



AUTORITÉ
DES MARCHÉS
PUBLICS

TRANSPARENCE
ÉQUITÉ
SAINTE CONCURRENCE

Recommandations formulées aux dirigeants du Centre de services scolaire des Phares concernant les processus d'attribution de contrats relatifs à des services d'entretien ménager¹

Nº de la recommandation : 2026-01

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

1. APERÇU

Entre juin 2024 et juillet 2025, le Centre de services scolaire des Phares (CSS des Phares) a octroyé 28 contrats de gré à gré, d'une durée variant entre un an et trois ans, pour des services d'entretien ménager. Ces contrats, d'une somme totale de 2 386 328,07 \$, ont été attribués à cinq prestataires de services différents. L'un d'eux a obtenu dix contrats, pour un total de 720 200 \$, et un autre en a obtenu neuf, pour un total de 996 440 \$. Chacun des 28 contrats comportait une dépense inférieure au seuil d'appel d'offres public applicable, alors établi à 133 500 \$².

Le 13 novembre 2025, l'Autorité des marchés publics (AMP) est intervenue à l'égard de ces processus après avoir analysé, dans le cadre de ses activités de surveillance des contrats publics, différents avis publiés au Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO).

L'examen de l'AMP a révélé que depuis environ 25 ans, le CSS des Phares conclut systématiquement des contrats de gré à gré pour des services d'entretien ménager, en renouvelant ces contrats lorsque le rendement des prestataires de services est satisfaisant et que l'augmentation négociée est considérée comme représentative des prix du marché. À défaut, le CSS des Phares recourt à l'appel d'offres pour combler ses besoins. L'organisme a aussi indiqué qu'il procédait par appel d'offres public lorsque le montant de la dépense estimée excérait le seuil d'appel d'offres.

L'AMP s'est intéressée aux raisons qui ont mené le CSS des Phares à attribuer 28 contrats de gré à gré pour répondre à ses besoins récurrents en matière de services d'entretien ménager. Il ressort de l'examen que le CSS des Phares n'a pas évalué ses besoins de manière adéquate et rigoureuse, de façon à s'interroger sur sa stratégie d'acquisition et à envisager le regroupement de ses besoins ainsi que le recours à l'appel d'offres public.

¹ Les 28 contrats visés sont identifiés au SEAO sous les numéros de référence suivants : 20004250, 20004266, 20004272, 20004286, 20004299, 20004308, 20004370, 20004374, 20004383, 20004390, 20004401, 20004405, 20004414, 20004420, 20004430, 20004435, 20004441, 20001776, 20079689, 20079697, 20079701, 20079732, 20079751, 20079764, 20079769, 20079774, 20081944, 20081951.

² Il s'agit du seuil applicable pour la période du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2025 à l'égard des contrats de services des organismes du réseau de l'éducation. À titre indicatif, voir ce bulletin du Secrétariat du Conseil du trésor : *Accords de libéralisation des marchés publics – 1^{er} janvier 2024 – Révision de l'ensemble des seuils d'application des accords de libéralisation des marchés publics*, Bulletin Info-marchés publics, vol. 26, no 1, janvier 2024.

L'AMP conclut en outre que le CSS des Phares a contrevenu au cadre normatif, notamment aux principes directeurs régissant les marchés publics, tels le traitement intègre et équitable des concurrents et la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres, comme le prévoit l'article 2 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*³ (LCOP).

2. QUESTIONS SOULEVÉES

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

1. Le CSS des Phares a-t-il procédé à une évaluation préalable adéquate et rigoureuse de ses besoins en matière de services d'entretien ménager ?
2. Le CSS des Phares a-t-il respecté le cadre normatif, incluant les grands principes régissant les marchés publics tels que le traitement intègre et équitable des concurrents et la possibilité pour des concurrents qualifiés de participer à un appel d'offres dans le cadre des processus d'attribution de ses contrats de services d'entretien ménager ?

3. ANALYSE

Le CSS des Phares est un organisme public au sens de l'article 4 (5^o) de la LCOP. Ce faisant, lorsqu'il conclut un contrat public, le CSS des Phares est notamment tenu de respecter les dispositions de la LCOP, les règlements pris pour son application et les directives qui en découlent.

3.1 Le CSS des Phares a-t-il procédé à une évaluation préalable adéquate et rigoureuse de ses besoins en matière de services d'entretien ménager ?

L'examen révèle que le CSS des Phares n'a pas procédé à une évaluation préalable adéquate et rigoureuse de ses besoins en matière d'entretien ménager.

L'évaluation préalable des besoins est une étape essentielle qui doit être réalisée par tout organisme public préalablement à tout processus d'octroi de contrats publics. Elle doit comprendre une réflexion quant à l'ensemble des besoins que l'organisme cherche à combler, au regard de trois éléments : la définition des besoins, l'estimation des coûts et l'analyse du marché.

Une définition des besoins effectuée de façon adéquate et rigoureuse permet notamment de déterminer l'étendue des besoins présents au sein d'un organisme public. Assortie d'une estimation des coûts, elle permet à ce dernier de déterminer si son processus d'octroi de contrat doit faire l'objet d'un appel d'offres public. Enfin, au moyen de l'analyse du marché, l'organisme public est en mesure de constater l'émergence de nouveaux concurrents et, ainsi, de favoriser une réelle mise en concurrence.

Une évaluation adéquate et rigoureuse procure donc à l'organisme public une vision globale permettant d'élaborer la meilleure stratégie d'acquisition dans les circonstances et de choisir le mode de sollicitation approprié pour combler ses besoins en évitant de les fractionner.

³ RLRQ, c. C-65.1.

En l'occurrence, l'examen révèle que le CSS des Phares conclut des contrats de gré à gré pour des services d'entretien ménager depuis environ 25 ans, de manière successive et avec les mêmes prestataires de services. Plus particulièrement, entre juin 2024 et juillet 2025, 28 contrats ont été conclus de gré à gré avec cinq prestataires de services différents, pour une somme totale de 2 386 328,07 \$. Parmi ces contrats, dix ont été attribués à un même prestataire de services (valeur totale de 720 200 \$) et neuf à un autre prestataire de services (valeur totale de 996 440 \$).

Dans le cadre de l'examen, l'AMP a constaté que le CSS des Phares dispose d'une bonne connaissance des besoins de chaque établissement ainsi que des coûts qui en résultent.

Néanmoins, malgré le volume des contrats accordés et le coût total associé, le CSS des Phares ne s'est pas interrogé davantage sur sa stratégie d'acquisition. En effet, l'organisme n'a pas analysé ses besoins de manière globale, mais plutôt à la pièce, par établissement scolaire. Or, lorsqu'un organisme public doit répondre à des besoins prévisibles et récurrents de même nature, les principes directeurs énoncés à la LCOP militent en faveur de leur regroupement, dans une optique de saine gestion des fonds publics et de recherche de la meilleure valeur dans l'intérêt public.

Dans le cadre de l'examen, le CSS des Phares a indiqué que certaines spécificités propres aux établissements scolaires rendaient complexe le regroupement des besoins, notamment la variabilité des heures minimales de présence, la diversité des locaux à entretenir et la nécessité, variable selon les établissements, de la présence d'un concierge en journée. L'organisme a toutefois admis que le regroupement de ses besoins demeurait possible. Pour sa part, l'AMP considère que le CSS des Phares n'a pas de justification valable pour éviter d'y recourir.

En outre, le CSS des Phares n'a pas procédé à une analyse du marché formelle. Il a indiqué s'être appuyé uniquement sur les résultats de ses appels d'offres publics antérieurs, dont les besoins n'ont pas été regroupés, pour conclure à la faible concurrence en matière de services d'entretien ménager sur son territoire. Or, l'analyse du marché ne peut se restreindre aux résultats d'appels d'offres passés. En procédant ainsi, le CSS des Phares se prive de la connaissance de nouveaux concurrents sur le marché.

L'appel à la concurrence est la pierre d'assise du régime de passation des contrats publics. Il permet entre autres aux donneurs d'ouvrage d'obtenir un meilleur prix pour combler leurs besoins, et ce, dans une perspective de saine utilisation des fonds publics. Ce mécanisme transparent, neutre et impartial, requiert de l'organisme public qu'il fasse paraître au SEAO un avis de publication ainsi que les documents d'appels d'offres permettant à toute entreprise intéressée de déposer une soumission.

Il relève des organismes publics d'adopter les meilleures stratégies d'acquisition, que ce soit quant au mode de sollicitation choisi, au type de contrat utilisé ou au recours à une exception au cadre normatif pour combler leurs besoins. Les donneurs d'ouvrage doivent toutefois baser leurs décisions sur une évaluation adéquate et rigoureuse de leurs besoins.

Dans le cas présent, le CSS des Phares n'a pas considéré regrouper ses besoins et recourir à la procédure d'appel d'offres public. Si l'organisme avait procédé à une évaluation préalable adéquate et rigoureuse de l'ensemble de ses besoins en entretien ménager, celle-ci l'aurait

conduit à s'interroger sur sa stratégie d'acquisition, notamment quant à l'opportunité de regrouper ses besoins et de recourir à l'appel d'offres public.

3.2 Le CSS des Phares a-t-il respecté le cadre normatif, incluant les grands principes régissant les marchés publics tels que le traitement intègre et équitable des concurrents et la possibilité pour des concurrents qualifiés de participer à un appel d'offres, dans le cadre des processus d'attribution de ses contrats de services d'entretien ménager ?

Les vérifications de l'AMP permettent de conclure que le CSS des Phares, dans le cadre de ses processus d'attribution de contrats de services en entretien ménager, a contrevenu au cadre normatif, notamment aux grands principes de passation des contrats publics tels que le traitement intègre et équitable des concurrents et la possibilité pour des concurrents qualifiés de participer à un appel d'offres.

Les principes énoncés à l'article 2 de la LCOP sont les fondements du cadre normatif applicable aux organismes publics et doivent guider l'ensemble de leurs actions en matière contractuelle. Le deuxième paragraphe prévoit notamment que les concurrents doivent être traités de manière intègre et équitable, ce qui implique que les organismes publics procèdent à l'octroi de leurs contrats avec impartialité et rigueur. Le troisième paragraphe prévoit quant à lui que les concurrents qualifiés doivent avoir la possibilité de participer aux appels d'offres des organismes publics. Ces derniers doivent ainsi concilier leurs besoins légitimes avec la nécessité de s'ouvrir à la concurrence.

En concluant de façon successive des contrats de gré à gré avec les mêmes prestataires de service, le CSS des Phares enfreint ces principes. Cette façon de faire crée une situation inéquitable en accordant un traitement préférentiel aux prestataires de services en place par le renouvellement systématique de leurs contrats, tout en sachant qu'ils comblent un besoin prévisible et récurrent. Elle écarte par le fait même toute possibilité de concurrence et ne permet pas à d'autres entreprises qualifiées de manifester leur intérêt en participant aux appels d'offres.

Il est pourtant dans l'intérêt public que tous les concurrents soient traités équitablement et qu'ils aient la même possibilité d'accéder aux contrats publics, dans un environnement de saine concurrence, afin que les donneurs d'ouvrage obtiennent les meilleurs prix sur le marché.

Le CSS des Phares a indiqué qu'il procédait de cette manière depuis environ 25 ans et justifie cette pratique par la faible concurrence sur son territoire. Il estime que la négociation de l'augmentation des prix à chaque renouvellement des contrats permet d'obtenir des prix avantageux correspondant à ceux du marché. Pour déterminer si un prix est juste, le CSS des Phares se base entre autres sur la superficie des écoles à entretenir et sur les prix payés au cours des années précédentes. Or, malgré la publication d'appels d'offres publics dans certaines circonstances⁴, l'absence d'une évaluation préalable adéquate et rigoureuse des

⁴ Le CSS des Phares publie des appels d'offres publics pour des services d'entretien ménager sans procéder au regroupement de ses besoins et uniquement lorsque la dépense estimée excède le seuil d'appel d'offres, lorsque la négociation de l'augmentation lors du renouvellement échoue ou lorsque le rendement du prestataire de services en place est jugé insatisfaisant.

besoins, incluant notamment une analyse du marché, ne permet pas de confirmer que les prix obtenus correspondent effectivement aux prix du marché.

De surcroît, le CSS des Phares a contrevenu non seulement aux principes directeurs de la LCOP, mais aussi à l'article 9.5 de sa propre *Politique sur l'acquisition de biens et de services* (Politique). Celle-ci prévoit qu'il doit, dans la mesure du possible, favoriser la rotation entre les fournisseurs, prestataires de services ou entrepreneurs auxquels il fait appel dans le cadre de ses processus d'acquisition.

Cette exigence vise à éviter que les contractants soient sélectionnés de façon arbitraire en l'absence d'un appel neutre à la concurrence ainsi qu'à offrir à toute entreprise compétente la possibilité de contracter avec l'État. Or, la preuve recueillie ne démontre aucune démarche visant à favoriser la rotation entre les prestataires de services de la part du CSS des Phares.

L'AMP rappelle que le principe général applicable à l'octroi des contrats des organismes publics est le recours à l'appel d'offres public permettant à toute entreprise intéressée de déposer une soumission. Si le donneur d'ouvrage reçoit une seule soumission conforme, il peut négocier le prix soumis, conformément à l'article 15 du *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*⁵. Ce prix peut alors être inférieur à celui initialement proposé.

Considérant les principes énoncés à l'article 2 de la LCOP et au regard de l'article 9.5 de la Politique, le CSS des Phares ne peut conclure systématiquement des contrats de gré à gré sous les seuils d'appel d'offres sans justification valable. Recourir à la procédure d'appel d'offres public seulement lorsqu'un prestataire de services offre un rendement insatisfaisant ou lorsque l'augmentation demandée lors des négociations en vue du renouvellement est, selon le CSS des Phares, trop importante enfreint le principe de traitement intègre et équitable des concurrents et va à l'encontre d'une saine gestion contractuelle.

Cette pratique fait également obstacle à la possibilité, pour les concurrents qualifiés, de participer aux appels d'offres, de même qu'à l'exigence de rotation des contractants prévue à l'article 9.5 de la Politique.

4. CONSIDÉRATIONS ADDITIONNELLES

Dans le cadre de l'examen, l'AMP a aussi constaté certains enjeux liés au rôle et aux responsabilités de la personne agissant à titre de responsable de l'application des règles contractuelles (RARC) au sein du CSS des Phares, rôle dont il est utile de réitérer l'importance.

Chaque dirigeant ou dirigeante d'organisme public doit désigner une personne agissant à titre de RARC au sein de son organisation. La mission première de cet intervenant ou de cette intervenante stratégique est de garantir le respect du cadre normatif en matière de gestion contractuelle. Ses fonctions sont prévues à la LCOP ainsi qu'à la *Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles*⁶.

⁵ RLRQ, c. C-65.1, r.4.

⁶ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles*, Québec, 2019, en ligne : https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/cadre_normatif/politique_gestion_contractuel.pdf.

Le ou la RARC a notamment la responsabilité de conseiller le dirigeant ou la dirigeante de l'organisme quant au respect du cadre normatif ainsi que de veiller à la mise en place de mesures visant à respecter les règles contractuelles et l'intégrité des processus internes. Cette personne doit aussi s'assurer de la qualité du personnel qui exerce des activités contractuelles au sein de l'organisme, entre autres par des plans de formation adéquats⁷. La fonction de RARC comporte donc des responsabilités importantes qui doivent être assumées avec rigueur et qui ne peuvent être exercées de façon superficielle ou sporadique.

Par conséquent, l'AMP considère qu'une implication plus soutenue et proactive de la personne exerçant le rôle de RARC dans les activités de gestion contractuelles du CSS des Phares est essentielle, notamment quant au respect du cadre normatif lors des processus d'adjudication et d'attribution des contrats.

5. CONCLUSION

Vu l'obligation pour le Centre de services scolaire des Phares de procéder à une évaluation préalable adéquate et rigoureuse de ses besoins.

Vu le renouvellement systématique des contrats de gré à gré pour des services d'entretien ménager.

Vu le principe général de procéder par appel d'offres public pour l'octroi de contrats des organismes publics.

Vu l'obligation d'assurer un traitement intègre et équitable des concurrents et de permettre la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres publics, conformément aux principes codifiés à l'article 2 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

Vu l'obligation de favoriser la rotation des contractants inscrite à l'article 9.5 de la *Politique sur l'acquisition de biens et de services* du Centre de services scolaire des Phares.

Vu les manquements constatés au cadre normatif.

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 31 (2) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*⁸, l'AMP :

RECOMMANDÉ au Conseil d'administration du Centre de services scolaire des Phares de se doter de procédures efficaces et efficientes visant à assurer le respect de sa *Politique sur l'acquisition de biens et de services* ainsi que des principes directeurs prévus à la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

RECOMMANDÉ au Conseil d'administration du Centre de services scolaire des Phares de procéder à une nouvelle évaluation de ses besoins en services d'entretien ménager de façon adéquate et rigoureuse, et de procéder, le cas échéant, au regroupement de ses besoins.

⁷ Préc., note 3, art. 21.0.2.

⁸ RLRQ, c. A-33.2.1.

RECOMMANDÉ au Conseil d'administration du Centre de services scolaire des Phares de réévaluer, sans délai, le mode de sollicitation retenu pour répondre à ses besoins, à la lumière de la nouvelle évaluation des besoins réalisée et conformément au cadre normatif auquel il est assujetti.

RECOMMANDÉ au Conseil d'administration du Centre de services scolaire des Phares d'assurer la formation de la personne agissant à titre de responsable de l'application des règles contractuelles (RARC) et du personnel œuvrant en gestion contractuelle quant aux exigences du cadre normatif concernant :

- L'obligation de procéder à une évaluation préalable des besoins qui soit adéquate et rigoureuse.
- L'obligation de procéder par appel d'offres public.
- Les grands principes applicables à la passation des contrats publics.

RECOMMANDÉ au Conseil d'administration du Centre de services scolaire des Phares d'informer, par écrit, les membres de son personnel œuvrant en gestion contractuelle de la présente décision.

REQUIERT des dirigeants du Centre de services scolaire des Phares de lui transmettre, par écrit, dans un délai de 45 jours :

- 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 répondent aux recommandations de l'AMP.

Fait le 12 février 2026

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ