

**Recommandations formulées au dirigeant
du Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Outaouais
concernant le processus sur la gestion du parc d'équipements
pour le soutien à domicile
(Article 31 (2) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*)**

No recommandation : 2020-06

Loi sur l'Autorité des marchés publics
RLRQ, c. A-33.2.1, a. 31 (2), 35, 56, 59 et 60

1. Mission de l'Autorité des marchés publics

En vertu des deux premiers paragraphes de l'article 21 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*¹ (la « Loi »), l'Autorité des marchés publics (l'« AMP ») a notamment pour fonction d'examiner les processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public, ou l'exécution d'un contrat public, à la suite d'une communication de renseignements effectuée en vertu du chapitre VI de la Loi.

Conformément à l'article 56 de la Loi, toute personne peut communiquer à l'AMP des renseignements relatifs notamment à un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public ou à l'exécution d'un tel contrat lorsque l'organisme public concerné n'apparaît pas agir ou avoir agi, à l'égard de ce processus ou de ce contrat, en conformité avec le cadre normatif. Conformément à l'article 59 de la Loi, l'AMP peut examiner le processus ou l'exécution du contrat visé par la communication de renseignements lorsqu'elle l'estime à propos.

2. Vérification effectuée par l'AMP

En octobre 2019, l'AMP reçoit une communication de renseignements par laquelle elle est informée de situations potentiellement problématiques en ce qui a trait à l'appel d'offres publié par le Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Outaouais (le « CISSSO ») dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (le « SEAO »), sous le numéro de référence 1292586. Cet appel d'offres a pour objet la conclusion d'un contrat de services de nature technique pour la gestion du parc d'équipements pour le soutien à domicile.

¹ RLRQ, c. A-33.2.1

Les renseignements transmis à l'AMP concernent notamment le fait que le CISSSO a adjudgé le contrat à Prévimed, et ce, bien que ce dernier ne respectait pas l'une des conditions de conformité prévues aux documents d'appels d'offres, soit d'avoir deux points de service pour la cueillette et le retour des équipements légers dans la Ville de Gatineau : un site à un maximum de 5 kilomètres de l'hôpital de Gatineau et l'autre à 5 kilomètres de l'hôpital de Hull.

En février 2020, l'AMP informe le CISSSO qu'elle entame une vérification afin de déterminer si le processus d'octroi du contrat s'est effectué conformément au cadre normatif auquel le CISSSO est assujéti.

Dans le cadre de cette vérification, l'AMP demande au CISSSO de produire plusieurs documents et renseignements².

3. Cadre normatif applicable

Le CISSSO est un organisme public au sens de l'article 4 (6) de la *Loi sur les contrats des organismes publics*³. Ce faisant, lorsqu'il conclut un contrat public, le CISSSO est tenu de respecter les dispositions de la LCOP, des règlements et des directives qui en découlent. Ainsi, les principes fondamentaux énumérés à l'article 2 de la LCOP, lesquels gouvernent la passation des contrats publics, lui sont applicables.

4. Faits révélés dans le cadre des vérifications de l'AMP

La preuve recueillie à l'occasion des vérifications effectuées par l'AMP sera abordée en trois volets, soit le processus d'appel d'offres public du CISSSO, le jugement de la Cour supérieure du Québec visant ce processus, ainsi que les actions posées par le CISSSO suivant la décision de la Cour supérieure du Québec, et ce, dans un but de faciliter la lecture et la compréhension de la présente décision.

À des fins d'allègement de texte, la sous-section intitulée *Le jugement de la Cour supérieure du Québec du 30 mars 2020 concernant le processus visé* sera détaillée sommairement. Le jugement peut toutefois être consulté en ligne dans son entièreté⁴.

Le processus d'appel d'offres public

L'AMP note de ses vérifications que le CISSSO a lancé un appel d'offres public le 29 juillet 2019 pour la gestion du parc d'équipements pour le soutien à domicile. Il existe, dans le réseau de la santé, des programmes qui visent à faciliter les conditions de maintien des personnes dans leur milieu de vie.

² Loi, art. 23

³ RLRQ, c. C-65.1

⁴ 178030 Canada inc. (*Entreprises médicales de l'Outaouais*) c. Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Outaouais (CISSSO) 2020 QCCS 1062

Pour ce faire, certains établissements de santé ont recours à l'utilisation d'aides techniques constituées d'équipements légers et lourds qu'ils prêtent aux usagers.

Lors de l'ouverture des soumissions le 30 août 2019, il est également noté que deux soumissionnaires ont déposé une soumission dans le cadre du processus visé, soit Entreprises médicales de l'Outaouais (« EMO »), ainsi que Prévimed. Un écart de prix de plus de 35 % sépare les deux soumissionnaires, ce qui favorise considérablement Prévimed.

Le 12 septembre 2019, l'évaluation de la conformité des soumissions a été effectuée par le CISSSO. Au terme de cette évaluation, Prévimed et EMO ont été déclarés conformes.

L'AMP constate que, conformément au document intitulé *Appel d'offres services – Régie – No CISSSO 1819-004 S*, dans la section *Devis technique* publié au SEAO par le CISSSO dans le cadre de son appel d'offres, l'une des obligations pour le soumissionnaire est notamment l'établissement de deux points de service dans les limites décrites à ce devis⁵.

Or, l'AMP retient également de la preuve recueillie que, lors du dépôt de sa soumission le 26 août 2019, Prévimed a répondu « oui » à la condition de conformité prévue au devis de conformité selon laquelle le prestataire de services possède un minimum de deux points de service dans les limites décrites au devis technique, alors que, dans les faits, ce n'est pas le cas.

L'AMP note que, le 4 octobre 2019, l'équipe des approvisionnements du CISSSO a rencontré les représentants de Prévimed afin d'évaluer la capacité de répondre aux besoins prévus dans le devis technique.

C'est d'ailleurs en prenant connaissance des réponses fournies par Prévimed aux questions de précision en lien avec la conformité, après l'ouverture des soumissions, que le CISSSO est informé que ce dernier n'a pas deux points de service, tel que mentionné dans le cadre du dépôt de sa soumission, et qu'un délai allant jusqu'au 1^{er} avril 2020 serait nécessaire afin d'implanter ceux-ci.

Le 18 octobre 2019, le CISSSO informe Prévimed, par le biais d'un avis d'adjudication, que celui-ci a remporté l'appel d'offres visé en l'espèce, et ce, bien qu'il ne répond pas à la condition de conformité mentionnée ci-dessus. La trame factuelle dont dispose l'AMP dans le cadre du présent dossier permet de constater que le CISSSO était en toute connaissance de cause de l'irrégularité de la soumission de Prévimed lorsque le contrat de services lui a été adjugé.

⁵ Article 3.1 du Devis technique

Toujours selon la preuve recueillie au dossier, EMO est informé uniquement le 25 novembre 2019 que le contrat ne lui est pas adjugé. Cette lettre, intitulée *Avis de non-adjudication de contrat*, fait d'ailleurs état que le contrat a été octroyé de façon conditionnelle au plus bas soumissionnaire conforme identifié comme étant Prévimed.

Il importe également de préciser qu'à la demande du CISSSO, EMO, qui était le contractant en place avant le lancement du processus d'appel d'offres, a demandé à ce dernier de prolonger le contrat afin d'éviter une rupture des services pendant l'implantation des deux points de service par Prévimed.

L'AMP note qu'EMO a accepté cette demande afin de conserver ses bonnes relations avec le CISSSO, d'éviter un tel bris de services et de soutenir la clientèle desservie.

En terminant, dans le cadre des entrevues réalisées au cours des vérifications, le responsable de l'application des règles contractuelles (le « RARC ») a informé l'AMP que le CISSSO ne disposait pas de mécanismes afin d'évaluer adéquatement les soumissions et qu'il manquait d'accompagnement.

Le jugement de la Cour supérieure du Québec du 30 mars 2020 concernant le processus visé

Suivant le processus d'appel d'offres effectué par le CISSSO, EMO a déposé une demande introductive d'instance en jugement déclaratoire et injonction, cherchant principalement à faire annuler l'adjudication en faveur de Prévimed dans le cadre du processus d'appel d'offres visé en l'espèce.

Les questions en litige abordées par la Cour sont les suivantes :

- 1. La soumission déposée par Prévimed est-elle conforme aux conditions de l'appel d'offres, contrat « A » lancé par le CISSSO au mois de juillet 2019 si, au moment du dépôt de sa soumission, elle n'est pas en mesure de confirmer l'existence de deux points de service établis dans un rayon de 5 km de chacun des deux hôpitaux situés sur le territoire de la Ville de Gatineau?*
- 2. Le CISSSO pouvait-il accorder le contrat « B » à Prévimed tout en lui accordant un délai de six mois pour notamment lui permettre de finaliser l'implantation de ses deux points de service à Gatineau?*
- 3. Quel est le remède approprié à imposer dans l'éventualité d'une réponse négative aux deux premières questions?⁶*

⁶ Id au paragraphe 16

Le tribunal a répondu par la négative aux deux premières questions, notamment en invoquant un accroc au traitement équitable des soumissionnaires, et a également tranché en faveur d'une irrégularité majeure lorsque le CISSSO a considéré conforme la soumission de Prévimed, et ce, bien qu'il ne satisfaisait pas à l'une des conditions essentielles de l'appel d'offres. (Nos soulignements)

En ce qui concerne le remède approprié, le tribunal :

1. « **DÉCLARE** nulle l'adjudication de l'appel d'offres numéro CISSSO-1819-004 S en faveur de la mise en cause Prévimed, 04 inc.;
2. **DÉCLARE** qu'en vertu de l'appel d'offres numéro CISSSO-1819-004 S, la plus basse soumissionnaire conforme est 178030 Canada inc.;
3. **ORDONNE** au Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Outaouais de ne pas octroyer le contrat lié à l'appel d'offres CISSSO-1819-004 S à Prévimed, 04 inc.⁷ »

Les actions posées par le CISSSO suivant le jugement de la Cour supérieure du Québec

L'AMP a pu constater, lors de ses vérifications⁸, que le processus d'appel d'offres n'a pas été repris, mais que le contrat a été adjugé au deuxième soumissionnaire conforme, soit EMO, ce qui respecte les remèdes imposés par la Cour.

5. Analyse des manquements relevés

La preuve recueillie dans le cadre des vérifications effectuées a permis à l'AMP de constater que le CISSSO n'a pas agi en conformité avec le cadre normatif qui lui est applicable.

Le manquement identifié par l'AMP est le suivant :

- Le non-respect de l'une des conditions essentielles de l'appel d'offres, entraînant un accroc au principe de traitement équitable des soumissionnaires prévu à l'article 2 de la LCOP dans le cadre du processus d'appel d'offres.

Le principe de traitement équitable des soumissionnaires a été repris de nombreuses fois par la jurisprudence et la doctrine en matière de contrats publics. Déjà reconnu en 2000 par la Cour suprême du Canada, ce principe soulève notamment une obligation implicite pour un organisme public d'évaluer les soumissions reçues « de manière équitable et uniforme afin d'éviter qu'un soumissionnaire, soit avantagé au détriment d'un autre⁹ ».

⁷ Id aux paragraphes 101 à 103

⁸ Publication au SEAO concernant le contrat conclu à EMO pour le montant de 679 620,00 \$ – la révision de la publication du contrat a été effectuée au SEAO le 16 avril 2020.

⁹ *Martel Building Ltd. c. Canada*, [2000] 2 R.C.S. 860, 2000 CSC 60.

En adjugeant le contrat à Prévimed et en lui accordant un délai de six mois afin de finaliser l'implantation des deux points de service requis, l'une des conditions essentielles au moment du dépôt de sa soumission, le CISSSO a rompu l'équilibre entre les soumissionnaires et n'a donc pas agi en conformité avec le cadre normatif applicable.

L'impossibilité pour Prévimed de confirmer, au dépôt de sa soumission, qu'il possédait les deux points de service exigés par les documents d'appels d'offres a été considérée par la Cour supérieure du Québec comme étant « une irrégularité majeure qui ne pouvait pas être remédiée par l'octroi du délai de six mois consentis par le CISSSO¹⁰ ». (Nos soulignements)

La Cour cite d'ailleurs divers exemples¹¹ dans lesquels les tribunaux sont intervenus afin d'interpréter la notion d'irrégularité majeure, et qui présentent notamment des similitudes avec la situation dans le processus visé.

Au surplus, bien que, conformément à la clause 1.11.02 (informations complémentaires) du Devis technique¹² publié au SEAO permettant au CISSSO de demander des précisions à Prévimed sur sa soumission le 4 octobre 2019, ces informations fournies par ce dernier ne devaient, en aucun cas, avoir pour effet de modifier la soumission déposée, ce qui a été le cas en l'espèce.

Non seulement EMO était désavantagé par les agissements du CISSSO, mais sachant qu'un délai d'implantation pour les points de service était permis pour les soumissionnaires, cela aurait potentiellement ouvert la porte au dépôt de soumission de la part d'autres prestataires de services intéressés et capables de répondre au besoin. Les grands principes de la LCOP doivent protéger non seulement les soumissionnaires participant au processus, mais également le bassin de soumissionnaires potentiels.

Également, il importe de préciser qu'un organisme public, à l'instar du CISSSO, doit s'assurer, avant d'accorder un contrat qui découle d'un processus d'appel d'offres, que les soumissions qu'il reçoit sont conformes aux dispositions du devis¹³.

Or, en l'espèce, le CISSSO, bien qu'il ait obtenu des précisions de la part de Prévimed concernant le devis technique et sachant pertinemment que ce dernier ne pourrait implanter les deux points de service avant un délai de six mois, a tout de même décidé d'adjuger le contrat à Prévimed.

Cette exigence de vérifier la conformité d'une soumission en fonction de la volonté du donneur d'ouvrage exprimée dans les documents d'appel d'offres est imposée à l'organisme public.

¹⁰ Op cite note 4

¹¹ Voir par exemple : Roxboro Excavation inc. c. Longueuil (Ville de) 2015 QCCA 871

¹² Devis technique – Appel d'offres pour la gestion du parc d'équipements du Soutien à Domicile (SAD) au CISS de l'Outaouais

¹³ *Tapitec inc. c. Ville de Blainville*, 2017 QCCA 317

Or, dans la mesure où ce dernier obtient des précisions sur les soumissions déposées, comme dans le présent processus, et qu'il constate une irrégularité ou une non-conformité aux documents d'appel d'offres, il ne peut passer outre. En agissant de la sorte, le CISSSO a affecté l'équité entre les soumissionnaires

À cet égard, l'AMP constate qu'aucune mesure n'a été répertoriée au CISSSO afin d'éviter que des manquements au cadre normatif, comme dans le présent dossier, soient évités.

Les rencontres effectuées auprès du CISSSO au cours des vérifications et les documents consultés permettent de mettre en lumière que ce dernier ne dispose pas suffisamment d'appui dans le cadre de ses processus d'appel d'offres pour s'assurer de la conformité des appels d'offres et des soumissions.

Au surplus de ce qui précède, il importe de mentionner que l'article 8 (b) (i) de la *Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles*¹⁴ prévoit que le RARC doit s'assurer que des mécanismes sont mis en place afin que soient respectés les principes de la LCOP, notamment en ce qui concerne l'ouverture ainsi que le traitement intègre et équitable des concurrents.

En terminant, l'AMP tient à souligner le désir témoigné par le RARC du CISSSO de mettre en place des mesures adéquates au sein de ce dernier, et souligne que les personnes rencontrées dans le cadre des vérifications effectuées ont fait preuve d'une excellente collaboration tout au long du processus.

6. Conclusion

VU la nécessité de respecter les principes prévus à l'article 2 de la LCOP, dont celui concernant le traitement intègre et équitable des concurrents et l'accès aux contrats publics;

VU le manquement constaté au cadre normatif relativement au traitement équitable des soumissionnaires dans le cadre du processus d'appel d'offres visé;

VU l'absence de mécanismes en place permettant au CISSSO de s'assurer du respect de la Loi, notamment en ce qui concerne l'ouverture à la concurrence et le traitement intègre et équitable des concurrents;

VU le jugement rendu par la Cour supérieure du Québec dans le dossier *178030 Canada inc. (Entreprises médicales de l'Outaouais) c. Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Outaouais (CISSSO) 2020 QCCS 1062*, déclarant nulle l'adjudication de l'appel d'offres en faveur de Prévimed et soulevant également un manquement quant au traitement équitable des soumissionnaires par le CISSSO;

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 31 (2°) de la Loi, l'AMP

¹⁴ C.T. 220867 du 7 mai 2019

RECOMMANDE au dirigeant du CISSSO de se doter de procédures efficaces et efficaces permettant d'avoir le soutien nécessaire dans le cadre de ses processus d'appel d'offres afin de notamment faire une évaluation adéquate et rigoureuse de la conformité des soumissions qu'il reçoit au cours de processus d'adjudication ou d'attribution;

REQUIERT du dirigeant du CISSSO de la tenir informée, par écrit, dans un délai de 90 jours, des mesures prises pour donner suite à ces recommandations.

Fait le 21 octobre 2020

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ