

Ordonnance formulée à la Société des traversiers du Québec concernant les processus identifiés au SEAO sous les numéros de référence 20085254, 20085525, 20085893 et 20086154

N° de l'ordonnance : 2026-06

Loi habilitante : *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1, 29, 31, 53, 55

1. APERÇU

Dans le cadre de ses activités de surveillance, l'Autorité des marchés publics (AMP) s'est intéressée à des contrats de services de nature technique attribués par la Société des traversiers du Québec (STQ) pour moderniser et remplacer les systèmes de feux de navigation de quatre de ses navires¹ et publiés au Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO).

Après analyse, l'AMP a constaté que la STQ a conclu quatre contrats de gré à gré avec le même prestataire de services en cinq jours, soit les 21, 22, 24 et 25 juillet 2025, pour des montants similaires se situant sous le seuil d'appel d'offres public. Le cumul de la valeur de ces contrats s'élève à plus de 200 000 \$, ce qui dépasse le seuil.

La STQ a justifié l'attribution des contrats de gré à gré par la facilité du suivi administratif des travaux, notamment parce que les dates d'exécution diffèrent pour chacun des navires. Elle a invoqué qu'il était ainsi plus facile de suivre la facturation et d'effectuer le paiement du matériel requis selon la commande, chaque navire ayant son propre code budgétaire.

Au terme de son examen, l'AMP conclut que la STQ n'a pas respecté les obligations du cadre normatif qui lui incombent, en particulier quant à l'évaluation préalable de ses besoins et aux autorisations requises pour attribuer les contrats.

2. QUESTIONS SOULEVÉES

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

1. La STQ a-t-elle effectué une évaluation adéquate et rigoureuse de ses besoins avant d'attribuer ses contrats ?
2. La STQ a-t-elle respecté ses règles internes lors de l'attribution des contrats ?

¹ Il s'agit des navires Lomer Gouin, Alphonse Desjardins, Joseph Savard et Radisson.

3. ANALYSE

La STQ est un organisme public au sens de l'article 4 (4) de la LCOP². 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 La STQ n'a pas effectué une évaluation adéquate et rigoureuse de ses besoins avant d'attribuer ses contrats

Afin d'assurer la saine gestion des fonds publics et le respect des principes énoncés à l'article 2 de la LCOP – notamment la transparence, l'équité et la saine concurrence –, un organisme public doit procéder, en amont de toute démarche contractuelle, à une évaluation adéquate et rigoureuse de ses besoins. Cette évaluation, qui comprend la définition des besoins, l'analyse du marché et l'estimation des coûts, est un préalable nécessaire à la détermination du mode de sollicitation approprié.

La STQ a indiqué que l'évaluation de ses besoins a été faite de manière progressive en effectuant une analyse interne de l'état des systèmes de feux de navigation en usage sur les navires visés, et ce, de concert avec le prestataire de services retenu.

Des appels de service concernant certains navires ont mis en lumière le fait que les systèmes de feux de navigation actuels n'étaient plus fiables, ce qui empêchait de certifier la sécurité des opérations et la conformité réglementaire des navires. Toujours selon la STQ, la capacité de regrouper les travaux dans un échéancier unique a été jugée limitée, notamment à cause des contraintes liées aux arrêts techniques, ce qui justifiait une approche « par navire ». La STQ a mentionné qu'elle avait estimé les coûts en comparant les soumissions reçues et en s'appuyant notamment sur des projets similaires.

L'AMP a constaté l'absence de documentation relative à la planification des besoins et à l'analyse soutenant le choix du mode de sollicitation. En outre, des demandes de prix ont été faites auprès de deux fournisseurs spécialisés, mais les soumissions reçues ne tenaient pas compte de tous les navires, ni des caractéristiques techniques, composantes électriques ou éléments de programmation propres à chacun.

De plus, le prestataire de services choisi a eu carte blanche quant aux solutions proposées pour le remplacement des systèmes. Cette latitude semblant notamment découler de sa connaissance approfondie des équipements en place, qu'il a lui-même conçus et installés près de quinze ans plus tôt.

Enfin, les quatre demandes d'achat consignées dans le système d'approvisionnement de la STQ présentent des documents techniques identiques quant aux travaux à effectuer.

L'approche adoptée s'inscrivait dans un même projet de modernisation. La STQ a d'ailleurs admis qu'elle aurait dû réaliser une analyse groupée de ses besoins et procéder par appel d'offres public, reconnaissant du même coup que rien ne justifiait la conclusion de quatre contrats distincts.

² RLRQ, c. C-65.1.

De surcroît, la STQ a reconnu que le mode de sollicitation choisi pour ces processus n'avait pas fait l'objet d'une validation préalable par les membres de son personnel responsables de la gestion contractuelle.

Exécution des contrats

La vérification de l'AMP démontre que l'évaluation des besoins n'a pas été réalisée de la même manière pour chacun des navires. Dans ses demandes de prix, la STQ a plutôt présumé que les besoins étaient similaires.

Après la conclusion des contrats, la portée des travaux à réaliser sur certains navires a donc dû être modifiée pour tenir compte de besoins supplémentaires, tels que l'uniformisation des systèmes ou les ajustements techniques requis à la suite de l'intégration des nouveaux systèmes. Ces deux situations ont eu pour conséquence d'augmenter les coûts des contrats.

À titre d'exemple, le navire Radisson, dont le contrat initial avait été évalué à 48 402 \$, a fait l'objet de deux révisions de la portée des travaux. En date du 3 juin 2026, le coût révisé des travaux prévus s'établissait à 66 469 \$, soit une augmentation de plus de 37 % de sa valeur.

En définitive, un seul des quatre contrats a été exécuté au montant soumis et dans les délais prévus³.

3.2 La STQ n'a pas respecté ses règles internes lors de l'attribution des contrats

La *Politique de gestion contractuelle*⁴ (Politique) de la STQ confère au PDG la responsabilité de la gestion contractuelle de l'organisme ainsi que le pouvoir de signer les contrats, sous réserve des délégations prévues à la *Directive sur la gestion contractuelle*⁵ (Directive). Celle-ci précise que les pouvoirs de signature sont délégués selon le niveau hiérarchique, en fonction de la nature et de la valeur des contrats. En outre, l'annexe 1 de la Directive exige l'approbation de l'autorité approbatrice responsable du budget pour tout contrat de services d'une valeur supérieure à 25 000 \$ et n'excédant pas le seuil d'appel d'offres⁶.

Dans le cas présent, les contrats ont été attribués alors que plusieurs gestionnaires de la STQ étaient absents, ce qui a limité l'application des mécanismes usuels de validation des approbations. Les membres du personnel impliqués dans le processus d'achat ne détenaient pas le pouvoir d'approbation requis, et les processus internes visant à obtenir ces autorisations n'ont pas été respectés. De même, les autorisations ont été données de manière informelle, sans qu'il soit possible de retracer pleinement leur conformité.

En omettant d'obtenir l'approbation du directeur du service maritime pour ces contrats de services, alors que leur valeur l'exigeait, la STQ a donc contrevenu à son propre cadre normatif.

Par ailleurs, au moment de la vérification, aucune approbation additionnelle n'avait été obtenue pour les travaux supplémentaires.

³ En date du 18 juin 2026, l'échéancier des travaux prévus en 2025 pour trois des quatre navires a été repoussé en 2026, dont l'un de façon indéterminée. Les nouvelles soumissions reçues en 2026 font état d'un projet global estimé à 228 273 \$.

⁴ *Politique de gestion contractuelle*, Société des traversiers du Québec, 1^{er} janvier 2020, article 8.

⁵ *Directive sur la gestion contractuelle*, Société des traversiers du Québec, 12 mai 2025, article 11.

⁶ En date du 21 juillet 2025, le seuil d'appel d'offres était de 133 800 \$.

Rôle du RARC

L'AMP a déjà souligné dans plusieurs décisions l'importance du rôle de responsable de l'application des règles contractuelles (RARC) au sein d'une organisation. Cette fonction essentielle vise notamment à promouvoir une saine gestion contractuelle au sein des organismes publics et à sensibiliser les personnes œuvrant en gestion contractuelle quant à leur imputabilité.

Le rôle de RARC revêt également une dimension stratégique, puisque la personne qui l'exerce veille au respect du cadre normatif applicable aux processus de gestion contractuelle de son organisme. À ce titre, elle doit notamment :

- S'assurer que la documentation interne est mise à jour de façon régulière afin de demeurer conforme au cadre normatif en vigueur.
- Veiller à l'existence de mécanismes de contrôle permettant de vérifier que les renseignements publiés au SEAO respectent les exigences applicables.
- S'assurer que des mécanismes adéquats sont en place afin que les demandes d'autorisation qui doivent être soumises au dirigeant ou à la dirigeante de l'organisme le soient dans les délais requis.
- Maintenir à jour ses connaissances ainsi que celles du personnel appelé à réaliser des activités contractuelles.

La fonction de RARC comporte des responsabilités importantes qui doivent être assumées avec rigueur et constance. Elle ne peut être exercée de manière superficielle ou occasionnelle.

Or, l'AMP a constaté que la dernière version de la Politique de la STQ en matière de gestion contractuelle date du 1^{er} janvier 2020. Par conséquent, une mise à jour s'impose. Au cours des dernières années, l'AMP est intervenue à plusieurs reprises auprès de la STQ afin de signaler des écarts par rapport au cadre normatif applicable. Dans ce contexte, la STQ doit déployer des efforts supplémentaires pour renforcer ses pratiques de gestion contractuelle et s'assurer de respecter les principes fondamentaux qui régissent les marchés publics.

4. CONCLUSION

En conséquence, conformément aux articles 29 (5,1) et 31 (2) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, l'AMP :

ORDONNE au PDG de la STQ de mettre en place des mesures de contrôle afin de s'assurer que les contrats octroyés pour la modernisation des systèmes de feux de navigation se limitent aux travaux prévus et ne génèrent pas de dépenses supplémentaires additionnelles.

RECOMMANDE au PDG de la STQ d'apporter les mesures correctrices requises à la gestion contractuelle de l'organisme afin de s'assurer que l'ensemble des besoins soient préalablement définis de façon adéquate et rigoureuse, notamment aux fins de choisir le mode de sollicitation approprié pour les combler.

RECOMMANDE au PDG de la STQ de mettre en place les mécanismes de contrôle requis pour s'assurer que les autorisations et approbations nécessaires soient obtenues en temps utile.

RECOMMANDE au PDG de la STQ de s'assurer de la formation et de l'actualisation continues des connaissances de la personne agissant à titre de RARC et du personnel œuvrant en gestion contractuelle quant aux exigences du cadre normatif, particulièrement en ce qui concerne le respect des grands principes applicables à la passation des contrats publics.

RECOMMANDE au PDG de la STQ de mettre à jour la documentation interne de l'organisme en matière de gestion contractuelle afin que celle-ci contribue au respect du cadre normatif, notamment quant à des notions telles que les modifications accessoires et le fractionnement.

RECOMMANDE au PDG de la STQ d'informer, par écrit, les membres de son personnel œuvrant en gestion contractuelle de la présente décision.

REQUIERT de la STQ 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 les mesures mises en œuvre, sur les plans qualitatif ou quantitatif, répondent pleinement aux recommandations.

Fait le 28 octobre 2026

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ