

## Recommandation formulée au dirigeant de Revenu Québec concernant le processus d'attribution du contrat 1317849 (Article 31 (2) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*)

No recommandation : 2020-07

*Loi sur l'Autorité des marchés publics*  
RLRQ, c. A-33.2.1, a. 31, 35, 56, 59, 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*<sup>1</sup> (la « Loi »), l'Autorité des marchés publics (l'« AMP ») a notamment pour fonction d'examiner un processus d'adjudication ou d'attribution, 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.

### 2. Vérifications effectuées par l'AMP

Le 13 novembre 2019, l'AMP reçoit une information de la part d'un membre du public concernant l'attribution, par Revenu Québec, du contrat identifié au système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (le « SEAO ») sous le numéro de référence 1317849, ayant comme objet l'obtention de services techniques pour l'entretien d'une solution d'enregistrement des appels et des écrans.

Selon les renseignements transmis, la conclusion de ce contrat de gré à gré serait injustifiée et aurait plutôt dû être précédée d'un appel d'offres public (« AOP »). En outre, la disposition identifiée par Revenu Québec au soutien de cette décision, soit le deuxième paragraphe du premier alinéa de l'article 13 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*<sup>2</sup> (la « LCOP »), qui prévoit qu'un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public peut être conclu de gré à gré lorsqu'un seul contractant est possible, notamment en raison d'un droit exclusif, ne pourrait trouver application. En l'espèce, au contraire de ce qu'indique le SEAO, le contractant retenu ne serait pas le seul revendeur en mesure d'offrir les services requis par Revenu Québec.

---

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

<sup>2</sup> RLRQ, c. C-65.1

En mars 2020, l'AMP transmet au président-directeur général de Revenu Québec un avis l'informant qu'elle entame une vérification afin de déterminer si le processus d'octroi du contrat préalablement mentionné s'est effectué conformément au cadre normatif applicable. Dans le cadre de cette vérification, l'AMP demande à Revenu Québec de produire plusieurs documents et renseignements pertinents, notamment à l'évaluation préalable de ses besoins, à la détermination des fournisseurs autorisés et à son processus décisionnel.

### 3. Cadre normatif applicable

Revenu Québec est un organisme public au sens de l'article 4 (4<sup>o</sup>) de la LCOP. Ce faisant, lorsqu'il conclut un contrat public, il est tenu de respecter les dispositions des accords de libéralisation applicables, de la LCOP, ainsi que des règlements et des directives qui en découlent.

Revenu Québec s'est notamment doté d'une *Politique encadrant la gestion contractuelle*<sup>3</sup>, elle-même complétée par la *Directive concernant les contrats d'approvisionnement et de services*<sup>4</sup>. La clause 4.4 de cette directive se lit comme suit :

**« 4.4 Garantie, droit de propriété ou droit exclusif.**

Avant de conclure à l'application de l'article 13, al. 1, par. 2 de la LCOP, Revenu Québec doit évaluer la possibilité de recourir à la procédure d'appel d'offres public. Cette évaluation est documentée et conservée au dossier en plus d'appuyer la demande d'autorisation. Elle détaille notamment les répercussions et leur valeur financière. »

### 4. Faits révélés au cours de la vérification

Le 26 avril 2017, Revenu Québec a conclu de gré à gré un contrat de service pour l'entretien d'une solution d'enregistrement des appels et des écrans d'une durée approximative de trois ans, au montant de 1 142 615,78 \$. La solution en cause est celle de NICE-Uptivity. Pour l'entretien de cette solution, Revenu Québec a déterminé que le prestataire retenu devait être accrédité par le manufacturier NICE, en application d'un droit exclusif.

En janvier 2019, Revenu Québec a été informé de la faillite de son prestataire (« Prestataire A »). En conséquence de cette faillite, de nombreux revirements et pourparlers sont survenus de janvier à juin 2019. Pendant cette période, des services ont été fournis à Revenu Québec, d'une part par une entreprise identifiée par le Prestataire A (« Prestataire B ») et, d'autre part, par le manufacturier lui-même.

Ce n'est que le 17 octobre 2019 que Revenu Québec a conclu de gré à gré un nouveau contrat de service pour l'entretien d'une solution d'enregistrement des appels et des écrans, au montant de 986 280,81 \$, avec une nouvelle entreprise (« Prestataire C »).

Les vérifications de l'AMP ont révélé que le 4 juin 2019, le Prestataire C a communiqué avec Revenu Québec après avoir été informé, par le Prestataire B, des besoins de l'organisme. De ce contact, des échanges ont ensuite eu lieu entre les parties et c'est à la demande de Revenu Québec que le Prestataire C a obtenu du manufacturier NICE une lettre attestant qu'il était le seul revendeur accrédité de la solution NICE-Uptivity dans la province de Québec.

---

<sup>3</sup> CRM 1101

<sup>4</sup> CRM-2101

En l'espèce, les vérifications effectuées par l'AMP lui ont d'abord permis de constater que Revenu Québec n'avait pas confirmé cette information auprès du manufacturier NICE. Outre l'obtention de cette lettre, les vérifications de l'AMP ont révélé qu'aucune autre démarche n'avait été entreprise afin de déterminer si d'autres fournisseurs potentiels, également accrédités par le manufacturier NICE, étaient en mesure de répondre aux besoins identifiés. Or, il appert qu'une recherche élargie à l'ensemble des parties signataires des accords de libéralisation auxquels ce contrat est assujéti aurait permis d'identifier d'autres fournisseurs potentiels.

Questionné quant au respect de la clause 4.4 de sa *Directive concernant les contrats d'approvisionnement et de services*, Revenu Québec soutient qu'une telle approche n'est pas requise dans une situation de fournisseur unique en raison d'un droit exclusif.

## 5. Analyse des manquements relevés

En matière de contrats publics, la règle générale est le recours à l'AOP. Par ce mécanisme d'appel à la concurrence transparent, neutre et impartial, l'organisme public s'assure notamment d'obtenir le meilleur produit au meilleur prix et veille à la saine gestion des deniers publics, ce qui est dans l'intérêt de tous.

Il est toutefois permis à un organisme public assujéti à la LCOP de déroger à cette règle générale et de conclure un contrat de gré à gré, alors même que la nature et la valeur du contrat en cause exigeraient normalement le recours à l'AOP. Ces exceptions sont énoncées de façon expresse dans la LCOP et dans la réglementation qui en découle, et doivent être interprétées restrictivement.

C'est notamment le cas lorsqu'un seul contractant est possible en raison d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif, tel un droit d'auteur ou un droit fondé sur une licence exclusive ou un brevet, ou de la valeur artistique, patrimoniale ou muséologique du bien ou du service requis. Il est entendu qu'une telle disposition ne peut être utilisée dans le but d'éviter la concurrence entre les fournisseurs ou d'une façon qui établit une discrimination à l'égard des fournisseurs d'une autre partie signataire d'un accord de libéralisation auquel l'organisme public est assujéti.

De plus, en ce qui concerne l'exception du fournisseur unique, il est établi que lorsque les besoins identifiés par l'organisme public ne peuvent faire l'objet d'un AOP, il revient à cet organisme de procéder à une recherche préalable sérieuse et documentée de nature à justifier qu'il n'existe aucun autre fournisseur qui puisse répondre à ses besoins. Le défaut de faire une telle recherche préalable constitue une entorse au cadre normatif.

L'AMP ne nie pas que l'approche visant à obtenir du manufacturier une lettre confirmant qu'un revendeur donné est l'unique revendeur accrédité puisse s'inscrire dans le cadre d'une recherche préalable sérieuse et documentée. Toutefois, elle ne saurait, à elle seule, satisfaire à cette exigence. En effet, une telle pratique aurait pour effet de transférer la responsabilité de cette recherche de l'organisme public vers le manufacturier.

Par ailleurs, on ne peut raisonnablement penser que les objectifs du manufacturier correspondent en tous points à ceux de l'organisme public. En l'espèce, la preuve au dossier révèle que ce n'est qu'après avoir été contacté par le prestataire C que Revenu Québec a obtenu une preuve du manufacturier, par le biais du Prestataire C, confirmant qu'il était le seul revendeur accrédité dans la province de Québec.

De plus, à cet égard, l'AMP souligne qu'en raison de sa nature et de sa valeur, le contrat en cause était assujéti aux accords de libéralisation et qu'il aurait été loisible aux revendeurs accrédités d'autres provinces et États de soumettre leur offre si ce contrat avait fait l'objet d'un AOP.

Dans le cas présent, l'AMP ne remet pas en question la position de Revenu Québec quant à la nécessité de retenir les services d'un prestataire accrédité par le manufacturier NICE afin d'assurer l'entretien de la solution NICE-Uptivity. Toutefois, lorsque plus d'un prestataire détient une telle accréditation, le recours à l'exception du fournisseur unique en vertu du deuxième paragraphe du premier alinéa de l'article 13 de la LCOP n'est pas justifié.

## 6. Conclusion

VU l'obligation de Revenu Québec de recourir à la procédure d'appel d'offres public pour la conclusion d'un contrat de service comportant une dépense égale ou supérieure au seuil minimal prévu dans tout accord intergouvernemental applicable, conformément à l'article 10 de la LCOP;

VU l'assujettissement de ce contrat aux accords de libéralisation applicables et l'interdiction de discriminer à l'égard des soumissionnaires d'autres provinces ou États parties à ces accords;

VU l'insuffisance de recherche préalable sérieuse et documentée justifiant le recours à l'exception du fournisseur unique en raison d'un droit exclusif prévue au deuxième paragraphe du premier alinéa de l'article 13 de la LCOP;

VU les manquements constatés au cadre normatif;

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

**RECOMMANDE** à Revenu Québec de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer qu'une recherche préalable sérieuse soit réalisée afin de justifier le recours à l'exception du fournisseur unique et documenter celle-ci.

**REQUIERT** de Revenu Québec qu'il la tienne informée, par écrit, dans un délai de 90 jours, des mesures prises pour donner suite à cette recommandation.

Fait le 9 novembre 2020

---

Yves Trudel  
Président-directeur général  
**ORIGINAL SIGNÉ**