

**Recommandations formulées au dirigeant  
du Centre hospitalier de l'Université de Montréal concernant  
l'exécution du contrat conclu de gré à gré 1102614  
(article 31 (2) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*)**

No recommandation : 2021-13

*Loi sur l'Autorité des marchés publics*  
RLRQ, c. A-33.2.1, a. 22, 23, 31, 35

## **1. Mandat 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 les processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public, ou l'exécution d'un contrat public.

Conformément à l'article 22 de la Loi, l'AMP peut vérifier l'application de la Loi. Elle peut en outre vérifier si le processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public, si l'exécution d'un contrat public ou si la gestion contractuelle d'un organisme public visé au paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 21 s'effectue conformément au cadre normatif auquel l'organisme public concerné est assujéti.

## **2. Vérification déclenchée par l'AMP**

L'AMP a pour mission de surveiller l'ensemble des contrats publics au Québec afin d'assurer le respect du cadre normatif applicable aux organismes publics et municipaux en matière de passation des marchés publics.

L'AMP administre également, depuis le 25 janvier 2019, le Registre des entreprises autorisées à contracter ou à sous-contracter (le « REA »), ainsi que le Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (le « RENA »), auparavant respectivement sous la responsabilité de l'Autorité des marchés financiers et du Secrétariat du Conseil du trésor.

---

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

Par sa vigie, l'AMP a identifié plusieurs organismes publics et municipaux qui ont conclu des contrats comportant une dépense égale ou supérieure au montant déterminé par le gouvernement par décret avec des entreprises qui ne détenaient pas d'autorisation de contracter ou de sous-contracter avec un organisme public (« Autorisation »), alors qu'une telle autorisation était requise.

### 3. Faits

Le 28 septembre 2017, le Centre hospitalier de l'Université de Montréal (le « CHUM ») a publié au système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (« SEAO ») le contrat portant le numéro de référence 1102614, attribué de gré à gré à l'entreprise Génome Québec. Ce contrat visait à offrir des services de séquençage pour le centre de recherche.

Le CHUM invoque l'application de l'article 28 du *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*<sup>2</sup> (le « Règlement »), qui prévoit qu'un contrat d'approvisionnement relatif à des activités de recherche et de développement ou à des activités d'enseignement peut être conclu de gré à gré lorsque, pour des raisons d'ordre technique ou scientifique, un seul fournisseur est en mesure de le réaliser et il n'existe aucune solution de rechange ou aucun bien de remplacement. Le CHUM soumet que seul Génome Québec utilise une plateforme commune à tous les partenaires.

Selon les renseignements apparaissant au SEAO, ce contrat a été conclu le 26 avril 2017. Il comporte une dépense totale de 1 500 000 \$.

La vérification effectuée par l'AMP permet de constater que Génome Québec ne détient pas d'Autorisation et qu'elle n'est pas inscrite au REA. L'entreprise ne détenait pas non plus son Autorisation au moment de conclure le contrat le 26 avril 2017.

En date de la présente décision, le contrat n'est plus en cours d'exécution, il a pris fin le 30 avril 2020.

### 4. Cadre normatif applicable

Le CHUM est un établissement public visé par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*<sup>3</sup>, ce qui en fait un organisme public au sens de l'article 4 (6) de la *Loi sur les contrats des organismes publics*<sup>4</sup> (la « LCOP »).

Ce faisant, lorsqu'il conclut un contrat public, le CHUM est tenu de respecter les dispositions de la LCOP, des règlements et des directives qui en découlent. Plus particulièrement, il est assujéti aux dispositions des articles 21.17 et suivants de la LCOP.

---

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

<sup>3</sup> RLRQ, c. S-4.2

<sup>4</sup> RLRQ, c. C-65.1

## 5. Analyse

La transparence, l'équité et la saine concurrence constituent les pierres d'assise et les principes fondamentaux établis par le législateur afin de promouvoir la confiance du public dans les marchés publics. Ces principes sont au bénéfice des entreprises, des organismes publics et des contribuables québécois; ils ont pour finalité d'attester l'intégrité des processus contractuels<sup>5</sup>.

Parmi les moyens mis en place par l'État pour préserver ces principes fondamentaux, le régime d'autorisation de contracter et de sous-contracter avec l'État a été créé; celui-ci prévoit la vérification préalable de l'intégrité des entreprises souhaitant contracter avec l'État, selon les critères et les conditions déterminés par la LCOP.

Ce système vise à vérifier, en amont, qu'une entreprise partie à un contrat (ou à un sous-contrat) public satisfait aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre d'une partie à un contrat (ou à un sous-contrat) public<sup>6</sup>.

Ces conditions visent notamment à promouvoir la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents. Particulièrement, le régime d'autorisation de contracter et de sous-contracter avec l'État vise à protéger le public, qui a un intérêt à ce que les contrats payés avec des fonds publics soient octroyés à des contractants intègres.

Depuis le 25 janvier 2019, l'AMP assure toutes les responsabilités de surveillance des marchés publics<sup>7</sup>, notamment l'administration du régime d'autorisation de contracter et de sous-contracter avec l'État, prévu au chapitre V.2 de la LCOP.

L'article 21.17 de la LCOP édicte la règle selon laquelle toute entreprise qui souhaite conclure un contrat public ou un sous-contrat public d'une certaine envergure avec un organisme public doit détenir une Autorisation :

**21.17** Une entreprise qui souhaite conclure avec un organisme public tout contrat comportant une dépense, incluant la dépense découlant de toute option prévue au contrat, qui est égale ou supérieure au montant déterminé par le gouvernement doit obtenir à cet effet une autorisation de l'Autorité des marchés publics. Ce montant peut varier selon la catégorie de contrat.

Une entreprise qui souhaite conclure tout sous-contrat public comportant une dépense égale ou supérieure à ce montant doit également être autorisée.

---

<sup>5</sup> LCOP, art. 2

<sup>6</sup> LCOP, art. 21.17 et 21.27

<sup>7</sup> Projet de loi n° 108, *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, 41<sup>e</sup> lég. (Qc), 1<sup>ère</sup> sess., 2017

Aux fins de l'article 21.17 de la LCOP, les contrats et les sous-contrats de services visés sont, en vertu du Décret 435-2015<sup>8</sup> entré en vigueur le 2 novembre 2015, les contrats et les sous-contrats de services comportant une dépense égale ou supérieure à 1 000 000 \$, incluant, le cas échéant, le montant de la dépense qui serait engagée si toutes les options de renouvellement étaient exercées.

L'article 21.18 de la LCOP édicte, quant à lui, le moment auquel une entreprise doit être autorisée :

**21.18** L'entreprise qui conclut un contrat avec un organisme public ou qui conclut un sous-contrat public doit être autorisée à la date de la conclusion de ce contrat ou de ce sous-contrat. Dans le cas d'un consortium, chaque entreprise le composant doit, à cette date, être individuellement autorisée.

En outre, l'entreprise qui répond à un appel d'offres en vue de la réalisation d'un contrat public ou d'un sous-contrat public doit être autorisée à la date du dépôt de sa soumission, sauf si l'appel d'offres prévoit une date différente mais antérieure à la date de conclusion du contrat.

Une autorisation doit être maintenue pendant toute l'exécution du contrat ou du sous-contrat.

L'entreprise qui conclut un contrat avec un organisme public comportant une dépense est égale ou supérieure au montant déterminé par le gouvernement, en fonction de la catégorie de contrat dont il s'agit, doit détenir une Autorisation à la date de la conclusion du contrat. Cette Autorisation doit être maintenue pendant toute l'exécution dudit contrat public.

Le contrat de services octroyé par le CHUM à Génome Québec, comportant une dépense totale de 1 500 000 \$, était un contrat assujéti à l'obligation de l'entreprise de détenir une Autorisation au moment de la conclusion du contrat. Or, au moment de conclure le contrat le 26 avril 2017, Génome Québec ne possédait pas son Autorisation.

La LCOP est une loi d'ordre public et les règles relatives à l'octroi des contrats publics sont impératives. Plus particulièrement, les tribunaux ont précisé à plusieurs reprises que la règle établissant l'obligation de l'entreprise de posséder une Autorisation lorsque la dépense associée au contrat entrevu est égale ou supérieure au montant fixé par le gouvernement est une règle d'ordre public<sup>9</sup>.

La Cour supérieure, dans l'affaire *9150-0124 Québec inc. (Groupe Diamantex) c. Procureure générale du Québec (Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports)*, affirme ce qui suit :

<sup>8</sup> Décret 435-2015 du 27 mai 2015, (2015) 147 G.2. 1627

<sup>9</sup> *9150-0124 Québec inc. (Groupe Diamantex) c. Procureure générale du Québec (Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports)*, 2018 QCCS 5957, par. 30, confirmé par la Cour d'appel, 2019 QCCA 879; *Entreprise QMD inc. c. Ville de Montréal*, 2020 QCCS 3, par. 57

« Étant donné que les dispositions législatives et réglementaires qui imposent l'appel d'offres à un organisme public sont des règles impératives et d'ordre public, la procédure d'appel d'offres imposée aux organismes publics constitue alors une formalité impérative et non directive. En conséquence, l'exigence de fournir une autorisation de contracter de l'AMF est une condition d'ordre public.<sup>10</sup> »  
(Nos soulignements)

Malgré que cet énoncé traite de la qualification de l'exigence prévue à l'article 21.17 de la LCOP dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres public, il est également applicable dans un contexte où d'un contrat public, dont la dépense est égale ou supérieure aux seuils fixés par le gouvernement, est attribué de gré à gré. Ainsi, la détention d'une Autorisation est une condition d'admissibilité<sup>11</sup> impérative à laquelle les organismes publics et municipaux ne peuvent déroger, à moins d'une permission spécifique à l'effet contraire.

En effet, le législateur a prévu la possibilité pour le Conseil du trésor ou, dans le cas d'un organisme municipal, pour le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, de permettre la conclusion d'un contrat public ou un sous-contrat rattaché directement à un contrat public avec une entreprise qui ne détient pas son Autorisation alors qu'une telle Autorisation est requise<sup>12</sup>. Toutefois, en l'espèce, le CHUM n'a pas obtenu une telle permission du Conseil du trésor.

Les articles 1416 et 1417 du *Code civil du Québec* prévoient la nullité absolue d'un contrat qui n'est pas conforme aux conditions de formation qui s'imposent pour protéger le public. La détention de l'Autorisation est une condition d'admissibilité nécessaire à la formation d'un contrat public comportant une dépense égale ou supérieure au montant fixé par le gouvernement.

Cette règle vise à protéger le public, qui a un intérêt à ce que les contrats payés avec des fonds publics soient octroyés à des contractants intègres<sup>13</sup>. Par conséquent, le défaut de détenir une Autorisation entraîne la nullité absolue du contrat public.

Il revient aux organismes publics et municipaux d'assurer le respect du régime d'autorisation de contracter et de sous-contracter avec l'État mis en place avec l'adoption des dispositions de la LCOP relatives à l'Autorisation. Les organismes publics et municipaux ne peuvent avoir un rôle passif; ils sont des acteurs clés dans l'intégrité des marchés publics.

---

<sup>10</sup> 9150-0124 *Québec inc. (Groupe Diamantex) c. Procureure générale du Québec (Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports)*, préc., note 9, par. 30

<sup>11</sup> *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4 art. 6; *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5, art. 6

<sup>12</sup> LCOP, art. 25.0.3 al. 3. Cet article est applicable aux contrats conclus par les organismes municipaux via le truchement de l'article 573.3.3.3 de la *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19 ou de l'article 938.3.3 du *Code municipal*, RLRQ, c. C-27.1

<sup>13</sup> *Entreprise QMD inc. c. Ville de Montréal*, préc., note 9, par. 57

D'ailleurs, l'AMP tient un registre public des entreprises autorisées à contracter ou à sous-contracter avec un organisme public, qui permet aux diverses parties prenantes de la passation des marchés publics d'y accéder pour vérifier si une entreprise est titulaire d'une Autorisation, lorsque requis<sup>14</sup>.

Après analyse du dossier, notamment des documents et des renseignements reçus dans le cadre de ses pouvoirs de vérification, l'AMP a constaté que le CHUM n'a pas agi en conformité avec le cadre normatif qui lui était applicable.

En effet, le CHUM ne pouvait pas octroyer le contrat de services visant le séquençage pour le centre de recherche à Génome Québec puisqu'en date du 26 avril 2017, l'entreprise ne possédait pas son Autorisation. Il s'ensuit donc que l'exécution de ce même contrat par l'entreprise était contraire au cadre normatif.

Par ailleurs, l'AMP note que le CHUM, afin de conclure ce contrat de gré à gré, a invoqué, au SEAO, l'exception prévue à l'article 28 du Règlement. Or, le Règlement prévoit à son article 1 son champ d'application :

1. Le présent règlement s'applique aux contrats d'approvisionnement visés au paragraphe 1 du premier alinéa de l'article 3 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (chapitre C-65.1) et à celui qui y est assimilé conformément au troisième alinéa de cet article à l'exception de ceux visés par le Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information (chapitre C-65.1, r. 5.1).

L'article 28 du Règlement permet donc à un organisme public de conclure de gré à gré un contrat d'approvisionnement.

Le contrat conclu entre le CHUM et Génome Québec est un contrat de services visant le séquençage pour le centre de recherche. Il ne s'agit pas d'un contrat d'approvisionnement. L'exception invoquée par le CHUM ne peut donc s'appliquer à ce contrat.

Dans le cadre de sa vérification, l'AMP a obtenu copie du document intitulé *Fiche d'autorisation du dirigeant de l'organisme – Réseau de la santé et des services sociaux*. À la partie 3, « Autorisation », l'AMP constate que le CHUM invoque la disposition de l'article 13 (4) de la LCOP et, à son soutien, l'article 28 du Règlement.

L'article 13 (4) de la LCOP prévoit qu'un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public peut être conclu de gré à gré lorsque l'organisme public estime qu'il lui sera possible de démontrer, compte tenu de l'objet du contrat et dans le respect des principes énoncés à l'article 2, qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public.

---

<sup>14</sup> Il s'agit là d'une obligation imposée à l'AMP par les articles 21.45 et 21.46 de la LCOP.



L'AMP ne peut savoir, en l'espèce, si l'exception de l'article 13 (4) de la LCOP suffisait pour que le CHUM puisse octroyer le contrat de gré à gré, puisque le CHUM l'a justifié en invoquant l'article 28 du Règlement, qui est inapplicable pour les raisons mentionnées ci-dessus.

## 6. Conclusion

VU que la LCOP vise à protéger les deniers publics et à promouvoir la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents;

VU l'importance accordée par le législateur au régime d'autorisation de contracter et de sous-contracter avec un organisme public et les dispositions d'ordre public adoptées à cet effet;

VU l'obligation de toute entreprise qui conclut un contrat avec un organisme public ou municipal comportant une dépense égale ou supérieure au montant déterminé par le gouvernement de détenir une Autorisation;

VU l'octroi d'un contrat à un contractant ne détenant pas son Autorisation;

VU que le CHUM n'a pas obtenu de dérogation du Conseil du trésor lui permettant de conclure un contrat public avec des entreprises qui ne détiennent pas leur Autorisation, alors qu'une telle Autorisation était requise;

VU que le contrat octroyé à Génome Québec a pris fin le 30 avril 2020;

VU que le CHUM a invoqué, à tort, l'application de l'article 28 du Règlement afin de justifier l'octroi du contrat à Génome Québec de gré à gré;

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

**RECOMMANDE** au dirigeant du CHUM de se doter de procédures efficaces et efficientes visant à s'assurer que tout adjudicataire d'un contrat public comportant une dépense égale ou supérieure au montant fixé par le gouvernement détient une Autorisation;

**RECOMMANDE** au dirigeant du CHUM de se doter de procédures efficaces et efficientes visant à s'assurer que toute entreprise exécutant un contrat public comportant une dépense égale ou supérieure au montant fixé par le gouvernement maintient son Autorisation durant l'exécution du contrat;

**RECOMMANDE** au dirigeant du CHUM de se doter de procédures efficaces et efficientes afin de s'assurer de bien identifier la nature du contrat en cause de manière à appliquer le cadre normatif de façon conforme;

**RECOMMANDE** au dirigeant du CHUM de mettre en place un processus de contrôle assurant le respect des procédures décrites ci-dessus;

**REQUIERT** du dirigeant du CHUM de la tenir informée, par écrit, dans un délai de 45 jours, des mesures prises pour donner suite à ces recommandations.

Fait le 2 mars 2021

---

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