

Recommandations formulées au conseil d'administration de l'Université Concordia concernant le processus d'octroi de contrat identifié au SEAO sous le numéro de référence 20102975

N° de la recommandation : 2026-07

Loi habilitante : *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1, 31, 35, 53 et 55

1. APERÇU

En 2009, l'Université Concordia a installé un dôme saisonnier couvrant le terrain sportif du campus Loyola. En février 2025, la toile du dôme s'est partiellement effondrée et déchirée à la suite de deux importantes tempêtes de neige survenues dans un court délai, alors que le dôme approchait par ailleurs de la fin de sa vie utile.

Le 16 mai 2025, l'Université Concordia a entrepris un processus d'appel d'offres sur invitation afin d'octroyer un contrat pour l'acquisition et l'installation d'un nouveau dôme. Elle a ainsi invité deux entreprises, Yeadon Fabric Structures (Yeadon) et The Farley Group (Farley), à présenter une soumission. Ces entreprises ont répondu à l'invitation et les soumissions reçues s'élevaient respectivement à 1 946 512 \$ et à 1 977 969 \$.

À la suite de la réception de ces soumissions, l'Université Concordia a décidé d'annuler le processus d'appel d'offres sur invitation et d'entreprendre des négociations avec Yeadon en vue de la conclusion d'un contrat de gré à gré visant la même acquisition.

Le 30 octobre 2025, l'Université Concordia a publié au Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO) des renseignements concernant l'octroi de ce contrat intitulé « Acquisition d'un dôme et des câbles et installation et désinstallation »¹. Selon les renseignements publiés, il s'agit d'un contrat en approvisionnement conclu le 4 juillet 2025 avec Yeadon pour un montant de 1 946 512 \$. La disposition invoquée afin de justifier l'octroi de ce contrat de gré à gré plutôt que de procéder par un appel d'offres public, considérant que la dépense était supérieure au seuil applicable², est l'article 13 (2) de la *Loi sur les contrats des organismes publics*³ (LCOP).

L'Université invoquait la nécessité d'installer un dôme identique à celui qui avait été endommagé et soutenait que seules Yeadon et Farley pouvaient fournir un tel dôme. Elle indiquait également qu'à la suite d'un appel d'offres sur invitation, Yeadon avait présenté la plus basse soumission.

¹ Avis identifié au SEAO sous le numéro de référence 20102975.

² Pour les contrats en approvisionnement des organismes de l'éducation, le seuil d'appel d'offres public était de 133 800 \$ du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2025. Depuis le 1^{er} janvier 2026, ce seuil est de 139 000 \$.

³ RLRQ, c. C-65.1.

Dans le cadre de ses activités de surveillance, l'Autorité des marchés publics (AMP) s'est intéressée à l'octroi de ce contrat. Il ressortait des informations disponibles que l'Université Concordia n'apparaissait pas disposer de motifs suffisants pour procéder à un octroi de gré à gré. De plus, l'Université Concordia ne semblait pas avoir publié au SEAO, dans les délais prescrits, la description initiale du contrat. L'AMP a donc procédé à l'examen de ce contrat.

Dans le cadre de cet examen, l'Université Concordia a invoqué de nouveaux arguments afin de justifier sa décision de ne pas procéder par appel d'offres public et d'octroyer ainsi le contrat de gré à gré. Elle a notamment indiqué que Yeadon était la seule entreprise à détenir les droits de propriété sur les plans requis pour la conception et l'installation du dôme. Concernant la publication tardive de la description initiale du contrat au SEAO, l'Université Concordia a indiqué que celle-ci résultait d'un oubli.

Au terme de son examen, l'AMP conclut que l'Université Concordia n'était pas en droit d'utiliser le processus d'appel d'offres sur invitation ni le processus de gré à gré pour octroyer le contrat en question. Elle conclut également que l'Université Concordia a contrevenu à ses obligations de publication des renseignements au SEAO relativement à la description initiale du contrat.

2. QUESTION SOULEVÉE

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

1. L'Université Concordia était-elle en droit de procéder par appel d'offres sur invitation afin d'octroyer le présent contrat ?
2. À la suite de l'annulation de l'appel d'offres sur invitation, l'Université Concordia était-elle en droit d'octroyer le présent contrat de gré à gré en vertu de l'article 13 (2) de la LCOP ?
3. L'Université Concordia a-t-elle contrevenu à ses obligations de publication de renseignements relativement à la description initiale du présent contrat ?

3. ANALYSE

L'Université Concordia est un organisme public au sens de l'article 4 (5) de la LCOP. Ce faisant, lorsqu'elle conclut un contrat public, elle est notamment tenue de respecter les dispositions de la LCOP, des règlements pris pour son application et des directives qui en découlent.

3.1 L'Université Concordia était-elle en droit de procéder par appel d'offres sur invitation afin d'octroyer le présent contrat?

Faits et explications de l'Université Concordia

L'Université Concordia soutient qu'à la suite de l'analyse du marché effectuée avant le processus d'appel d'offres sur invitation, il s'est avéré que seuls deux manufacturiers pouvaient fabriquer une toile de dôme identique et compatible avec l'infrastructure et les composantes existantes. Il s'agirait de Yeadon et de Farley.

Afin d'étayer son analyse du marché, l'Université Concordia a uniquement transmis à l'AMP un courriel rédigé dans le cadre de l'évaluation des besoins. Celui-ci indique que des recherches ont permis de constater qu'il existe plusieurs manufacturiers de dômes, tout en précisant que seulement deux d'entre eux seraient en mesure de réaliser le présent contrat.

Cependant, l'Université Concordia n'a pas été en mesure de préciser si les vérifications effectuées dans le cadre de l'analyse du marché ont reposé sur l'examen de documents numériques, la consultation des sites Web des entreprises, des appels téléphoniques ou tout autre moyen. Les résultats de ces recherches n'ont vraisemblablement pas été consignés.

Malgré cela, l'Université Concordia soutient que les éléments recueillis étaient suffisants pour établir que la tenue d'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public. Plus précisément, l'Université Concordia a indiqué dans un document interne qu'après analyse du marché des dômes, elle en était venue à la conclusion qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public, puisque seuls Yeadon, le fabricant initial du dôme endommagé, et Farley pouvaient proposer un dôme identique permettant de réutiliser les composantes existantes, notamment les ancrages et les fondations, sans aucune modification. D'ailleurs, un intervenant de l'Université Concordia impliqué dans l'octroi du présent contrat a mentionné à l'AMP que « ça ne donnerait pas grand-chose de faire un appel d'offres public avec deux fournisseurs ».

Par ailleurs, l'Université Concordia soutient que l'article 13 (4) de la LCOP permet à un organisme public qui estime qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public de procéder, au choix, de gré à gré ou par appel d'offres sur invitation.

Cadre normatif et analyse

L'AMP souligne d'emblée que, lorsqu'un organisme public utilise l'exception de l'article 13 (4) de la LCOP afin de ne pas recourir au processus d'appel d'offres public, la LCOP ne lui permet pas de procéder par appel d'offres sur invitation. Cette disposition autorise seulement l'organisme public à octroyer son contrat de gré à gré, après avoir publié un avis d'intention permettant aux entreprises intéressées de manifester leur intérêt.

Cela étant, lorsqu'un contrat comporte une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public, son octroi de gré à gré à une entreprise identifiée par l'organisme public n'est autorisé que dans les situations exceptionnelles prévues à l'article 13 de la LCOP. C'est notamment le cas au paragraphe 4 de cette disposition, lorsqu'un organisme public estime qu'il lui sera possible de démontrer, compte tenu de l'objet du contrat et dans le respect des principes énoncés à l'article 2 de la LCOP, qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public.

Cette dérogation au principe de l'appel d'offres public, comme toutes les autres dérogations, doit être interprétée restrictivement et justifiée par l'organisme public au moyen d'une démonstration préalable et sérieuse de ses conditions d'application⁴.

⁴ Voir, en ce sens, *CMC Électronique inc. c. Procureure générale du Québec*, 2021 QCCS 3169.

Ainsi, l'AMP constate d'abord que l'article 13 (4) de la LCOP ne permettait pas à l'Université Concordia d'utiliser le processus d'appel d'offres sur invitation.

Qui plus est, l'AMP estime que l'Université Concordia n'a pas valablement démontré qu'elle pouvait se prévaloir de l'exception prévue à l'article 13 (4) de la LCOP et que, par conséquent, elle n'aurait pas non plus pu octroyer le contrat de gré à gré en vertu de cette exception.

En effet, l'affirmation de l'Université Concordia selon laquelle il n'existerait que deux entreprises pouvant répondre à son besoin constitue la justification invoquée afin de ne pas recourir à la procédure d'appel d'offres public. Toutefois, l'AMP constate que l'Université Concordia n'a pas fourni la preuve nécessaire au soutien de cette affirmation. À cet égard, les démarches effectuées n'ont vraisemblablement pas été consignées. Ainsi, l'Université Concordia n'a pas pu expliquer à l'AMP de quelle façon cette analyse du marché avait été réalisée, ce qui ne permet pas à l'AMP de confirmer qu'elle l'a été de façon sérieuse.

Par ailleurs, même si l'Université Concordia avait pu démontrer que son analyse du marché avait été réalisée de façon sérieuse, elle aurait dû procéder par appel d'offres public. En effet, en l'absence d'argument supplémentaire justifiant le recours à l'exception prévue à l'article 13 (4), le fait que plus d'une entreprise puisse réaliser le contrat impose le recours à la procédure d'appel d'offres public afin de mettre ces entreprises en concurrence, de même que toutes les autres entreprises qui estiment pouvoir répondre aux besoins définis.

3.2 À la suite de l'annulation de l'appel d'offres sur invitation, l'Université Concordia était-elle en droit d'octroyer le présent contrat de gré à gré en vertu de l'article 13 (2) de la LCOP?

Faits et explications de l'Université Concordia

Dans le cadre de l'appel d'offres sur invitation, l'Université Concordia a reçu les soumissions des deux entreprises invitées. Dans sa soumission, Farley a indiqué que l'Université Concordia devrait lui fournir les plans structuraux, mécaniques et électriques certifiés par les professionnels compétents. Pour sa part, Yeadon a indiqué qu'il réutiliserait les plans existants. Cette entreprise était le fabricant du dôme installé en 2009 et détenait tous les plans initiaux ainsi que les droits de propriété intellectuelle afférents à ceux-ci.

L'Université Concordia soutient que les plans qu'elle détient sont incomplets et ne permettraient pas de reconstruire le dôme en respectant les caractéristiques des installations existantes. Selon elle, les plans complets seraient la propriété de Yeadon et ne lui auraient pas été cédés initialement. L'Université Concordia soutient qu'elle ne disposerait donc pas des droits de propriété intellectuelle nécessaires pour les utiliser ou les transmettre à Farley. Elle indique qu'elle n'a pas jugé opportun, dans une perspective de saine administration des fonds publics, de retenir les services de professionnels afin d'élaborer les plans requis.

Conséquemment, au terme de l'appel d'offres sur invitation, l'Université Concordia a conclu que seule Yeadon pouvait réaliser le contrat, puisqu'elle serait la seule entreprise à détenir les plans requis aux fins de la conception et de l'installation de la toile du dôme, ainsi que les droits de propriété intellectuelle afférents à ces plans. L'Université Concordia a ainsi décidé d'annuler le processus d'appel d'offres sur invitation et d'entreprendre des négociations avec Yeadon en vue de conclure un contrat de gré à gré portant sur la même acquisition.

Cadre normatif et analyse

L'exception prévue à l'article 13 (2) de la LCOP permet la conclusion d'un contrat de gré à gré lorsqu'un seul contractant est possible, notamment en raison d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif, tel qu'un droit d'auteur ou un droit fondé sur une licence exclusive ou un brevet. Dans de tels cas, les conditions d'application de cette exception sont les suivantes :

- L'existence d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif.
- La présence d'un seul contractant possible en raison de l'un de ces droits.

Par conséquent, l'existence de l'un de ces droits ne suffit pas à elle seule. Celui-ci doit également avoir pour effet d'empêcher tout autre contractant d'exécuter le contrat. Par ailleurs, le fait que le droit de propriété ou le droit exclusif empêche un contractant d'être concurrentiel n'est pas un enjeu à prendre en compte.⁵

L'AMP estime que l'Université Concordia n'a pas effectué les vérifications préalables et sérieuses qu'elle devait faire afin de conclure qu'un seul contractant était possible en raison de la propriété de certains plans par Yeadon.

Plus précisément, l'Université Concordia ne s'est pas assurée, d'une part, que les plans ne pouvaient pas être rendus accessibles à d'autres concurrents et, d'autre part, qu'ils étaient nécessaires à la réalisation de l'ouvrage en question. Voici les éléments retenus par l'AMP à cet effet :

- L'Université Concordia n'a pas demandé à Yeadon si elle pouvait obtenir et utiliser les plans nécessaires à la construction d'un nouveau dôme afin de remplacer celui qui avait été endommagé.
- L'Université Concordia n'a pas non plus demandé à Yeadon s'il était techniquement possible de reconstruire le dôme sans les plans.
- L'Université Concordia n'a pas contacté Farley afin de déterminer s'il pouvait néanmoins réaliser l'ouvrage sans obtenir l'ensemble des plans ou si leur absence rendait tout simplement impossible sa réalisation.
- Considérant les lacunes observées dans l'analyse du marché, l'Université Concordia ne peut confirmer la présence ou l'absence d'autres concurrents susceptibles de réaliser l'ouvrage sans l'ensemble des plans.

3.3 L'Université Concordia a-t-elle contrevenu à ses obligations de publication de renseignements relativement à la description initiale du présent contrat?

L'article 39 du *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*⁶ (RCA) prévoit qu'un organisme public doit publier au SEAO, dans les 30 jours suivant la conclusion d'un contrat comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$, qu'il a conclu de gré à gré

⁵ CMC Électronique inc. c. Procureure générale du Québec, 2021 QCCS 3169.

⁶ RLRQ, c. C-65.1, r. 2.

ou à la suite d'un appel d'offres sur invitation, différents renseignements relatifs à la description initiale du contrat.

En l'espèce, le contrat de gré à gré a été conclu le 4 juillet 2025 et la description initiale a été publiée au SEAO le 30 octobre 2025. Lors du présent examen, l'Université Concordia a expliqué que ce délai était attribuable à un oubli de sa part.

L'AMP constate que l'Université Concordia devait publier la description initiale du contrat au SEAO au plus tard le 3 août 2025. Or, elle ne l'a publiée que le 30 octobre 2025, soit 118 jours après la conclusion du contrat. Elle a ainsi contrevenu à l'article 39 du RCA.

4. CONCLUSION

VU le recours non permis à la procédure d'appel d'offres sur invitation pour l'octroi du présent contrat.

VU le recours injustifié à l'exception prévue à l'article 13 (2) de la LCOP permettant l'octroi d'un contrat de gré à gré.

VU la publication tardive de la description initiale du contrat au SEAO.

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 31 (2) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*⁷, l'AMP :

RECOMMANDE au conseil d'administration de l'Université Concordia de se doter de procédures efficaces et efficientes, comportant des mesures de contrôle, visant notamment à assurer :

- Le recours aux exceptions prévues à la règle générale de l'appel d'offres public uniquement dans les circonstances qui le justifient.
- La consignation et la conservation, au dossier de chaque contrat octroyé, des analyses et des recherches nécessaires au respect du cadre normatif.
- Le respect de l'ensemble des obligations en matière de publication de renseignements au SEAO.

RECOMMANDE au conseil d'administration de l'Université Concordia d'assurer la formation du personnel œuvrant en gestion contractuelle, en prévoyant notamment une formation adaptée portant sur :

- Les exceptions prévues à la règle générale du recours à l'appel d'offres.
- Les obligations en matière de publication de renseignements au SEAO.

RECOMMANDE au conseil d'administration de l'Université Concordia d'informer de la présente décision, par écrit, les membres du personnel impliqués en gestion contractuelle.

⁷ RLRQ, c. A-33.2.1.

REQUIERT du conseil d'administration de l'Université Concordia 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 19 août 2026

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ