

## Décision ordonnant au ministère des Transports du Québec de modifier l'appel d'offres public 1343419 (Article 29 (1) de la Loi sur l'Autorité des marchés publics)

No décision : 2020-03.1

Loi sur l'Autorité des marchés publics  
RLRQ, c. A-33.2.1 a. 29, 37, 50

*La décision ordonnant au ministère des Transports du Québec de modifier l'appel d'offres public 1343419 (No décision : 2020-03) est réémise sous le numéro de décision 2020-03.1 aux seules fins de corriger sa date de signature. La date de signature de la décision 2020-03 était celle du 26 mars 2019, alors que celle-ci a été dûment signée le 26 mars 2020. Dans la présente décision, cette erreur a été corrigée afin de refléter la date réelle de signature.*

*La présente décision no 2020-03.1 est émise en date du 26 mars 2020 et est rendue publique le 7 mai 2020.*

### 1. Mission de l'Autorité des marchés publics

En vertu du premier paragraphe de l'article 21 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*<sup>1</sup> (la « Loi »), l'Autorité des marchés publics (l'« AMP ») a notamment pour fonction d'examiner les processus d'adjudication ou d'attribution de contrats publics à la suite du dépôt de plaintes par des personnes intéressées, d'une communication de renseignements, ou d'une intervention.

### 2. Faits

Le 28 février 2020, l'AMP reçoit une plainte donnant suite à la décision rendue le jour même par le ministère des Transports du Québec (le « MTQ »), portant sur l'appel d'offres public identifié au système électronique d'appel d'offres du

---

<sup>1</sup> RLRQ, c. A-33.2.1

gouvernement du Québec (« SEAO ») sous le numéro de référence 1343419. Cet appel d'offres en services professionnels vise la réalisation d'expertises archéologiques pour la reconstruction et le réaménagement de la route 138 dans le secteur de Port-Cartier.

a) Motifs soulevés par le plaignant

La plainte déposée dans le cadre de cet appel d'offres comporte trois motifs.

En premier lieu, le plaignant soumet son désaccord quant au fait que le contrat soit octroyé par le biais d'un appel d'offres public puisque, selon lui, le seuil minimum en vertu duquel le MTQ doit procéder par appel public à la concurrence n'est pas atteint. Il affirme que tous les calculs de prix effectués, « [...] même les plus exagérés, situent le montant total du projet bien en deçà du seuil minimum de 101 100 \$, applicable pour les contrats de services techniques ou professionnels<sup>2</sup> [...] ». Il réfère l'AMP au dernier alinéa de l'article 10 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*<sup>3</sup> (la « LCOP »), qui prévoit qu'« [...] un organisme public doit considérer le recours à la procédure d'appel d'offres public régionalisé pour la conclusion d'un contrat qui n'est pas assujéti à un accord intergouvernemental ». Il soulève donc que le MTQ aurait dû procéder par appel d'offres régionalisé. Il souligne également que, depuis 2017, il s'agit des modes de sollicitation habituellement privilégiés par le MTQ lorsque les contrats se situent en dessous du seuil minimum applicable.

En second lieu, il déplore l'absence de barèmes d'évaluation de qualité dans les documents d'appel d'offres. Il affirme qu'« [...] aucune information n'est fournie relativement aux critères d'évaluation ou à d'éventuels barèmes ou des procédures de notation pour la qualité des dossiers ». Il est d'avis que cela permettra une évaluation subjective, voire arbitraire des soumissions. Selon lui, ce manque d'information quant aux critères d'évaluation de la qualité laisse place au favoritisme. Le plaignant précise qu'« une évaluation qualitative peut être faite en fonction de critères objectifs, transparents et permettant une évaluation juste et impartiale [...] ». Finalement, il prétend que cette situation contrevient aux objectifs énoncés à l'article 2 de la LCOP.

En dernier lieu, le plaignant soulève avoir transmis plusieurs courriels au MTQ afin d'obtenir des précisions à l'égard des documents d'appel d'offres ou afin de suggérer des modifications à y apporter, ceux-ci comportant plusieurs contradictions et ambiguïtés. Il affirme que plusieurs des réponses à ses questions n'ont pas été reprises dans les addendas qui ont été publiés jusqu'à présent par le MTQ.

---

<sup>2</sup> Il est à noter que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, ce seuil est maintenant de 105 700 \$.

<sup>3</sup> RLRQ, c. C-65.1

Finalement, il indique que plusieurs des questions posées demeurent sans réponses en date du dépôt de sa plainte à l'AMP.

## b) Observations reçues du MTQ

### Quant au choix du mode de sollicitation

À l'égard du motif qui concerne le choix du mode de sollicitation, le MTQ adresse les allégations du plaignant de la façon suivante :

« Le Ministère a l'obligation de recourir à l'appel d'offres public si la valeur du contrat est supérieure au seuil minimal prévu dans les accords intergouvernementaux, en vertu de l'article 10 de la LCOP. En respect des principes de la LCOP, selon l'article 14, même si la valeur du contrat est inférieure aux seuils, l'organisme a l'obligation d'évaluer la possibilité de procéder par appel d'offres public. Dans ce contexte, le Ministère a donc respecté ses obligations prévues à la LCOP. »

Dans le cadre de l'examen de la plainte, le MTQ a également fourni à l'AMP de la documentation dans le but d'appuyer sa décision quant au mode de sollicitation.

### Quant aux critères d'évaluation de la qualité

Quant aux critères de qualité définis au document intitulé « Addenda 2 Partie 2 de 2 (bordereau) », ainsi qu'à la façon dont les éléments de qualité permettent aux soumissionnaires de comprendre les attentes minimales, le MTQ, dans ses observations, affirme que « [...] chaque élément d'un critère est une attente minimale ». Par conséquent, « [...] le prestataire de services doit démontrer pour chaque élément d'un critère, de façon précise et ordonnée, ce qui le rend apte à réaliser le contrat (en lien avec les critères et le devis) ».

De façon plus précise, il affirme que, dans le cas du premier critère « Organisation et approche », « [...] les prestataire[s] de service doit[vent] répondre à tous les éléments présentés dans les encadrés des pages 4 à 6 du formulaire de Soumission partie 2 de 2 afin d'atteindre le niveau de performance acceptable pour ce critère ». Ainsi, un soumissionnaire n'atteint pas le niveau de performance acceptable s'il « [...] ne présente pas une organisation (organigramme, ressources matérielles) efficace et adéquate en lien avec le contrat à adjuger ou ne démontre pas qu'il comprend le mandat (selon les éléments précisés au critère) ou, par exemple, il ne démontre pas comment il pourra réaliser simultanément différents mandats avec ses

ressources, il n'obtient donc pas la note de 70 % pour ce critère, et ce, en fonction des exigences du devis ».

Quant à ses attentes minimales pour le second critère « Expérience du prestataire de services », le MTQ expose qu'« [...] un prestataire de services qui ne fait pas la démonstration qu'il possède de l'expérience pertinente dans le domaine spécifique du contrat à adjuger ou dans des contrats similaires n'obtient pas le niveau de performance acceptable. Plus précisément, un prestataire de services qui ne démontre pas qu'il a déjà réalisé des travaux dans le domaine spécifique du contrat à adjuger ou dans des contrats similaires, [...] notamment par l'analyse des CV [...], n'obtient pas la note de 70 % pour ce critère ».

Pour ce qui est des troisième et quatrième critères, soit « Expérience du chargé de projet » et « Expérience des autres ressources exigées au devis », le MTQ précise que bien que la poursuite de formations continues ou de perfectionnement obtenues en lien avec le contrat à adjuger soit un élément qui se trouve dans la description de chacun de ces critères, il n'identifie pas cet élément comme étant une attente minimale à considérer pour l'atteinte d'un niveau de performance acceptable.

#### Quant au devoir d'information

Au sujet du devoir d'information du MTQ, ce dernier fait valoir, dans les observations acheminées à l'AMP, que « chacune des questions est traitée avec soin et dans les meilleurs délais. Les réponses sont transmises par courriel ou au moyen d'un addenda ». Au moment de nous transmettre ses observations, il ajoute que « considérant le nombre élevé de questions et la suspension de l'appel d'offres, l'addenda ou un courriel de réponse est en préparation ».

### **3. Cadre normatif applicable**

Le MTQ est un organisme public au sens de l'article 4 (1) de la LCOP. Ce faisant, lorsqu'il conclut un contrat public, le MTQ est tenu de respecter les dispositions de la LCOP, des règlements et des directives qui en découlent.

Conformément à l'article 37 de la Loi, le rôle de l'AMP est de déterminer, à la suite d'une plainte relativement à un processus d'adjudication, si les documents d'appel d'offres prévoient des conditions qui n'assurent pas un traitement intègre et équitable des concurrents, ne permettent pas à des concurrents de participer à un processus d'adjudication bien qu'ils soient qualifiés pour répondre aux besoins exprimés, ou ne sont pas autrement conformes au cadre normatif.

## 4. Analyse

### Quant au choix du mode de sollicitation

Tout d'abord, rappelons que le mode de sollicitation privilégié pour l'octroi des contrats publics au Québec est l'appel d'offres public. Cette procédure formelle d'appel à la concurrence favorise l'accès aux contrats publics pour un plus grand nombre de soumissionnaires. Ainsi, l'organisme public s'assure notamment d'obtenir le meilleur service au meilleur prix et veille à la saine gestion des deniers publics, ce qui est dans l'intérêt de tous.

Ensuite, les obligations des organismes publics quant au choix du mode de sollicitation peuvent varier, notamment selon le type de contrat, le seuil applicable ou la survenance d'une situation particulière. Rappelons également que les organismes publics visés à la LCOP doivent adopter des lignes internes de conduite qui leur sont propres et qui respectent les obligations énoncées dans cette loi. Celles-ci peuvent viser divers aspects de la gestion contractuelle de l'organisme dont, entre autres, le mode de sollicitation à privilégier selon le montant estimé du contrat envisagé<sup>4</sup>.

Pour commencer, soulignons que l'exercice d'estimation des coûts se rattachant à l'exécution du contrat envisagé relève de l'appréciation de l'organisme public. Ainsi, c'est l'organisme public lui-même qui est le mieux placé pour évaluer avec justesse la valeur approximative de ce contrat. En l'espèce, à la lecture de la documentation fournie au soutien des observations du MTQ, l'AMP constate que l'octroi de ce contrat par le biais d'un appel d'offres public respecte les dispositions de la LCOP. Le MTQ a jugé que la valeur estimée du contrat envisagé, incluant les options, est supérieure au seuil applicable. Au surplus, ajoutons que, sur son site Internet, le MTQ énonce que « pour les contrats dont le montant est estimé à 90 000 \$ ou plus, le Ministère procède par appel d'offres public<sup>5</sup> ». Considérant que le recours à l'appel d'offres public est la règle générale, et puisque rien dans les observations reçues ne permet à l'AMP de conclure que l'estimation de la valeur du contrat faite par le MTQ est déraisonnable, l'AMP est d'avis que la décision du MTQ d'octroyer ce contrat par le biais d'un appel d'offres public respecte les dispositions, mais aussi les objectifs de la LCOP.

---

<sup>4</sup> Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics, C.T. 220866, Secrétariat du Conseil du trésor, article 24

<sup>5</sup> Ministère des Transports du Québec, « Contrats », en ligne : <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/entreprises-partenaires/entreprises-reseaux-routier/contrats/Pages/contrats.aspx>

Par ailleurs, rappelons que le contrat actuellement envisagé n'est pas autrement exclu des accords intergouvernementaux, le quatrième alinéa de l'article 10 de la LCOP ne trouvant pas application. Soulignons que cet alinéa prévoit une obligation de considérer et non pas de procéder par appel d'offres régionalisé dans un tel cas.

### Quant aux critères d'évaluation de la qualité

Le mode d'adjudication dans le cadre de cet appel d'offres public comprend une évaluation de la qualité en vue d'une adjudication selon le prix ajusté le plus bas.

Le cadre normatif comporte plusieurs règles entourant l'adjudication d'un contrat public à la suite d'une évaluation de la qualité, suivie du calcul du rapport qualité-prix<sup>6</sup>. Ainsi, la grille d'évaluation doit prévoir au moins trois critères d'évaluation de la qualité et l'organisme public doit indiquer, pour chacun d'eux, les éléments de qualité requis pour l'atteinte d'un « niveau de performance acceptable », lequel correspond à ses attentes minimales pour ce critère<sup>7</sup>.

Pour définir ces critères de qualité ainsi que leurs attentes minimales respectives, il faut considérer quels sont les objectifs visés par l'introduction de ces exigences au cadre normatif. Afin de mieux comprendre le rôle des critères et des attentes minimales, il est possible de se référer aux *Balises à l'égard des exigences et des critères contractuels en services professionnels liés à la construction*, qui énoncent ce qui suit :

« La signification des critères et les termes employés doivent être clarifiés dans les documents d'appel d'offres afin de s'assurer que le donneur d'ouvrage et le prestataire de services ont la même compréhension des différentes modalités. Les documents d'appel d'offres doivent donc indiquer clairement la façon dont les critères seront évalués pour déterminer la meilleure offre. Ainsi, les éléments de qualité requis pour l'atteinte d'un niveau de performance acceptable doivent permettre aux soumissionnaires de comprendre avec le plus de précision et d'objectivité possible[s] les bases de l'évaluation des soumissions<sup>8</sup>. » (Nos soulignements)

Ajoutons également que les attentes minimales décrites par l'organisme public dans ses documents d'appel d'offres constituent les repères pour l'attribution de la note de passage. En outre, « les critères d'évaluation de la qualité devraient permettre de porter un jugement et d'évaluer la compétence et la capacité d'un prestataire de

---

<sup>6</sup> *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, article 21

<sup>7</sup> *Id.*, annexe 2

<sup>8</sup> *Balises à l'égard des exigences et des critères contractuels en services professionnels liés à la construction*, Secrétariat du conseil du trésor, 2018, p. 8

services à réaliser un contrat compte tenu du besoin exprimé par l'organisme public<sup>9</sup> ».

Dans le cas qui nous occupe, le plaignant déplore qu'il n'y ait aucun détail sur la façon dont le pointage sera attribué. Il interroge le MTQ afin de savoir si un barème de pointage existe et le questionne à savoir : « Qu'est-ce qui guide les évaluateurs pour attribuer une note entre 0 et 100 % ? » Il suggère qu'il doit exister « [...] un guide à suivre pour savoir quelle offre mérite 60, 70, 80 ou 90 % ».

D'abord, rappelons que le cadre normatif applicable aux organismes publics n'exige pas qu'un barème indique précisément comment le soumissionnaire obtiendra les notes de « [...] 60, 70, 80 ou 90 % ». Il demeure donc à la discrétion de l'organisme public, en l'espèce à la discrétion du MTQ, de fournir un tel barème.

À la suite de l'examen des éléments de la plainte, ainsi que des observations reçues du MTQ, certains constats s'imposent.

L'AMP est d'avis que, pour certains critères de qualité prévus à l'appel d'offres, les éléments de qualité requis pour l'atteinte d'un niveau de performance acceptable ne sont pas définis en termes suffisamment objectifs. De façon générale, l'AMP est d'avis que, si les critères de qualité doivent être suffisamment larges pour permettre au comité de sélection de porter un jugement sur les soumissions reçues, les attentes doivent être, quant à elles, suffisamment précises pour servir de bases objectives à l'appréciation faite par le comité et pour permettre aux soumissionnaires de connaître les fondements de cette évaluation.

Pour d'autres critères prévus à l'appel d'offres, l'AMP remarque que l'identification des énoncés qui composent les attentes minimales du MTQ porte à confusion. En effet, à la suite de son examen de la plainte, l'AMP note des inconsistances entre les observations reçues du MTQ et certains énoncés constituant des attentes minimales. L'AMP estime que, telles que formulées, les attentes minimales ne peuvent permettre une compréhension cohérente de la part des soumissionnaires et des membres du comité de sélection chargés de procéder à l'évaluation des soumissions.

### Quant au devoir d'information

La période de publication de l'appel d'offres public permet à tout soumissionnaire de poser des questions à l'organisme public afin de parfaire sa compréhension des

---

<sup>9</sup> *Id.*

documents d'appel d'offres ou de faire préciser le contenu de ceux-ci par la publication d'addendas. Cette communication permet également à l'organisme public de rendre accessibles des renseignements essentiels quant à la portée des exigences décrites aux documents d'appel d'offres, et ce, de façon équitable.

Rappelons que l'organisme public n'a pas l'obligation de publier toutes les réponses fournies aux questions des soumissionnaires. Par souci de transparence et d'équité, il doit cependant s'interroger sur la pertinence de leur faire connaître ces informations par la publication d'un addenda en évaluant si la divulgation de celles-ci leur serait bénéfique à tous.

En l'espèce, l'AMP note que le MTQ a publié, le 17 mars 2020, un addenda apportant davantage de précisions aux questions posées par le plaignant. Par conséquent, les informations obtenues du plaignant, les observations reçues du MTQ, ainsi que les documents fournis par les deux parties ne permettent pas à l'AMP de conclure que le MTQ ne s'est pas acquitté convenablement du devoir d'information qui lui est imposé.

## 5. Conclusion

VU la nécessité de respecter les principes de transparence dans les processus contractuels et de traitement intègre et équitable des concurrents conformément à l'article 2 de la LCOP;

VU la nécessité d'apporter des précisions aux attentes minimales prévues aux documents d'appel d'offres;

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 29 (1) de la Loi, l'AMP :

**ORDONNE** au ministère des Transports du Québec de modifier, à la satisfaction de l'AMP, les documents de l'appel d'offres public inscrit au SEAO sous le numéro de référence 1343419 afin qu'il identifie les énoncés composant ses attentes minimales et qu'il les précise, lorsque requis, pour permettre aux membres du comité de sélection d'évaluer de façon objective l'atteinte du niveau de performance acceptable.

Conformément à l'article 67 de la Loi, tout contrat public conclu par le MTQ en contravention de la présente ordonnance pourrait être résilié de plein droit à compter de la réception, par le MTQ et son contractant, d'une notification de l'AMP à cet effet.

Fait le 26 mars 2020

---

Nathaly Marcoux  
Présidente-directrice générale par intérim  
**ORIGINAL SIGNÉ**