

Recommandations formulées au conseil d'administration du Centre de services scolaire du Fleuve-et-des-Lacs concernant le processus identifié au SEAO sous le numéro de référence 20028538

N° de la recommandation : 2026-05

Loi habilitante : *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1, 31, 53, 55

1. APERÇU

À l'été 2024, dans le cadre de ses activités de surveillance, l'Autorité des marchés publics (AMP) s'est penchée sur un processus contractuel du Centre de services scolaire du Fleuve-et-des-Lacs (CSSFL) visant l'obtention de services de recrutement d'élèves. L'examen a révélé que le CSSFL attribuait des contrats de gré à gré au même prestataire depuis 2019 en pensant à tort qu'il ne s'agissait pas d'un contrat assujéti à l'obligation de procéder par appel d'offres public. À la suite de cet examen, l'AMP a fait part au CSSFL des enjeux qu'elle avait constatés à l'égard de ces processus.

Le 17 décembre 2024, au terme d'un processus d'appel d'offres public, le CSSFL a adjudgé un contrat à exécution sur demande intitulé « Services de recrutement d'élèves et support pédagogique » pour un montant de 849 000 \$. L'AMP est alors intervenue à l'égard de ce processus, puisque le Centre de services scolaire n'apparaissait pas agir en conformité avec le cadre normatif auquel il est assujéti.

L'examen de l'AMP a révélé, d'une part, que l'entreprise adjudicataire ne détenait pas d'autorisation de contracter, alors que le montant de la dépense, incluant la dépense découlant des options prévues au contrat, était supérieur au seuil déterminé par le gouvernement. D'autre part, le CSSFL a conclu le contrat pour une durée inférieure à celle prévue aux documents d'appel d'offres, modifiant ainsi les modalités en vertu desquelles les soumissionnaires avaient élaboré leur prix avant l'octroi du contrat.

Par ailleurs, l'AMP a constaté des lacunes importantes dans l'analyse de l'admissibilité et de la conformité des soumissions. Enfin, le personnel responsable de la gestion de l'appel d'offres ne disposait pas d'une formation adéquate ni d'un soutien suffisant de la part de la responsable de l'application des règles contractuelles (RARC).

Les observations transmises par le CSSFL révèlent le manque de compréhension des personnes impliquées quant aux obligations liées à la passation des contrats publics. Bien qu'elles soient au fait de certaines obligations, ces personnes n'ont pas été en mesure de les appliquer adéquatement.

À la suite des interventions de l'AMP, le CSSFL a pris des mesures pour renforcer sa gestion contractuelle, notamment par la formation de son personnel et par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action en matière de gestion contractuelle. Ce plan a été produit à la demande du ministère de l'Éducation, qui avait été informé des constats de l'AMP. Néanmoins, le présent examen révèle que d'importants enjeux subsistent.

2. QUESTIONS SOULEVÉES

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

1. L'adjudicataire du contrat devait-il détenir une autorisation de contracter délivrée par l'AMP au moment du dépôt de sa soumission ?
2. Le contrat pouvait-il être conclu pour une durée inférieure à celle prévue aux documents d'appel d'offres ?

3. ANALYSE

Le CSSFL est un organisme public au sens de l'article 4 (5°) de la *Loi sur les contrats des organismes publics*¹(LCOP). Ce faisant, lorsqu'il conclut un contrat public, le CSSFL est notamment tenu de respecter les dispositions de la LCOP, les règlements pris pour son application et les directives qui en découlent.

3.1 L'adjudicataire du contrat devait-il détenir une autorisation de contracter délivrée par l'AMP au moment du dépôt de sa soumission ?

Le processus lancé par le CSSFL pour la conclusion d'un contrat de services d'une durée de 18 mois incluant deux années d'option de renouvellement impliquait une dépense estimée à 2,5 M\$ et requérait donc que l'adjudicataire détienne une autorisation de contracter délivrée par l'AMP au moment du dépôt de sa soumission. Or, l'entreprise avec laquelle le contrat a été conclu ne détenait pas cette autorisation. Par conséquent, le CSSFL aurait dû la déclarer inadmissible et rejeter sa soumission.

La LCOP prévoit qu'une entreprise qui souhaite conclure un contrat de services comportant une dépense égale ou supérieure au seuil déterminé par le gouvernement² doit, à cette fin, obtenir une autorisation de contracter de l'AMP. Le montant de la dépense inclut toute option prévue au contrat³. Ainsi, pour établir si une entreprise doit détenir une autorisation de contracter, il importe de calculer la dépense découlant de sa soumission en tenant compte des options, telles que définies dans la réglementation applicable. La LCOP prévoit également qu'une entreprise qui répond à un appel d'offres en vue de réaliser un contrat public doit être autorisée à la date du dépôt de sa soumission⁴.

¹ RLRQ, c. C-65-01.

² Ce seuil vise les contrats de services comportant une dépense égale ou supérieure à 1 000 000 \$, incluant, le cas échéant, le montant de la dépense qui serait engagée si toutes les options de renouvellement étaient exercées. *Décret 435-2015 du 27 mai 2015, (2015) 147 G.O. 2, 1627.*

³ LCOP, art. 21.17.

⁴ LCOP, art. 21.18.

Dans le cas présent, les documents d'appel d'offres ainsi que la publication faite au Système électronique d'appel d'offres (SEAO) indiquent que la durée du contrat que le CSSFL entendait conclure était de 42 mois, soit 18 mois de contrat ferme et deux années supplémentaires en option. Le bordereau de prix rendu disponible aux soumissionnaires comportait un tableau leur permettant de soumettre un prix pour les services de recrutement d'élèves offerts pour une période de 12 mois. Toutefois, ce bordereau n'avait pas été conçu de manière à ce que le montant soumis pour une année soit automatiquement ajusté pour obtenir le prix global de la soumission sur toute la durée du contrat, incluant les options de renouvellement. Ainsi, les montants soumis par chacun des soumissionnaires représentaient les coûts d'une seule année de services et la plus basse soumission totalisait 493 737,11 \$.

Le CSSFL a expliqué que comme le bordereau de prix avait été établi sur une période d'un an plutôt que sur la durée totale du contrat, il a considéré que l'autorisation de contracter n'était pas requise puisque le montant de la plus basse soumission conforme était inférieur à 1 M\$. Le personnel du CSSFL rencontré durant l'examen a aussi mentionné ne pas avoir tenu compte de la valeur totale du contrat dans son analyse de l'obligation de détenir une autorisation de contracter avant d'octroyer le contrat.

L'AMP rappelle que l'obligation de détenir une autorisation de contracter prend naissance dès que la dépense prévue à la soumission, incluant toute dépense découlant des options prévues au contrat, atteint ou dépasse le seuil fixé par le gouvernement, ce qui est le cas ici. Le CSSFL ne pouvait ignorer cette obligation puisqu'il avait lui-même précisé, dans une réponse adressée à un soumissionnaire durant la période de publication de l'appel d'offres, que la valeur des options devait être prise en compte dans le calcul du montant total de la soumission afin de déterminer si une autorisation de contracter était requise. Par ailleurs, l'estimation des coûts réalisée par le CSSFL démontrait que la valeur du contrat allait excéder le seuil applicable.

3.2 Le contrat pouvait-il être conclu pour une durée inférieure à celle prévue aux documents d'appel d'offres ?

Le CSSFL ne pouvait modifier la durée du contrat une fois les soumissions ouvertes et avant l'adjudication du contrat afin de conclure un contrat d'une durée inférieure à celle prévue aux documents d'appel d'offres. Ce faisant, il a notamment agi en contravention du principe du traitement intègre et équitable des concurrents⁵.

L'appel d'offres public constitue une offre de contracter formulée par un organisme public selon certaines conditions qui sont définies aux documents d'appel d'offres. Les soumissionnaires sont invités à y répondre en déposant une soumission par laquelle ils consentent à l'ensemble des conditions qui leur sont imposées. Au terme d'un processus d'appel d'offres, le contrat que conclut un organisme public doit impérativement refléter les conditions prévues dans les documents d'appel d'offres. Si l'organisme modifie ces conditions, il est susceptible d'enfreindre le principe du traitement équitable des soumissionnaires.

⁵ LCOP, art. 2(2°).

Dans le cas présent, le contrat a été adjugé pour une durée de 18 mois seulement, sans les options de renouvellement prévues aux documents d'appel d'offres. Cela a eu pour effet de modifier la durée totale du contrat, et ce, après l'ouverture des soumissions. La modification apportée par le CSSFL visait à répondre à certains changements survenus dans ses besoins.

Une telle modification porte atteinte au principe du traitement intègre et équitable des concurrents, puisque les entreprises préparent leurs soumissions en fonction des conditions imposées par l'organisme public. Or, la modification de la durée possible du contrat est susceptible d'influencer la structure des prix, l'évaluation des risques, la rentabilité du contrat ainsi que la décision même de participer ou non à l'appel d'offres. En effet, certains soumissionnaires auraient pu ajuster leur stratégie de prix, modifier leur offre ou choisir de participer autrement s'ils avaient su dès le départ que le contrat était d'une durée de 18 mois sans possibilité de renouvellement. De même, d'autres entreprises auraient pu décider de soumissionner dans ces conditions.

4. CONSIDÉRATIONS ADDITIONNELLES

Analyse des soumissions

Les organismes doivent analyser les soumissions qu'ils reçoivent de façon méthodique et avec rigueur. Lorsque le mode d'adjudication choisi est celui du prix le plus bas, l'analyse des soumissions s'effectue en deux étapes : l'analyse de l'admissibilité des soumissionnaires, puis l'analyse de la conformité des soumissions. Les conditions d'admissibilité se rapportent au soumissionnaire lui-même et ont pour objet d'établir sa capacité à réaliser le contrat envisagé. Les conditions de conformité désignent les exigences qui se rapportent à l'objet du contrat lui-même.

Lors de l'élaboration des documents d'appel d'offres, l'obligation de transparence énoncée au cadre normatif commande que les organismes décrivent leurs besoins avec le plus de précision possible, en accordant une attention particulière à identifier les informations nécessaires aux soumissionnaires pour élaborer leur prix⁶. Les organismes publics doivent donc faire preuve de vigilance lorsqu'ils rédigent leurs documents d'appel d'offres afin que ceux-ci reflètent adéquatement les besoins qu'ils cherchent à combler. Ils doivent ensuite analyser les soumissions reçues en fonction des exigences ainsi décrites et ne peuvent écarter un soumissionnaire sur la base d'exigences non divulguées.

Or, l'AMP a constaté que le CSSFL a écarté l'une des soumissions reçues sur la base de besoins qui n'étaient pas décrits avec précision dans les documents d'appel d'offres, notamment en ce qui concerne la maîtrise de la langue française et la taille des locaux.

D'une part, le CSSFL a jugé que le niveau de français exigé à l'article 6 du devis n'était pas respecté. Il a notamment indiqué que l'offre de services présentée sur les plateformes du soumissionnaire n'était pas adaptée à une clientèle francophone et qu'elle ne respectait pas les obligations découlant de la *Charte de la langue française* auxquelles le soumissionnaire est assujéti.

⁶ Ordonnance 2025-03 : *Décision ordonnant au Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Saguenay–Lac-Saint-Jean de modifier l'appel d'offres public identifié au SEAO sous le numéro 20075716.*

Or, la seule exigence explicite relative à la maîtrise de la langue française figurant dans les documents d'appel d'offres prévoyait que la personne appelée à agir en tant que « responsable du partenariat » devait posséder « une parfaite maîtrise du français écrit et parlé ».

D'autre part, le CSSFL a jugé insuffisante la superficie des locaux proposés par ce même soumissionnaire. Selon le CSSFL, certains des espaces proposés ne permettaient pas d'accueillir adéquatement les élèves et le matériel pédagogique, au moins deux des locaux s'apparentant davantage à des aires de passage ou à des corridors qu'à de véritables salles de classe.

Or, le devis technique prévoyait seulement que le prestataire devait mettre à la disposition du CSSFL quatre locaux destinés à l'enseignement des parties pratiques des programmes, que ces locaux devaient être situés sur l'île de Montréal et à proximité de facilités de transport en commun, qu'ils devaient être dotés de certains équipements et être facilement accessibles à une clientèle étudiante. À l'exception du laboratoire de santé, pour lequel une superficie minimale de 100 m² (1 075 pi²) était exigée, aucune dimension minimale ni caractéristique précise n'était prévue pour les autres locaux, la définition des besoins relatifs à ces derniers portant seulement sur le nombre d'élèves à accueillir.

Les motifs invoqués par la CSSFL pour justifier le rejet de la soumission ne découlaient donc pas d'exigences énoncées clairement dans le devis.

Le CSSFL aurait dû formuler ses exigences de manière claire, précise et transparente. Les exigences décrites aux documents d'appel d'offres ne doivent pas laisser place à une marge d'appréciation susceptible de compromettre l'objectivité et l'intégrité du processus d'évaluation des soumissions.

Rôle du RARC

L'AMP rappelle que la mission première de la personne responsable de l'application des règles contractuelles (RARC) est d'assurer le respect du cadre normatif applicable en matière de gestion contractuelle. Les fonctions liées à ce rôle sont prévues à la LCOP.

Cette personne a notamment pour responsabilité de conseiller la dirigeante ou le dirigeant de l'organisme quant au respect du cadre normatif, et de veiller à la mise en place de mesures favorisant le respect des règles contractuelles et l'intégrité des processus internes. Cela implique entre autres de s'assurer de l'adoption et de la mise à jour des lignes internes de conduite conformément à la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*⁷. Cette directive du Conseil du trésor, datant de 2015, exigeait que les organismes adoptent des règles internes de conduites.

Or, l'AMP a constaté qu'au moment de la publication de l'appel d'offres, à l'automne 2024, le CSSFL ne disposait pas de lignes internes de conduite. Celles-ci n'ont été adoptées que le 10 juin 2025, alors même que l'article 10.04 du document *Régie* de l'appel d'offres public y faisait référence. Or, il était de la responsabilité de la RARC de s'assurer de l'adoption des lignes de conduite internes, tel qu'exigé par la directive du Conseil du trésor publiée dix ans plus tôt.

En outre, l'AMP constate que la RARC ne s'est pas assurée que le personnel responsable de l'appel d'offres était adéquatement formé et outillé pour veiller au respect du cadre normatif applicable aux marchés publics. Dans ce contexte, la RARC n'a pas pleinement exercé ses responsabilités.

⁷ https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/cadre_normatif/gestion_contractuelle.pdf

L'AMP rappelle que la fonction de RARC comporte des responsabilités importantes qui ne peuvent être exercées de manière superficielle ou sporadique. Une implication proactive et soutenue est essentielle pour garantir le respect du cadre normatif applicable aux processus d'adjudication et d'attribution des contrats publics du CSSFL.

5. CONCLUSION

VU l'obligation pour une entreprise qui dépose une soumission en vue de conclure un contrat de services dont le montant de la dépense excède le seuil exigeant de détenir, au moment du dépôt de sa soumission, une autorisation de contracter valide délivrée par l'AMP, conformément aux articles 21.17 et 21.18 de la LCOP.

VU le défaut de l'adjudicataire d'avoir détenu une telle autorisation lors du dépôt de sa soumission.

VU le principe du traitement intègre et équitable des concurrents prévu à l'article 2 de la LCOP, suivant lequel le contrat que conclut un organisme public au terme d'un processus d'appel d'offres doit impérativement refléter les conditions prévues dans les documents d'appel d'offres.

VU la modification de la durée du contrat au terme du processus d'appel d'offres et avant l'adjudication du contrat.

VU la gravité des manquements au cadre normatif.

VU que le contrat doit se terminer le 30 juin 2026.

VU les travaux entamés par le CSSFL afin de renforcer sa gestion contractuelle.

VU l'initiative prise par le CSSFL de faire appel aux services d'un consultant pour l'accompagner dans l'élaboration d'un nouvel appel d'offres qui a été lancé afin de combler ces mêmes besoins.

VU l'ampleur des manquements et des enjeux constatés, et le manque d'expertise au sein du CSSFL.

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

RECOMMANDE au conseil d'administration du CSSFL de requérir l'accompagnement nécessaire afin de procéder à un autodiagnostic de sa gestion contractuelle et de poursuivre ses efforts pour renforcer sa gestion contractuelle.

RECOMMANDE au conseil d'administration du CSSFL d'assurer la formation et l'actualisation des connaissances 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, particulièrement en ce qui concerne :

- L'obligation de détenir une autorisation de contracter délivrée par l'AMP
- L'analyse de l'admissibilité et de la conformité des soumissions
- Les principes applicables à la passation des contrats publics

⁸ RLRQ, c. A-33.2.1.

RECOMMANDE au conseil d'administration du CSSFL de diffuser de l'information concernant le rôle et les responsabilités de la personne occupant la fonction de RARC, afin de s'assurer d'une compréhension commune de cette fonction et de renforcer le positionnement de cette personne au cœur des activités de gestion contractuelle.

RECOMMANDE au conseil d'administration du CSSFL d'informer, par écrit, les membres de son personnel œuvrant en gestion contractuelle de la présente décision.

REQUIERT du conseil d'administration du CSSFL 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 22 juin 2026

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ