

## **Recommandations formulées au dirigeant du Centre hospitalier universitaire mère-enfant Sainte-Justine concernant le contrat conclu à la suite de l'appel d'offres public 1343807**

### **(Article 31 (2) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*)**

No recommandation : 2021-16

*Loi sur l'Autorité des marchés publics*

RLRQ, c. A-33.2.1, a. 31, 35, 56, 59, 60

#### **1. Mandat 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 un processus d'adjudication ou d'attribution 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**

L'AMP a reçu une communication de renseignements de la part d'un membre du public à l'égard d'un appel d'offres public (« AOP »), publié au système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (« SEAO ») par le Centre hospitalier universitaire mère-enfant Sainte-Justine (le « CHUSJ ») sous le numéro de référence 1343807. Cet appel d'offres vise l'achat et l'installation d'équipements pour l'optimisation de la buanderie.

---

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

Les renseignements transmis à l'AMP concernaient notamment le fait que l'évaluation des soumissions n'aurait pas été effectuée selon les conditions prévues aux documents d'appel d'offres (« DAO ») et qu'il y aurait eu un manque de communication de la part du CHUSJ envers les soumissionnaires.

En octobre 2020, l'AMP a informé le CHUSJ qu'elle entamait une vérification afin de déterminer si le processus d'octroi du contrat avait été effectué conformément au cadre normatif auquel le CHUSJ est assujéti.

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

Le CHUSJ est un établissement public visé par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*<sup>2</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>3</sup> (la « LCOP »).

Ce faisant, lorsqu'il conclut un contrat public, le CHUSJ 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, qui gouvernent la passation des contrats publics, lui sont applicables.

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

Dans le cadre de ses démarches de vérification, l'AMP a demandé au CHUSJ de produire plusieurs documents et renseignements<sup>4</sup>. Elle a également discuté avec divers intervenants au dossier.

Cette vérification a notamment révélé ce qui suit :

Le 10 février 2020, le CHUSJ a publié un AOP au SEAO visant l'achat et l'installation d'équipements pour l'optimisation de la buanderie. Le Devis général – Devis de performances techniques (le « Devis ») de l'AOP fait état de diverses informations qui doivent être transmises par les soumissionnaires. On y trouve également, au point 1.17, les dimensions approximatives de la buanderie où seront installés les équipements, de même qu'un plan global de celle-ci, à l'annexe A.

Les DAO comprennent également une grille de conformité dans laquelle les critères minimaux recherchés par le CHUSJ pour l'achat des équipements sont énoncés. Cette grille de conformité, ainsi que ses annexes (« Grille de conformité »), doit être remplie par le soumissionnaire et présentée avec sa soumission.

---

<sup>2</sup> RLRQ, c. S-4.2

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

<sup>4</sup> Loi, art. 23

De même, il est prévu à l'article 1.11 « Évaluation des soumissions » du document *Régie* des DAO que l'organisme public se réserve la possibilité de demander à tout soumissionnaire des précisions sur sa soumission déposée, tel qu'il appert de ces extraits :

## **« 1.11 Évaluation des Soumissions »**

### **1.11.01 Règles**

Les Soumissions sont évaluées à partir des seuls renseignements qu'elles contiennent et des procédures prévues à l'Appel d'Offres.

### **1.11.02 Informations complémentaires**

Nonobstant les dispositions de la clause 1.11.01, l'ORGANISME PUBLIC se réserve le droit de demander à tout SOUMISSIONNAIRE des précisions ou des éclaircissements sur sa Soumission déposée. Le cas échéant, le SOUMISSIONNAIRE doit lui transmettre par écrit les renseignements demandés dans le délai requis sous peine de voir sa Soumission rejetée. Toutefois, l'information fournie par un SOUMISSIONNAIRE ne doit et ne peut pas avoir pour effet de modifier la Soumission déposée. »

(Nos soulignements)

Enfin, selon les conditions de cet AOP, le mode d'adjudication de ce contrat est le plus bas prix conforme.

Il a été précisé à l'AMP que c'est une firme d'ingénierie externe (la « firme ») qui a été mandatée afin de procéder à l'évaluation de la conformité des soumissions reçues pour le volet technique. Le CHUSJ a procédé à l'embauche de cette firme puisqu'il ne détenait pas l'expertise interne capable de procéder à cette évaluation. En date du 26 mai 2020, on a donc octroyé à cette firme le mandat :

- de revoir les devis et les documents émis;
- de faire une grille d'évaluation pour chaque soumissionnaire;
- de faire un tableau de comparaison avec commentaires;
- d'émettre les recommandations;
- de prévoir une rencontre de présentation avec commentaires;
- d'émettre un tableau de comparaison avec recommandations.

Dans le cadre de l'exécution de ce mandat, la firme a communiqué, à différentes reprises, avec le CHUSJ afin de manifester son besoin d'obtenir des précisions additionnelles auprès des soumissionnaires, et ce, dans le but de compléter l'évaluation du volet technique des soumissions.

Ces correspondances font état d'incohérences dans les soumissions susceptibles de disqualifier certains soumissionnaires et concernent les informations qui se trouvent aux divers documents que devaient déposer les soumissionnaires.

Lors du dépôt des soumissions, les soumissionnaires devaient fournir, entre autres, une grille de conformité complétée, laquelle constituait un engagement ferme à respecter les exigences des DAO. Ils devaient également fournir au CHUSJ un plan préliminaire des équipements disposés dans la buanderie avec leurs dimensions propres, ainsi que les fiches techniques de ces équipements.

Ce sont les informations comprises dans les fiches techniques, de type brochure de présentation ou manuel d'utilisation, qui semblent avoir fait naître un doute dans l'esprit de la firme. Une liste complète des clarifications désirées a notamment été jointe à une correspondance datant du 10 juin 2020 :

« Au cours de l'évaluation des documents joints aux soumissions, des incohérences ont été relevées entre les documents de réponse à l'appel d'offre [sic] et les fiches techniques/manuels d'utilisation des équipements, qui disqualifieraient potentiellement certains fournisseurs.

Ces informations devront être confirmées par les fournisseurs afin de clarifier qu'ils rencontrent bien les requis [sic], car certaines informations sont contradictoires aux grilles de conformité.

Voici la liste (non exhaustive) des points à confirmer avec les fournisseurs pour clarifier ces questions. La liste complète se trouve dans le tableau d'évaluation comparatif. »

Bien que le contrat fût conclu le 8 juillet 2020, l'AMP a pu également prendre connaissance de deux versions du rapport d'analyse des soumissions qui ont été soumises au CHUSJ : une version datant du 12 août 2020, puis une datant du 24 septembre 2020. Toutes deux font état du même besoin, dont voici quelques extraits :

Extrait du 12 août 2020 :

« [...] Certaines non-conformités potentielles ou incohérences entre les documents techniques et les déclarations de conformité des fournisseurs ont été identifiées. Ces non-conformités potentielles n'indiquent pas nécessaire [sic] que le fournisseur est incapable de fournir des équipements et/ou services conformes à l'appel d'offre [sic]. Des clarifications et de l'information supplémentaire auraient été requises de la part des fournisseurs afin d'évaluer de manière définitive la conformité.

Selon les politiques d'appel d'offre [sic] de l'établissement, aucune question ou clarification supplémentaire ne peut être demandée aux soumissionnaires par le CHU ou ses sous-contractants suite à [sic] la réception des dossiers d'offres. Il est interdit d'entrer en contact avec eux concernant ce dossier.

[La firme] n'a donc pas été en mesure de confirmer l'exactitude des documents techniques fournis auprès des soumissionnaires. »

Extrait du 24 septembre 2020 :

« [...] Certaines incohérences entre les documents techniques et les déclarations de conformité des fournisseurs ont été identifiées.

Selon les politiques d'appel d'offre [sic] de l'établissement, aucune question ou clarification supplémentaire ne peut être demandée aux soumissionnaires suite à [sic] la réception des dossiers des soumissions déposées.

Dans ce contexte, [la firme] a réalisé son évaluation de conformité technique avec l'information incluse aux documents techniques fournis par les soumissionnaires. [...] »

Plus loin, on peut lire :

« Selon les documents en notre possession, et n'ayant pas la possibilité de communiquer avec le fournisseur afin d'obtenir des clarifications, nous ne pouvons conclure que leurs équipements peuvent être installés dans les lieux avec les contraintes indiquées dans le devis. Dans ce contexte, les équipements de [X] ne rencontrent pas les critères de conformité [sic]. »

Rappelons qu'au terme de la publication de cet AOP, trois soumissionnaires ont déposé une offre, et que deux de ceux-ci ont été jugés non conformes.

Une des lettres de rejet transmises par le CHUSJ le 7 juillet 2020 à l'un des soumissionnaires indique que sa soumission a été jugée non conforme puisque les équipements proposés ne respectaient pas les dimensions de la buanderie, énoncées à l'article 1.17 du Devis :

« [...] La présente a pour but de vous informer que votre soumission a été rejetée pour le motif suivant : selon le point 1.17 à la page 17 du document Devis général et technique, la hauteur de la buanderie est de 3.3 m soit 3 300 mm. Votre presse d'essorage a une hauteur entre 3 200 mm et 3 450 mm, votre convoyeur élévateur a une hauteur de 3 600 mm et votre conditionneur a une hauteur de 3 604 mm. Ainsi vos équipements sont non conformes, car ils ne respectent pas la hauteur indiquée dans le devis [...] »

Mentionnons qu'au cours de ce processus, ni la firme ni le CHUSJ n'ont communiqué avec les soumissionnaires afin d'obtenir des précisions additionnelles concernant leurs soumissions.

## **5. Analyse des manquements relevés**

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

Le manquement identifié par l'AMP est le manque de diligence de la part du CHUSJ lors de l'évaluation de la conformité des soumissions, entraînant ainsi un accroc au principe de traitement intègre et équitable des soumissionnaires prévu à l'article 2 de la LCOP.

L'un des objectifs qui sous-tendent le processus de mise en concurrence est, entre autres, de procéder à une évaluation des soumissions reçues de façon diligente et rigoureuse. La rigueur et la diligence adoptées lors de cette évaluation ont un effet direct sur l'adjudication du contrat. Lorsque mal effectuée, celle-ci est susceptible de vicier l'intégrité du processus d'appel d'offres.

Lorsqu'il dépose une soumission, le soumissionnaire a la responsabilité de démontrer à l'organisme public que sa soumission satisfait aux exigences énoncées dans les DAO. En contrepartie, l'organisme public doit, quant à lui, évaluer la soumission reçue de façon rigoureuse, diligente et conformément aux modalités qu'il a lui-même prévues dans les DAO. Cette obligation de traiter tous les soumissionnaires équitablement soutient le principe de ne pas rejeter des soumissions qui seraient par ailleurs conformes.

En l'espèce, la firme a exprimé au CHUSJ son besoin, dans le cadre de son mandat, d'obtenir des précisions additionnelles afin de compléter l'étude de la conformité technique des soumissions déposées, telles qu'elles ont été exposées dans la section précédente.

Il n'était pas possible pour la firme de compléter le processus d'évaluation sans l'obtention de ces précisions. De surcroît, il ne lui était pas permis de procéder elle-même à la cueillette de ces informations, selon les directives que lui avait données le CHUSJ. Rappelons que le CHUSJ a octroyé ce mandat, car il lui était impossible d'effectuer lui-même cette tâche par manque d'expertise.

Bien que l'évaluation des soumissions se fonde sur les documents déposés par le soumissionnaire et sur les informations qu'elles contiennent, il est loisible, pour les organismes publics, d'effectuer une demande de précision afin de mieux comprendre la documentation soumise, tel qu'il avait été prévu dans les DAO.

Cette démarche ne vise pas à compléter la soumission reçue, ce qui créerait une situation inéquitable pour l'ensemble des soumissionnaires, mais bien à s'assurer d'une compréhension juste des informations reçues dans le cadre du processus d'évaluation.

L'organisme public, en l'espèce, n'a pas démontré à l'AMP que les soumissions rejetées l'ont été sur la base d'informations manquantes. La preuve tend plutôt à démontrer que l'obtention de certaines précisions aurait permis à la firme de procéder à une évaluation diligente des soumissions reçues.

Ainsi, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, notamment lors de l'évaluation des soumissions, le CHUSJ doit se faire gardien de l'ensemble des principes qui sous-tendent les marchés publics, dont celui d'effectuer une évaluation diligente des soumissions, mais également d'assurer un traitement intègre et équitable des soumissionnaires.

En recevant de telles indications de la part de la firme, le CHUSJ aurait dû intervenir auprès des soumissionnaires et aller chercher les clarifications nécessaires afin que celle-ci puisse accomplir son mandat adéquatement.

Au surplus, le CHUSJ s'était déjà réservé le droit de demander des précisions dans les DAO<sup>5</sup> et pouvait l'exercer. Par son inaction, l'évaluation technique des soumissions s'en trouvait donc lacunaire. Un soumissionnaire potentiel pouvait raisonnablement s'attendre à une conduite proactive de la part de l'organisme public dans une telle situation.

En l'espèce, en confiant à une firme externe le mandat d'effectuer l'évaluation technique des soumissions par manque d'expertise, le CHUSJ devait obtenir les clarifications nécessaires afin que cette firme puisse s'acquitter de son mandat de façon diligente et rigoureuse. En ne procédant à aucune communication par souci d'équité, le CHUSJ a créé une situation inéquitable.

Par conséquent, l'ensemble des faits au dossier ne permettent pas à l'AMP de considérer que l'évaluation des soumissions dans le cadre de cet AOP est complète et qu'elle satisfaisait au principe de traitement intègre et équitable des soumissionnaires.

## **6. Conclusion**

VU la nécessité de respecter les principes fondamentaux prévus à l'article 2 de la LCOP et les manquements constatés, dont le traitement intègre et équitable des concurrents;

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

---

<sup>5</sup> Clause 1.11.02 du document *Régie*

**RECOMMANDE** au dirigeant du CHUSJ de se doter de mécanismes et de procédures assurant un traitement intègre et équitable des soumissionnaires lors de l'évaluation des soumissions, notamment quant à l'élaboration de directives destinées aux consultants externes dans le cadre de la poursuite de leur mandat;

**RECOMMANDE** au dirigeant du CHUSJ d'assurer la formation des employés impliqués dans la préparation d'un processus d'adjudication ou d'attribution afin qu'ils disposent des connaissances et des outils nécessaires à l'accomplissement de leur travail, dans le respect du cadre normatif applicable;

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

Fait le 16 mars 2021

---

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