait plusieurs démarches, celles-ci n'ont pas été adéquatement documentées.

Conclusion des démarches

La Ville a conclu qu'X-Telia était l'unique fournisseur de la solution, des biens et des services qu'elle souhaitait obtenir en octroyant son contrat de gré à gré. Cependant, au terme de son examen, l'AMP n'en vient pas aux mêmes conclusions.

D'abord, les entrevues menées notamment auprès des intervenants du service de génie de la Ville révèlent qu'ils ne sont pas en mesure de confirmer qu'il existe réellement un seul fournisseur. La rédaction de l'avis d'intention publié au SEAO fait écho à cette incertitude, puisqu'on y indique, à la clause 3.3, «à l'exception du fournisseur visé, les entreprises œuvrant dans ce secteur d'activité et offrant des produits ayant les autorisations nécessaires auprès d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE), sont quasi inexistantes ».⁷

Ensuite, la preuve recueillie par l'AMP révèle que durant la période de publication de l'avis d'intention, trois entreprises se sont montrées intéressées. L'une d'elles a même acheminé un courriel à la Ville en soulignant son intérêt pour le contrat. La Ville a transmis une réponse dans laquelle elle réitérait les motifs pour lesquels elle estimait que la solution LoRaWan était la seule qui répondait à ses besoins, sans analyser la capacité de l'entreprise à combler les besoins identifiés.

Suivant la réception de ce courriel, des échanges ont eu lieu entre différents intervenants de la Ville et une intervenante de la division approvisionnement. Cette dernière a rappelé que le courriel reçu de l'entreprise était susceptible de générer une plainte à l'AMP et souligné que les besoins en l'espèce avaient été établis par le service du génie. Enfin, elle a indiqué que la décision de poursuivre ou non le processus d'avis d'intention se posait.

Lorsque questionnée au sujet des entreprises qui se sont intéressées au processus, la Ville a souligné que cela avait soulevé des doutes quant à l'unicité du fournisseur choisi, mais que le fait qu'aucune de ces entreprises n'avait manifesté son intérêt en bonne et due forme démontrait qu'elles n'étaient pas vraiment intéressées.

L'AMP retire des explications fournies par la Ville qu'au lieu de réaliser les démarches que lui impose la loi, elle a remis ce fardeau sur les épaules des fournisseurs potentiels. Or, l'obligation de démontrer l'unicité du fournisseur revenait à la Ville qui, en s'y soustrayant, a commis un manquement aux dispositions applicables de la LCV.

Besoins de la Ville

Bien que le manquement au cadre normatif commis par la Ville soit établi, il convient d'émettre certains commentaires à l'égard des besoins identifiés qui restreignaient la concurrence au point de ne permettre la conclusion du contrat qu'avec X-Telia.

La Ville appuie le choix de la solution LoRaWan offerte par X-Telia sur certaines caractéristiques bien précises de ce type de réseau. Elle a communiqué à l'AMP en quoi ces caractéristiques étaient nécessaires pour combler ses besoins et les réponses fournies soulèvent des doutes.

D'abord, certains des besoins que la Ville a identifiés se fondent sur des situations qui, à ce stade, peuvent être qualifiées d'hypothétiques. En effet, la Ville indique que la solution choisie lui permettrait, dans le futur, de gérer d'autres infrastructures intelligentes en plus des compteurs d'eau. Bien qu'il soit à propos de considérer les besoins futurs de la municipalité, encore faut-il qu'il y ait une réelle possibilité

⁷ Notre soulignement.

qu'un tel projet soit mis de l'avant lorsque vient le temps d'exclure tout un pan du marché visé sur cette base. Il en va de même pour l'argument reposant sur l'éventuelle désuétude du réseau cellulaire.

Enfin, selon la Ville, son besoin d'obtenir un décodeur⁸ homologué au Canada par ISDE⁹ ne peut être comblé que par X-Telia. Toutefois, la preuve recueillie quant à savoir si X-Telia est bien la seule entreprise à pouvoir l'offrir est contradictoire et par ailleurs, la Ville n'est pas en mesure de démontrer les démarches réalisées pour conclure en ce sens.

En terminant, il n'appartient pas à l'AMP de déterminer si une autre entreprise aurait pu combler les besoins identifiés par la Ville ou si ces besoins étaient justifiés. Ce fardeau appartenait à la Ville et elle ne s'en est pas convenablement déchargée.

4. CONSIDÉRATIONS ADDITIONNELLES

L'examen réalisé par l'AMP a également révélé qu'avant la publication de l'avis d'intention, le 30 mars 2024, et avant d'avoir complété ses démarches quant à l'unicité du fournisseur, la Ville avait déjà conclu des contrats avec X-Telia. Bien que le montant de la dépense permettait à la Ville de conclure de gré à gré ces contrats pris séparément, procéder ainsi ne relevait pas d'une bonne pratique.

La preuve révèle que la Ville a conclu les contrats qui suivent avec X-Telia.

- 8 février 2024 : conclusion d'un contrat pour la réalisation d'une étude de couverture (13 797 \$, taxes incluses).
- 1^{er} mars 2024 : conclusion d'un contrat pour la fourniture de 187 transmetteurs pour compteurs d'eau destinés à être installés dès la mi-mars (49 988,26 \$, taxes incluses).
- 14 mars 2024 : conclusion d'un contrat pour l'achat de la licence annuelle du logiciel X-O pour la plateforme permettant d'accéder et de traiter les données transmises par les compteurs d'eau (8 910,56 \$, taxes incluses).

La Ville était en droit de conclure de tels contrats pris individuellement, c'est le contexte dans lequel ils ont été conclus qui pose problème.

En effet, la Ville a choisi d'entamer une relation contractuelle avec ce fournisseur en concluant à la pièce des contrats de plus petite envergure financière, avant même d'avoir complété les démarches visant à déterminer quelle serait la solution privilégiée et s'il s'agissait d'une situation de fournisseur unique. En s'engageant ainsi auprès d'X-Telia, la Ville a limité sa latitude lorsqu'est venu le moment de réfléchir, puis de préparer son processus en vue de la conclusion du contrat pour la fourniture de transmetteurs ainsi que le déploiement et la gestion d'un réseau LoRaWan permettant la relève à distance des compteurs d'eau.

Ainsi, quant à savoir si la Ville aurait réellement pu revoir sa stratégie d'acquisition et lancer un processus de demande de soumissions publique suivant la réception d'une manifestation d'intérêt, l'AMP conclut, au regard de la preuve, que cela aurait été difficile. Compte tenu des engagements pris envers X-Telia, la Ville, par ses agissements, s'est privée des bénéfices du mécanisme de l'avis d'intention.

⁸ Soit la documentation nécessaire pour décoder les informations transmises par les transmetteurs, sans que la Ville ait à utiliser un portail ou une interface de programmation d'application du fournisseur pour récupérer les données des compteurs d'eau.

⁹ Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE).

5. CONCLUSION

VU l'obligation de la Ville de réaliser des démarches sérieuses et documentées lui permettant de conclure qu'un seul fournisseur est en mesure de lui fournir les biens ou les services requis.

VU qu'il revient à la Ville de démontrer que de telles démarches ont été accomplies afin d'avoir recours à l'exception lui permettant de conclure un contrat de gré à gré.

VU l'absence de démarches pouvant être qualifiées de sérieuses et documentées.

VU la conclusion à laquelle la Ville en est venue au regard des démarches réalisées, lesquelles présentent des incertitudes.

VU le manquement au cadre normatif.

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 31 (1) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, l'AMP :

RECOMMANDE au conseil de la Ville de Saint-Hyacinthe de doter celle-ci d'une procédure décrivant les différentes étapes requises afin que les démarches préalables à réaliser correspondent aux exigences de la loi lorsqu'elle entend conclure un contrat de gré à gré en invoquant l'exception du fournisseur unique.

RECOMMANDE au conseil de la Ville de Saint-Hyacinthe que celle-ci dispense de la formation adaptée au personnel appelé à agir en tant que requérant, à propos du principe du recours à la demande de soumissions publique et à l'exception permettant de conclure un contrat de gré à gré en situation de fournisseur unique.

REQUIERT du conseil de la Ville de Saint-Hyacinthe de la tenir informée, par écrit, dans un délai de 45 jours, des mesures prises pour donner suite à ces recommandations.

Fait le 30 avril 2025

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ