

Recommandations formulées au Centre de services scolaire des Portages-de-l'Outaouais concernant le contrat conclu identifié au SEAO sous le numéro de référence 1489841

No de la recommandation : 2022-07

Loi habilitante : *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. c. A-33.2.1, a. 31, 35, 56, 59 et 60

1. Aperçu

Le 17 mai 2021, le Centre de services scolaire des Portages-de-l'Outaouais (« CSSPO ») a publié un avis de conclusion d'un contrat de gré à gré au système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (« SEAO »). Cet avis mentionne que le CSSPO a octroyé un contrat de services professionnels en architecture et en ingénierie le 27 février 2019, dû à une situation d'urgence où la sécurité des personnes ou des biens est en cause¹.

Le CSSPO explique son octroi en mentionnant qu'il était alors urgent de rebâtir l'école secondaire Mont-Bleu en raison des dommages considérables qu'elle avait subis à la suite du passage d'une tornade dans la région de Gatineau.

La chronologie des événements en lien avec la conclusion du contrat de gré à gré publié par le CSSPO est la suivante :

2018

- 21 septembre 2018 : une tornade frappe la région de Gatineau en soirée, causant des dommages considérables à l'école secondaire Mont-Bleu;
- 23 septembre 2018 : la directrice des ressources matérielles de l'époque convoque des entrepreneurs aux bureaux de l'école secondaire pour une rencontre d'information;
- 24 septembre 2018 : une soumission est transmise au CSSPO par une firme d'architecture;
- 25 septembre 2018 : début du mandat d'architecture et des travaux;

¹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 13 1°.

2019

- 13 mars 2019 : séance ordinaire du conseil des Commissaires du CSSPO visant à approuver l'octroi officiel du contrat à la firme d'architecture, tel qu'il appert du procès-verbal adopté à l'unanimité daté du 13 mars 2019;

2021

- 17 mai 2021 : publication de l'avis de conclusion du contrat de gré à gré au SEAO;

En janvier 2022, l'Autorité des marchés publics (« AMP ») a procédé à une vérification et a recueilli les documents pertinents quant à l'octroi de ce contrat.

Au terme de cette vérification, l'AMP conclut que le CSSPO a contrevenu au cadre normatif et qu'il n'était pas justifié de recourir au régime d'exception d'octroi d'un contrat de gré à gré pour l'ensemble des travaux qui y sont mentionnés. Le CSSPO a également manqué à ses obligations de reddition de comptes.

2. Questions en litige

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

1. Le CSSPO était-il justifié de conclure un contrat de gré à gré en raison d'une situation d'urgence où la sécurité des personnes ou des biens est en cause, tel que prévu à l'article 13 1° de la LCOP?
2. Le CSSPO a-t-il respecté ses obligations quant à la reddition de comptes?

3. Analyse

Le CSSPO est un organisme public au sens de l'article 4 (5) de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (« LCOP »)². Ainsi, lorsqu'il conclut un contrat public, le CSSPO est tenu de respecter les dispositions de la LCOP, des règlements pris pour son application, ainsi que des directives qui en découlent.

3.1 Le CSSPO était-il justifié de conclure un contrat de gré à gré en raison d'une situation d'urgence, où la sécurité des personnes ou des biens est en cause, tel que prévu à l'article 13 1° de la LCOP?

L'AMP est d'avis que le CSSPO n'a pas démontré que l'ensemble des travaux prévus dans le contrat conclu de gré à gré ont été attribués pour des raisons d'urgence où la sécurité des personnes ou des biens est en cause.

L'octroi de contrat de gré à gré est un mode d'attribution permettant à un organisme public d'attribuer un contrat à une entreprise visée sans procéder par la publication d'un appel

² *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1.

d'offres. Toutefois, si ce contrat comporte une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres, il constitue une dérogation à la règle générale de l'appel d'offres prévue à l'article 10 de la LCOP et n'est autorisé que dans des situations exceptionnelles prévues à l'article 13 de cette loi. Ainsi, l'attribution d'un contrat de gré à gré est notamment permise lorsqu'en raison d'une situation d'urgence, la sécurité des personnes ou des biens est en cause³.

Afin de se prévaloir de cette exception, les événements à l'origine de la situation d'urgence doivent être objectivement imprévisibles pour l'organisme public. De plus, ce dernier doit être en mesure d'expliquer en quoi la sécurité des personnes ou des biens est compromise en raison de cette situation d'urgence. En outre, l'organisme doit être capable de démontrer que les résultats d'un processus d'appel d'offres ne pourraient être obtenus en temps utile et qu'il lui était nécessaire d'intervenir sans délai. Finalement, un tel contrat ne doit pas être conclu de gré à gré dans le but d'éviter un processus permettant la mise en concurrence. Mentionnons que le Secrétariat du Conseil du Trésor⁴ recommande que les organismes publics s'assurent, dans une telle situation, de consigner cette justification au dossier et de la conserver afin d'assurer une pérennité de l'information.

Le contrat octroyé, conformément à la soumission déposée par la firme d'architectes, comprend trois phases, soit :

- Phase 1 : Travaux d'urgence;
- Phase 2 : Projet de démolition sélective et de décontamination;
- Phase 3 : Projet de reconstruction.

Les travaux de la phase 1 « Travaux d'urgence » et de la phase 2 « Projet de démolition sélective et de décontamination » ont consisté à réparer les dégâts causés par les forts vents à l'enveloppe extérieure du bâtiment et à la décontamination des lieux à la suite de l'incendie qui s'est déclaré après le passage de la tornade. Cet incendie a d'ailleurs révélé la présence d'amiante dans le bâtiment et a causé davantage de dommages à l'école, notamment au niveau de la structure du toit qui a été abîmée, du système électrique et des plafonds qui ont dû être refaits. Finalement, l'intervention des pompiers a également causé des problèmes d'infiltration d'eau.

Les travaux réalisés pour réparer ces dommages étaient essentiels selon le CSSPO. Des travaux de stabilisation ont d'abord dû être effectués à la structure, à la suite desquels le CSSPO a dû procéder à une démolition sélective du bâtiment, selon les plans et devis effectués par la firme d'architecture, ayant pour but de conserver plusieurs parties récupérables de l'école, et ce, afin d'éviter la reconstruction complète de celle-ci. Grâce à ces travaux, plusieurs composantes du bâtiment ont ainsi pu être préservées. Selon les estimations du CSSPO, une reconstruction complète de l'école secondaire aurait coûté quatre fois plus cher.

³ *Ibid.*, art. 13 1°.

⁴ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Guide sur les risques et les contrôles en gestion contractuelle*, 2014, <https://www.marchespublics.tresor.gouv.qc.ca/extranet/documents/risques-et-contrôle-gestion-contrats.pdf>, p.24.

Quant aux travaux de la phase 3 « Projet de reconstruction » indiqués dans la soumission, la preuve révèle qu'ils ont débuté cinq mois après le début de la phase 1 « Travaux d'urgence ». Cette troisième phase prévoyait notamment la conception des plans et devis (préliminaires et finaux) pour la reconstruction de l'école, l'orientation du choix des matériaux, la surveillance et les visites du chantier durant l'exécution des travaux, de même que l'inspection de machinerie et d'appareils devant être installés. Les plans et devis préliminaires produits lors de cette phase ont d'ailleurs servi en support aux discussions qui ont eu lieu entre le CSSPO et le ministère de l'Éducation, aux fins de déterminer si l'école secondaire serait reconstruite ou non. De surcroît, le CSSPO voulait profiter de cette opportunité pour rajeunir l'école secondaire, la rendre moins désuète et l'adapter aux normes actuelles. Questionné quant à l'inclusion de cette phase au contrat de gré à gré octroyé pour des raisons d'urgence lors des entrevues menées par l'AMP, le CSSPO n'a pas été en mesure de la justifier.

L'AMP prête foi aux explications fournies par le CSSPO concernant les travaux de la phase 1 et 2 et considère que les travaux effectués à l'école secondaire à la suite du passage de la tornade pouvaient être considérés dans le cadre de l'octroi d'un contrat de gré à gré en raison d'une situation d'urgence. Ces travaux sont explicables et justifiables vu les circonstances imprévisibles auxquelles le CSSPO a dû faire face et il était requis pour celui-ci de réagir rapidement afin de sauvegarder les parties réutilisables de l'école; des travaux correctifs étaient nécessaires pour éviter d'aggraver les dommages existants au bâtiment et la sécurité des lieux était aussi compromise.

Bien que le CSSPO dispose de toute la discrétion nécessaire pour apprécier le caractère d'urgence d'une situation donnée et de prendre les dispositions appropriées pour y remédier, l'AMP considère que les travaux prévus à la phase 3, soit des travaux liés à la reconstruction, n'ont pas été effectués dans un contexte d'urgence. La preuve recueillie par l'AMP est à l'effet que les travaux de cette dernière phase ont débuté cinq mois après le sinistre et ne nécessitaient pas d'agir sans délai. En outre, le bâtiment était déjà sécurisé, grâce aux travaux accomplis lors des phases 1 et 2. Au surplus, le CSSPO ne pouvait pas connaître, au moment de la conclusion du contrat, l'ampleur des travaux qui seraient à effectuer lors de cette phase ni prédire la décision du ministère de l'Éducation à savoir si l'école serait reconstruite ou non. Vouloir insuffler un air de modernité à un établissement ne cadre pas davantage dans une situation qualifiée d'urgente, nécessitant d'intervenir sans délai afin d'assurer la sécurité des personnes ou des biens.

La vérification de l'AMP a aussi révélé que la responsable de l'application des règles contractuelles (« RARC ») du CSSPO n'était pas au fait de l'octroi de ce contrat, et qu'elle en a appris son existence le 13 mars 2019 lors de la séance ordinaire du conseil des commissaires, au moment où ce dernier procédait à l'octroi officiel du contrat. La RARC a révélé aux enquêteurs qu'elle aurait été d'avis qu'il était important que le contrat octroyé à la firme d'architectes soit de courte durée et vise essentiellement à sécuriser le bâtiment, tel que prévu aux phases 1 et 2. Celle-ci estimait également que le CSSPO aurait dû procéder à un appel d'offres pour la phase 3.

L'AMP adhère au constat de la RARC. Au terme de la prise en charge des deux premières phases, le CSSPO disposait d'un délai suffisant lui permettant de démarrer un processus d'appel d'offres en bonne et due forme pour la reconstruction du bâtiment, et ce, en temps utile. L'AMP rappelle que le processus d'appel d'offres est la norme et que la mise en concurrence est essentielle.

Ainsi, bien que l'AMP soit sensible à la volonté du CSSPO que l'école soit mise à la disposition des étudiants le plus rapidement possible, les justifications soumises lors de la vérification ne permettent pas de soustraire celui-ci du processus d'appel d'offres pour cette phase. Compte tenu des faits et des principes qui précèdent, l'AMP conclut qu'il n'était pas justifié pour le CSSPO de recourir au régime d'exception d'octroi d'un contrat de gré à gré pour l'ensemble des besoins exprimés dans le contrat.

3.2 Le CSSPO a-t-il respecté ses obligations du cadre normatif quant à la reddition de compte?

L'AMP conclut que le CSSPO n'a pas respecté le cadre normatif concernant la publication des renseignements au SEAO en lien avec l'octroi du contrat de gré à gré.

La transparence des processus contractuels est l'un des principes fondateurs guidant la passation des contrats publics⁵. Cette obligation de transparence revêt une grande importance; elle permet de maintenir la confiance du public, ainsi que celle des différents acteurs des marchés publics dans les processus contractuels des organismes. Le principe de transparence s'applique notamment à l'égard de l'accès aux renseignements pertinents se rapportant au processus, de la procédure suivie par les organismes publics et du comportement des intervenants impliqués dans les processus contractuels.

L'article 21.0.2 de la LCOP énonce les fonctions relevant du RARC, notamment celle l'obligeant à veiller à la mise en place de toute mesure visant à respecter les règles contractuelles prévues à la LCOP et ses règlements, ses politiques et ses directives, ainsi qu'à l'intégrité des processus internes de l'organisme. Ses fonctions consistent également à s'assurer de la qualité du personnel qui exerce des activités contractuelles au sein de l'organisme. La *Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles*⁶ vise également à soutenir ceux-ci dans l'exercice de leur rôle et d'en favoriser la cohérence. Il y est mentionné, entre autres, que le RARC doit disposer d'une autorité effective sur les personnes exerçant des activités contractuelles au sein de l'organisme, afin que celui-ci puisse exécuter ses fonctions adéquatement, donnant ainsi force à l'intention du législateur, tel qu'exprimé lors des travaux entourant l'adoption de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*⁷ en 2012.

L'article 22 de la LCOP prévoit qu'un organisme public doit publier les renseignements relatifs aux contrats qu'il a conclus lorsque ceux-ci comportent une dépense égale ou supérieure à 25 000\$. La publication de ces renseignements comprend notamment la

⁵ *Op cit*, note 2, art. 2 1°.

⁶ *Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles*, C.T. 220867 du 7 mai 2019.

⁷ *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* (L.Q. 2012, c. 25).

description initiale du contrat, qui doit survenir dans les 30 jours suivant la conclusion du contrat de gré à gré. Le *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*⁸ fait état des éléments qui doivent minimalement y apparaître. À cet effet, la *Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics*⁹ soutient également les organismes publics visés à accomplir l'ensemble de leurs obligations à cet égard.

La Politique d'achat¹⁰ du CSSPO précise l'encadrement de l'acquisition en biens, en services et en travaux de construction au sein de l'organisme et détermine les règles entourant le processus pour l'octroi des contrats.

Le *Règlement - Délégation de certains pouvoirs et certaines fonctions aux diverses instances de la CSSPO*¹¹ (« le Règlement de délégation ») fait état des diverses délégations de certaines fonctions et pouvoirs de même que les autorisations de signatures de certains documents.

Tel que démontré par la chronologie des événements énoncés plus haut, le contrat de gré à gré s'est conclu très rapidement, soit en 4 jours à peine.

Dès le début du mandat en 2018, l'employée responsable de l'attribution du contrat au sein du CSSPO à l'époque, a donné instruction à la firme d'architectes de ne communiquer qu'avec elle, ayant certifié par courriel qu'elle se chargerait personnellement de transmettre les renseignements et les communications concernant ce contrat à l'interne. Or, l'enquête menée par l'AMP révèle que ce partage d'information ne s'est pas concrétisé, et la documentation afférente est en partie introuvable depuis son départ.

En effet, des représentants du CSSPO rencontrés par l'AMP ont affirmé que les communications à l'interne concernant ce contrat ont été problématiques et ont failli quant au partage d'information, et ce, même après son octroi officiel par le Conseil des commissaires le 13 mars 2019 (soit six mois après le début des travaux). Ce manque de transparence a notamment eu pour conséquence que la RARC n'a pas eu l'opportunité d'exercer ses fonctions à sa pleine capacité. Rappelons que son rôle qui consiste, entre autres, à conseiller le dirigeant de l'organisme adéquatement quant au respect du cadre normatif et à veiller à ce que les contrôles mis en place au sein du CSSPO assurent que la reddition de comptes, dont la publication des renseignements relatifs aux contrats au SEAO, soit effectuée de façon rigoureuse, en temps opportun et conformément aux exigences du cadre normatif.

Une consultation de l'historique du SEAO permet de constater que la description initiale de ce contrat n'a jamais été effectuée, et celle qui y apparaît à titre de description finale est

⁸ *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 52 et ss.

⁹ *Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics*, C.T.221194 du 2 juillet 2019.

¹⁰ *Politique d'achat 70-10-20*, 14 novembre 2012, art. 14.

¹¹ *Règlement - Délégation de certains pouvoirs et certaines fonctions aux diverses instances de la CSPO*, Recueil de gestion, 03-01-10, 20 mai 2015.

actuellement incomplète et erronée, ce qui contrevient au cadre normatif¹². Mentionnons que cette tâche est dévolue à la Direction des ressources matérielles selon la Politique d'achat¹³ du CSSPO, direction qui était responsable de l'attribution du contrat de gré à gré.

Le Règlement de délégation dont s'est doté le CSSPO prévoit par ailleurs que le directeur général peut approuver toute action qui revêt un caractère d'urgence. Cependant, il doit rendre compte de sa gestion au Conseil des commissaires par le biais d'un rapport¹⁴, et ce, dans les meilleurs délais. L'enquête menée par l'AMP ne lui a pas permis de prendre connaissance de ce rapport ni de savoir si un tel rapport a été produit.

L'AMP désire rappeler que le rôle du RARC est essentiel et résulte des travaux entourant l'adoption de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*¹⁵. L'intention du législateur quant à ce rôle est notamment liée au désir de promouvoir une saine gestion contractuelle au sein des organismes publics mais également à les sensibiliser quant à leur imputabilité dans le cadre de leurs activités. Le RARC revêt un rôle d'intervenant stratégique¹⁶, dont la vocation première est de veiller au respect du cadre normatif quant aux processus de gestion contractuelle de l'organisme concerné et d'agir à titre de principal répondant pour toute interaction avec le secrétariat du Conseil du trésor¹⁷. De plus, la nomination à un tel poste n'a pas pour effet de retirer l'imputabilité du dirigeant de l'organisme. Les diverses fonctions du RARC consistent également à contrer la corruption et la collusion par la mise en place de divers mécanismes et contrôles. Enfin, choisir d'exercer le rôle du RARC au sein d'un organisme contribue à l'atteinte des objectifs du législateur, soit l'efficacité, l'efficience et la cohérence du cadre normatif dans les processus de gestion contractuelle. Finalement, il s'agit de fonctions et responsabilités importantes qui nécessitent de s'y investir et ne peuvent être exercées de façon superficielles ou sporadiques.

Il a été mentionné lors des entrevues que l'embauche de nouveaux membres du personnel en gestion contractuelle, en remplacement de ceux qui ont été impliqués dans le processus dont il est question dans la présente décision, a permis d'instaurer de nouvelles façons de faire au CSSPO et de favoriser la transparence au sein de l'organisme. L'AMP encourage le CSSPO à poursuivre ses efforts quant à la formation¹⁸ de ses employés exerçant des activités en gestion contractuelle et rappelle qu'il est important que ceux-ci disposent des connaissances et des outils nécessaires à l'accomplissement de leur travail afin de respecter le cadre normatif applicable.

Après vérifications, l'AMP considère que le CSSPO n'a pas rempli ses obligations de reddition de comptes et qu'il a contrevenu au cadre normatif.

¹² *Op Cit*, note 8, art. 52 et ss.

¹³ *Op Cit*, note 10, art. 14.

¹⁴ *Op Cit*, note 11, art. 2 (2), 3.1 et 3.4.

¹⁵ *Op Cit* note 7.

¹⁶ *Op Cit* note 6, art. 3 (1).

¹⁷ *Op Cit* note 6, art. 3 (2).

¹⁸ Dans la décision 2020-09, l'AMP a formulé des recommandations au CSSPO notamment quant à la formation des employés impliqués dans la gestion contractuelle.

4. Conclusion

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

VU la nécessité de respecter le principe de transparence dans les processus contractuels;

VU les cas d'exception en vertu desquels il est possible d'octroyer des contrats de gré à gré comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public;

VU l'inclusion de travaux dans le contrat de gré à gré n'étant pas effectués en raison d'une situation d'urgence, où la sécurité des personnes ou des biens est en cause;

VU les manquements constatés quant à l'obligation de publier les renseignements relatifs aux contrats conclus, lorsque ceux-ci comportent une dépense égale ou supérieure à 25 000\$;

VU les circonstances qui ont mené à l'adoption du contrat, lesquelles n'ont pas permis à la RARC d'exercer ses fonctions;

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

RECOMMANDE à la direction générale du Centre de services scolaire des Portages-de-l'Outaouais de sensibiliser les employés impliqués dans les processus de gestion contractuelle de l'importance du rôle du Responsable de l'application des règles contractuelles dans le cadre de leurs activités;

RECOMMANDE à la direction générale du Centre de services scolaire des Portages-de-l'Outaouais de poursuivre ses démarches quant à la formation du personnel impliqué dans les processus de gestion contractuelle et qu'ils soient responsabilisés et sensibilisés quant à l'importance de leur rôle dans le respect du cadre normatif;

RECOMMANDE à la direction générale du Centre de services scolaire des Portages-de-l'Outaouais que soient mis en place des mécanismes visant l'amélioration de ses processus, notamment afin de les rendre plus transparents;

RECOMMANDE à la direction générale du Centre de services scolaire des Portages-de-l'Outaouais que soient mis en place des contrôles quant au respect de ses obligations à l'égard de la reddition de comptes, notamment afin d'assurer l'exactitude des renseignements relatifs aux publications faites au SEAO et qu'elles soient effectuées selon les délais prévus au cadre normatif;

RECOMMANDE à la direction générale du Centre de services scolaire des Portages-de-l'Outaouais de baliser la notion d'urgence dans son cadre de gestion, de manière à ce que les mesures d'urgence ne soient entamées que lorsque la sécurité des personnes ou des biens est en cause, et qu'elle soit définie et accessible auprès de toute personne susceptible de conclure des contrats;

REQUIERT du conseil d'administration du Centre de services scolaire des Portages-de-l'Outaouais de la tenir informée, par écrit, dans un délai de 60 jours des mesures prises pour donner suite à ces recommandations.

La présente décision prend effet ce jour.

Fait le 9 août 2022

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ