

Recommandations formulées à la présidente-directrice générale de la Société québécoise des infrastructures concernant les processus identifiés au SEAO sous les numéros de référence 20105893 et 20105348

N° de la recommandation : 2026-06

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

1. APERÇU

Le 14 octobre 2025, la Société québécoise des infrastructures (SQI) a octroyé un contrat de gré à gré d'une valeur de 279 039,20 \$, soit un montant supérieur au seuil d'appel d'offres public. Ce contrat portait sur des services de caractérisation environnementale et géotechnique du fond marin du fleuve Saint-Laurent, dans le cadre du projet de construction de traverse à Gros-Cacouna.

L'Autorité des marchés publics (AMP) a reçu une communication de renseignements dénonçant la réalisation des travaux alors qu'aucun processus contractuel en bonne et due forme, respectant le cadre normatif, n'avait été lancé.

L'examen de l'AMP a révélé que la SQI a publié l'avis annonçant son intention de conclure le contrat de gré à gré¹ le 14 novembre 2025, soit après la conclusion du contrat. Les activités prévues au contrat avaient pour leur part commencé le 30 octobre 2025.

Durant la période de publication de l'avis d'intention, la SQI a reçu une manifestation d'intérêt de la part d'une autre entreprise. Elle a alors décidé d'annuler l'avis d'intention et de modifier la portée du contrat déjà en cours d'exécution « en se limitant aux services prioritaires » afin d'abaisser sa valeur à 132 500 \$, soit en deçà du seuil d'appel d'offres public alors fixé à 133 800 \$, croyant ainsi légitimer la conclusion du contrat de gré à gré.

Dans ses observations, la SQI a mentionné que l'absence de publication d'un avis d'intention avant la conclusion du contrat s'expliquait par des enjeux de communication entre l'équipe de gestion contractuelle et l'équipe de projet, d'où la publication tardive de l'avis d'intention.

Au terme de l'examen, l'AMP conclut que la SQI a contrevenu au cadre normatif à plusieurs égards : d'abord en concluant le contrat de gré à gré pour une valeur supérieure au seuil d'appel d'offres public sans d'abord publier un avis d'intention², puis en modifiant la portée du contrat pour abaisser sa valeur afin que le montant de la dépense soit sous le seuil d'appel d'offres public et que le contrat ne soit pas soumis à ce mode de sollicitation³.

¹ Avis d'intention, numéro SEAO 20105893.

² *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1 (LCOP), art. 13.1, al. 1.

³ Contrairement à l'article 12 de la LCOP.

Par ailleurs, la SQI a contrevenu aux grands principes de passation des marchés publics, notamment à son obligation de transparence⁴.

2. QUESTIONS SOULEVÉES

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

1. La SQI avait-elle l'obligation de publier un avis d'intention avant de conclure le contrat de gré à gré en vertu de l'article 13, al. 1(4) de la LCOP ?
2. La SQI pouvait-elle, dans les circonstances, modifier la portée du contrat de services afin que sa valeur se retrouve sous le seuil d'appel d'offres public applicable ?

3. ANALYSE

La SQI est un organisme public au sens de l'article 4(4) de la LCOP. Ce faisant, lorsqu'elle conclut un contrat public, elle est notamment tenue de respecter les dispositions de la LCOP, les règlements pris pour son application et les directives qui en découlent.

Contexte

Le 14 octobre 2025, la SQI a octroyé un contrat de gré à gré d'une valeur supérieure au seuil d'appel d'offres public pour des services de caractérisation environnementale et géotechnique du fond marin dans le cadre du projet de construction de traverse à Gros-Cacouna. Le contrat a été octroyé par échange de courriels entre le représentant de l'entreprise retenue et une personne de l'équipe de projet de la SQI. Cette dernière avait reçu l'autorisation de la dirigeante, signée le même jour, permettant de conclure le contrat de gré à gré en vertu de l'article 13, al. 1(4) de la LCOP.

Aucun avis d'intention n'avait toutefois précédé la conclusion du contrat. Cet avis n'a été publié que le 14 novembre 2025, soit après la conclusion du contrat.

L'examen révèle que la conclusion du contrat de gré à gré s'est inscrite dans le contexte qui suit.

Le 29 mai 2025, la SQI a d'abord publié un appel d'offres public visant la conclusion d'un contrat pour plusieurs services professionnels dans le cadre du projet de traverse à Gros-Cacouna, incluant les services de caractérisation environnementale et géotechnique du fond marin.

Or, des circonstances particulières ont conduit à retirer ces services de l'appel d'offres pour en faire l'objet d'un contrat spécifique, lequel devait être conclu rapidement pour des questions environnementales et météorologiques : les forages liés aux travaux de caractérisation devaient être réalisés entre le 1^{er} novembre et le 15 décembre environ, sans quoi le projet global devrait être repoussé d'un an. La SQI a ainsi modifié sa stratégie d'acquisition pour attribuer le contrat spécifique de gré à gré et maintenir l'échéancier du projet.

La SQI a analysé le marché pour identifier les firmes qui seraient en mesure de réaliser le contrat dans la période ciblée. Plusieurs entreprises ont été sollicitées⁵, mais une seule était disponible pour réaliser le mandat dans les conditions prescrites.

⁴ Article 2(1) de la LCOP.

⁵ Selon les observations obtenues, au moins six entreprises auraient été contactées.

Le 3 octobre 2025, l'entreprise retenue a transmis à l'équipe de projet de la SQI une offre de services portant sur l'ensemble des besoins à combler pour l'étude de caractérisation environnementale et géotechnique du fond marin, d'un montant supérieur au seuil d'appel d'offres public.

L'examen de l'AMP a révélé que les activités de chantier pour le contrat ont débuté le 30 octobre 2025 et qu'elles se sont poursuivies tous les jours jusqu'au 27 novembre 2025.

Le contrat a été signé le 12 novembre 2025, alors qu'il était déjà en cours d'exécution. Ce n'est que le lendemain que l'équipe de gestion contractuelle a appris la signature du document, sans qu'un avis d'intention n'ait été publié au préalable.

Le 13 novembre 2025, la SQI a publié au Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO) un avis d'intention de conclure un contrat de gré à gré portant sur le mandat spécifique attribué à l'entreprise retenue. Dès lors, la SQI a aussi établi que si elle recevait une manifestation d'intérêt, le mandat attribué pourrait être restreint.

Le 26 novembre 2025, la SQI a reçu une manifestation d'intérêt et constaté qu'une autre entreprise semblait en mesure de réaliser le contrat. La SQI a alors modifié la portée du contrat en retirant certains éléments du mandat initial, afin que sa valeur se retrouve sous le seuil d'appel d'offres public.

Le 28 novembre 2025, la SQI a annulé l'avis d'intention et avisé l'entreprise ayant manifesté son intérêt qu'elle n'allait pas conclure le contrat comme prévu à l'avis d'intention. Or, dans les faits, le contrat était déjà conclu.

Le 2 décembre 2025, la SQI a modifié la valeur du contrat pour l'abaisser à 132 500 \$, soit sous le seuil d'appel d'offres public.

3.1 La SQI avait-elle l'obligation de publier un avis d'intention avant de conclure le contrat de gré à gré en vertu de l'article 13, al. 1(4) de la LCOP ?

La SQI a enfreint le cadre normatif en publiant son avis d'intention le 14 novembre 2025, alors que le contrat avait été conclu un mois plus tôt. Pour conclure le contrat de façon valable en vertu de l'article 13, al. 1(4) de la LCOP, la SQI devait publier un avis d'intention au moins 15 jours avant la date de conclusion⁶.

Cette obligation d'ordre public permet à d'autres entreprises de manifester leur intérêt à réaliser le contrat. Le cas échéant, s'il est clair que plus d'une entreprise qualifiée peut soumettre un prix, l'organisme doit, sauf exception, procéder par appel d'offres public.

La SQI a indiqué que le document contractuel avait été préparé par l'équipe de gestion contractuelle, mais que l'équipe de projet l'a transmis à l'entreprise retenue pour signature sans que l'équipe de gestion contractuelle en soit informée. Elle a aussi indiqué que les contrats d'une valeur supérieure au seuil d'appel d'offres public et dont la conclusion est prévue de gré à gré doivent passer par l'équipe de gestion contractuelle.

Dans le cas présent, le défaut de publier l'avis d'intention préalable découlerait des processus internes de la SQI, qui prévoient que les autorisations de la dirigeante sont retournées uniquement à la direction qui en a fait la demande, et non à l'équipe de gestion contractuelle.

⁶ Art. 13.1, al. 1 de la LCOP.

L'équipe de gestion contractuelle n'aurait donc pas été informée de l'autorisation obtenue, bien qu'elle ait validé la demande avant son acheminement à la dirigeante et qu'elle soit chargée de réaliser les démarches liées à la publication de l'avis d'intention. Lorsqu'elle a découvert que le document contractuel avait été signé, elle a mis en place des mesures correctives pour régulariser la situation, d'où la publication tardive de l'avis d'intention.

Or, les problèmes de communication entre les équipes de la SQL, tout comme la mécompréhension des processus internes et de la loi par l'équipe de projet, ne peuvent pas excuser le manquement commis.

De plus, les mesures que la SQL a mises en place lorsqu'elle a découvert la situation n'ont pas eu pour effet de la rendre conforme au cadre normatif. Elles ont plutôt entraîné un autre manquement.

Enfin, la manifestation d'intérêt que la SQL a reçue après la publication de l'avis d'intention l'a placée dans une position précaire, puisque l'exécution du contrat était déjà bien entamée, ce qui empêchait la SQL d'évaluer la possibilité de recourir à l'appel d'offres public pour octroyer ledit contrat.

3.2 La SQL pouvait-elle, dans les circonstances, modifier la portée du contrat de services afin que sa valeur se retrouve sous le seuil d'appel d'offres public applicable ?

L'AMP considère que la SQL a contrevenu au cadre normatif en modifiant la portée du contrat de services conclu afin que sa valeur se retrouve sous le seuil d'appel d'offres public, et ce, bien que la SQL ait exposé que le contrat pour des services de caractérisation environnementale et géotechnique du fond marin au port de Gros-Cacouna aurait été conclu le 2 décembre 2025 pour un montant de 132 500 \$⁷, en vertu de l'article 14 de la LCOP. La preuve révèle plutôt que le contrat a été conclu le 14 octobre 2025 et que les travaux ont rapidement débuté par la suite.

Lors de l'examen, la SQL a mentionné que l'objectif des modifications était de « préserver l'intégrité de l'attribution de la conclusion du contrat de gré à gré en se limitant aux services prioritaires » et que dans ces circonstances, plutôt que de conclure le contrat conformément à l'avis d'intention, elle a conclu un contrat d'une portée circonscrite pour ne pas compromettre l'échéancier du projet de traverse. La SQL a indiqué que c'était la seule avenue qui permettait de concilier la nécessité de ne pas retarder la réalisation des travaux avant l'installation du couvert de glace et de modifier la stratégie d'octroi du contrat, alors qu'une autre entreprise semblait en mesure de répondre au besoin.

Ainsi, la SQL considère que le contrat du 2 décembre 2025 n'est pas celui prévu à l'avis d'intention et que c'est pour cette raison qu'elle a indiqué au manifestant qu'elle n'allait pas conclure le contrat « tel que prévu à l'avis d'intention ».

L'AMP ne peut retenir l'argument soulevé par la SQL selon lequel le véritable contrat serait celui dont la portée est limitée, confirmé le 2 décembre 2025, parce que celui-ci annulerait tout accord antérieur intervenu entre les parties. Donner raison à cet argument permettrait à tout organisme public qui conclut un contrat en contravention du cadre normatif de le rendre conforme par une simple mention à cet effet dans un document contractuel. Or, les dispositions de la LCOP relatives à l'adjudication et à l'attribution de contrats publics sont d'ordre public, il n'est donc pas possible de s'en dégager sur la base d'un accord mutuel entre les parties.

⁷ Avis de contrat conclu, numéro SEAO 20105348.

L'AMP conclut plutôt qu'en agissant ainsi, la SQL a contrevenu au cadre normatif en modifiant la portée du contrat initialement conclu afin que la valeur des travaux en cours soit sous le seuil de l'appel d'offres public et que seuls les services dits prioritaires soient maintenus, la portion du mandat retirée devant alors être reprise dans un processus contractuel subséquent.

La modification apportée contourne l'obligation de recourir à l'appel d'offres public, ce qui s'avère contraire à l'article 12 de la LCOP qui indique qu'un organisme public ne peut éluder l'obligation de recourir à ce mode de sollicitation lorsque la loi l'exige.

L'AMP comprend que, dans les faits, au moment où la SQL a reçu la manifestation d'intérêt, l'appel d'offres public n'était pas possible vu l'exécution du contrat déjà entamée et l'arrivée imminente du couvert de glace sur le fleuve Saint-Laurent. Confrontée à cette situation le 26 novembre 2025, la SQL n'était pas bien positionnée. Cependant, elle s'est elle-même placée dans cette position.

Par ailleurs, il était faux d'affirmer à l'entreprise ayant manifesté son intérêt que le contrat prévu à l'avis d'intention ne serait pas conclu : il l'avait été le 14 octobre 2025. Par la suite, le contrat a seulement été modifié. Cette façon de faire ne respecte pas l'obligation de transparence à laquelle la SQL est soumise, notamment dans la mesure où la description du contrat qui a été publié au SEAO ne correspond qu'à sa portée modifiée⁸.

4. CONSIDÉRATION ADDITIONNELLE

La SQL a invoqué l'exception prévue à l'article 13, al. 1(4) de la LCOP en indiquant initialement, dans l'avis d'intention, pouvoir démontrer qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public en raison des délais restants pour réaliser le contrat avant que les travaux ne doivent être reportés d'un an, conformément aux autorisations environnementales obtenues et compte tenu de l'arrivée imminente du couvert de glace sur le fleuve Saint-Laurent. Toutefois, malgré la nécessité de procéder rapidement, la demande pour autoriser la conclusion de ce contrat de gré à gré n'a vraisemblablement été acheminée à la dirigeante de la SQL qu'au début du mois d'octobre 2025.

Le contexte spécifique de ce dossier quant au fait que l'appel d'offres publié au printemps 2025 ne pouvait pas être modifié pour des raisons externes à la SQL explique, dans une certaine mesure, « l'urgence » de la situation alléguée par la suite, vu les courts délais restants pour octroyer le contrat visant la réalisation des travaux qui devaient avoir lieu dans la fenêtre de temps restreinte. Cependant, cette « urgence », provoquée par une latence quant aux actions à poser afin de se conformer aux obligations du cadre normatif pour octroyer le contrat, ne pouvait justifier le recours à l'exception d'intérêt public.

Les organismes publics doivent éviter de se placer dans des situations qui les empêchent de profiter pleinement des avantages que procure l'appel à la concurrence.

⁸ Avis de contrat conclu, numéro SEAO 20105348.

5. CONCLUSION

VU la règle générale prévue à l'article 10 de la LCOP exigeant de procéder par appel d'offres public pour l'octroi de contrats publics comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public.

VU l'exception à cette règle prévue à l'article 13, al. 1(4) de la LCOP permettant l'octroi dudit contrat de gré à gré lorsqu'un organisme public estime qu'il lui sera possible de démontrer, compte tenu de l'objet du contrat et des principes énoncés à l'article 2 de la LCOP, qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public.

VU l'obligation de procéder à la publication préalable d'un avis d'intention, conformément à l'article 13.1, al. 1 de la LCOP, lorsqu'un organisme public entend conclure de gré à gré un tel contrat public selon cette exception.

VU l'obligation qui incombe aux organismes publics de ne pas modifier un contrat dans le but d'éluder l'obligation de recourir à la procédure d'appel d'offres public.

VU les principes énoncés à l'article 2 de la LCOP, telles la transparence et la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics.

VU la conclusion d'un contrat public comportant une dépense supérieure au seuil d'appel d'offres public par la SQI en date du 14 octobre 2025.

VU la publication tardive, en date du 14 novembre 2025, de l'avis d'intention requis.

VU la modification apportée par la SQI au contrat consistant à réduire sa portée afin que sa valeur se retrouve sous le seuil d'appel d'offres public à la suite de la réception d'une manifestation d'intérêt.

VU la gravité des manquements constatés.

VU que le contrat visé par l'examen de l'AMP est terminé et qu'il ne peut donc pas être résilié.

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

RECOMMANDE à la présidente-directrice générale de la SQI de poursuivre les démarches entreprises pour sensibiliser son personnel au respect du cadre normatif dans l'octroi des contrats publics.

RECOMMANDE à la présidente-directrice générale de la SQI de revoir, le cas échéant, ses processus internes quant au partage des responsabilités entre les différentes équipes impliquées dans l'octroi et la réalisation des contrats publics et, le cas échéant, de les modifier afin que de telles situations ne se reproduisent plus.

RECOMMANDE à la présidente-directrice générale de la SQI d'assurer la formation et de poursuivre l'actualisation continue des connaissances de son personnel œuvrant en gestion contractuelle, ainsi que des personnes impliquées de près dans l'octroi de contrats publics, quant aux exigences du cadre normatif, particulièrement en ce qui concerne :

- Les grands principes applicables à la passation des contrats publics.
- Les exceptions à la règle de l'appel d'offres public et les modalités requises pour y avoir recours.

RECOMMANDE à la présidente-directrice générale de la SQI d'informer de la présente décision, par écrit, les membres de son personnel œuvrant en gestion contractuelle ainsi que les personnes impliquées de près dans l'octroi de contrats publics.

REQUIERT de la présidente-directrice générale de la SQI 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 20 juillet 2026

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ