

Décision ordonnant au dirigeant du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île-de-Montréal de modifier l'appel d'offres public 1436548 (art. 29 (1) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*)

No décision : 2021-02

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

1. Aperçu

Le 23 décembre 2020, le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île-de-Montréal (le « CIUSSS ») a publié un appel d'offres ayant pour objet l'acquisition d'une licence d'utilisation d'un logiciel en prévention et contrôle des infections liées aux séjours en milieu hospitalier.

Cette solution¹ doit permettre au CIUSSS d'accomplir la surveillance des infections en temps réel, tout en assurant le transfert des informations pertinentes directement dans le système d'information pour la surveillance provinciale des infections nosocomiales (le « SI-SPIN ») de l'Institut national de santé publique du Québec (l'« INSPQ »). Ce faisant, elle aidera à la gestion et au soutien des activités du programme de prévention et du contrôle des infections du ministère de la Santé et des Services sociaux (le « MSSS »).

Le processus d'adjudication prévoit qu'à la suite de l'évaluation de la qualité des offres reçues et d'une démonstration, le contrat sera adjugé à l'entreprise dont la soumission est conforme aux conditions et aux exigences requises, et qui présente le prix ajusté le plus bas. Le CIUSSS précise toutefois que cette adjudication sera conditionnelle à la réussite d'une période de tests et de validations d'une durée de 30 jours ouvrables.

Le 27 avril 2021, l'Autorité des marchés publics (l'« AMP ») a reçu une communication de renseignements d'un membre du public à l'égard de ce processus d'adjudication. Essentiellement, on y allègue que les exigences relatives à l'obligation d'interfaçage de la solution proposée avec le SI-SPIN de l'INSPQ sont restrictives, puisque le soumissionnaire doit démontrer, au moment du dépôt de sa soumission, que la solution proposée a été éprouvée et qu'elle produit des données jugées valides par l'INSPQ. Le CIUSSS soulève, pour sa part, qu'en raison du contexte d'urgence sanitaire, l'échéancier associé aux exigences relatives à l'interfaçage se justifie par des impératifs d'efficience.

¹ Le SI-SPIN a pour but de produire et diffuser un indicateur concernant les infections nosocomiales à des fins de surveillance sur le portail privé de l'Infocentre de santé publique de l'INSPQ.

Après examen, il appert que ce motif de plainte est fondé et que les documents d'appel d'offres (les « DAO ») du CIUSSS prévoient des conditions qui, en l'espèce, ne permettent pas à des concurrents de participer à l'appel d'offres bien qu'ils soient qualifiés pour répondre aux besoins exprimés par celui-ci.

2. Question en litige

La question sur laquelle l'AMP doit se prononcer est la suivante :

- L'échéancier associé aux exigences relatives à l'obligation d'interfaçage est-il indûment restrictif?

3. Analyse

Le CIUSSS est un organisme public au sens de l'article 4 (6) de la *Loi sur les contrats des organismes publics*² (la « LCOP »). Ce faisant, lorsqu'il conclut un contrat public, le CIUSSS est notamment tenu de respecter les dispositions de la LCOP, des règlements pris pour son application et des directives qui en découlent.

3.1. L'échéancier associé aux exigences relatives à l'obligation d'interfaçage est-il indûment restrictif?

L'examen réalisé par l'AMP l'amène à conclure qu'en l'espèce, l'obligation faite aux soumissionnaires de démontrer, au moment du dépôt des soumissions, que la solution proposée a été éprouvée et qu'elle produit des données jugées valides par l'INSPQ est indûment restrictive.

Les DAO du CIUSSS énumèrent l'ensemble des éléments et des fonctionnalités que la solution recherchée doit posséder afin d'être jugée conforme, ainsi que l'échéancier selon lequel ils doivent être disponibles, soit lors du dépôt de la soumission, lors de la période de tests et de validations, ou lors du déploiement de la solution.

La communication de renseignements reçue par l'AMP s'attarde plus particulièrement aux fonctionnalités de la solution identifiées à la section A.4 de la grille de conformité des DAO, intitulée *Programme de surveillance provinciale des infections nosocomiales (SPIN)*. Ainsi, comme mentionné précédemment, la solution recherchée doit permettre le transfert des informations recueillies par le CIUSSS auprès des patients directement dans le système de surveillance de l'INSPQ. À cette fin, pour être jugée conforme, la solution doit notamment présenter, à la date du dépôt des soumissions, les fonctionnalités suivantes :

- « Le SOUMISSIONNAIRE doit respecter les normes/nomenclatures du programme de surveillance provinciale des infections nosocomiales (SPIN).

² LCOP, c. C-65.1

- La SOLUTION doit permettre une discrimination des infections nosocomiales et autre [sic] selon les définitions SPIN avec envoi automatique via l'interface provinciale.
- La SOLUTION doit être interfacée avec le programme de surveillance provinciale des infections nosocomiales (SPIN). Le soumissionnaire doit démontrer que la solution de transfert automatisée de fiches patients vers l'INSPQ a été approuvée et donne des résultats conséquents dans les bases de données de l'établissement et de l'INSPQ (données validées). »

Au cours de la période de publication, le CIUSSS a d'ailleurs reçu une question se rapportant au moment où les soumissionnaires doivent démontrer leur conformité aux fonctionnalités identifiées à la grille :

QUESTION 21

Plusieurs fonctionnalités obligatoires sont requises au dépôt de la soumission, cette demande réduit le nombre de soumissionnaires possible à un pour cet appel d'offres. Pour l'ensemble des fonctionnalités obligatoires, nous nous engageons à livrer les requis fonctionnels pour la période de validation et de test [sic]. Est-ce acceptable dans le contexte de cet appel d'offre [sic]?

RÉPONSE

Non, nous sommes en contexte d'urgence sanitaire (pandémie mondiale Covid19 [sic]) et nous avons besoin de rendre les équipes efficaces et fonctionnelles le plus rapidement possible. De plus, nous ne disposons pas de marge de manœuvre tant au niveau des ressources que du temps. Ce changement de solution impliquera un grand changement de pratiques et la solution devra être fonctionnelle dans son entièreté pour éviter une documentation hybride. Pour ces raisons, ces fonctionnalités sont obligatoires au dépôt des soumissions.

Dans le cadre de sa vérification, l'AMP a réalisé des entrevues avec des ressources du CIUSSS et de l'INSPQ.

Les entrevues réalisées auprès de ressources du CIUSSS ont permis à l'AMP de constater que les travaux d'élaboration entourant le projet d'acquisition de la solution recherchée ont débuté il y a plus de deux ans et qu'ils s'inscrivaient d'ailleurs à titre de dossier stratégique pour le CIUSSS. D'autres processus d'acquisition ont eu lieu avant le lancement du présent appel d'offres mais ils se sont avérés infructueux.

En amont du lancement de l'appel d'offres, une étude de marché avait été réalisée, révélant un bassin restreint de fournisseurs susceptibles de répondre aux besoins identifiés par le CIUSSS.

Quant à l'échéancier des exigences relatives à l'interfaçage de la solution proposée avec le SI-SPIN de l'INSPQ, les réponses obtenues indiquent que l'obligation des soumissionnaires de se conformer à ces exigences au moment de déposer leurs offres repose sur la nécessité que la solution soit prête à l'utilisation dès son acquisition.

En effet, cet outil doit notamment permettre au CIUSSS d'éviter le doublement de certaines tâches (p. ex. la saisie des données) tout en assurant l'utilisation optimale des ressources disponibles. Le CIUSSS fait valoir également qu'en raison du contexte d'urgence sanitaire, il ne dispose d'aucune marge de manœuvre en termes de temps ou de ressources. À ce sujet, l'AMP note que la date limite de réception des soumissions initiale était le 18 janvier 2021. Cependant, à la suite de la publication de divers addendas, celle-ci a été graduellement repoussée au 6 mai 2021.

Afin de compléter son examen, l'AMP a également communiqué avec l'INSPQ. Cette dernière, qui n'est pas une partie à l'appel d'offres, est notamment responsable d'héberger les renseignements colligés par les établissements dans le cadre de leur surveillance des infections nosocomiales. Elle gère également les accès au SI-SPIN afin d'assurer la qualité des renseignements qui y sont transférés. Plus précisément, avant de permettre le transfert des renseignements recueillis par les établissements au SI-SPIN à l'aide d'une solution développée par un soumissionnaire, des vérifications préalables sont nécessaires afin de s'assurer que ce transfert s'effectue sans erreur de transmission. De plus, si des modifications au SI-SPIN se révèlent nécessaires, l'INSPQ doit en aviser le MSSS et s'entendre avec lui à ce sujet. Les explications fournies ont permis à l'AMP de constater que ces vérifications s'échelonnent généralement sur plusieurs mois et que le CIUSSS avait déjà été informé qu'un tel processus d'autorisation ne pouvait être réalisé avant la date limite de dépôt des soumissions.

Or, ce dernier a tout de même décidé de maintenir l'obligation des soumissionnaires de se conformer aux exigences relatives à l'interfaçage à cette date. Il s'agit donc d'une exigence impossible à respecter pour tout soumissionnaire dont la solution n'aurait pas déjà été autorisée par l'INSPQ. En l'espèce, il s'avère qu'une seule solution aurait été approuvée à ce jour par l'INSPQ. Après examen des documents et des renseignements obtenus au cours de sa vérification, l'AMP constate d'ailleurs que le CIUSSS disposait des informations nécessaires lui permettant de constater ce fait.

L'AMP a déjà précisé à de nombreuses reprises qu'un organisme public jouit d'une grande discrétion lorsqu'il détermine les exigences qu'il entend inclure dans ses DAO. Puisque toute exigence peut avoir pour effet de restreindre le bassin des soumissionnaires potentiels, il est primordial que les exigences introduites à l'appel d'offres se justifient par rapport à l'objet du contrat ou à ses conditions d'exécution, autrement elles pourraient mener à une discrimination injustifiée entre les soumissionnaires.

L'AMP ne conteste pas l'obligation que la solution retenue respecte les fonctionnalités relatives à l'interfaçage. Cependant, les explications offertes par le CIUSSS quant à la nécessité qu'elle satisfasse à ces exigences au moment du dépôt des soumissions ne sauraient, en l'espèce, la convaincre que cette restriction est justifiée. D'abord, un système est déjà en place au CIUSSS lui permettant de répondre à ses obligations en matière de surveillance des infections nosocomiales. En effet, les renseignements pertinents sont, à l'heure actuelle, transmis au SI-SPIN de façon manuelle par le personnel du CIUSSS, selon des gabarits déterminés.

De plus, questionné à ce sujet, le CIUSSS n'a pas fourni les preuves nécessaires permettant à l'AMP de conclure que le contexte d'urgence sanitaire justifiait que le CIUSSS exige que les offres soient conformes à ces exigences au moment du dépôt des soumissions. Elle note également que des travaux entourant l'acquisition de la solution recherchée sont en cours depuis déjà plusieurs années, le besoin d'une telle solution informatique n'étant donc pas récent.

Par ailleurs, le CIUSSS a été informé qu'en raison des délais qu'elles engendrent, il était impossible pour l'INSPQ de réaliser les vérifications nécessaires avant la date de dépôt des soumissions déterminée par le CIUSSS. Ce faisant, il est impossible pour un soumissionnaire présentant une solution autre que celles déjà autorisées par l'INSPQ de se conformer à cette exigence. En raison de l'étude de marché réalisée préalablement au lancement de l'AOP, ainsi que des échanges survenus avec le MSSS et l'INSPQ, le CIUSSS savait que le bassin de soumissionnaires potentiels était très restreint. Par ailleurs, une question posée au cours de la période de publication indiquait au CIUSSS qu'au moins un autre soumissionnaire potentiel était en mesure de satisfaire aux exigences d'interfaçage requises, non pas à la date du dépôt des soumissions mais lors de la phase de tests et de validations, qui doit se dérouler après l'adjudication. Considérant ce qui précède, l'AMP est d'avis qu'en maintenant l'exigence en cause, le CIUSSS réduit la concurrence d'une manière qui ne peut se justifier au regard des explications fournies par ce dernier.

Ce faisant, l'AMP est d'avis qu'à la lumière des faits portés à sa connaissance, le maintien de l'échéancier des exigences en cause s'avère indûment restrictif. Cette approche constitue un obstacle empêchant des concurrents qualifiés de participer au processus d'adjudication et a également pour effet de réduire, sinon d'anéantir, les bénéfices apportés par un appel à la concurrence.

5. Conclusion

VU la nécessité d'assurer l'efficacité de l'appel à la concurrence;

VU la nécessité de respecter les principes de traitement intègre et équitable des concurrents et d'accès aux contrats publics, conformément à l'article 2 de la LCOP;

VU l'absence de fondements des explications fournies au soutien de l'obligation faite aux soumissionnaires de se conformer aux exigences relatives à l'interfaçage au moment de déposer leurs offres;

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 29 (1) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*³, l'AMP

ORDONNE au dirigeant du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île-de-Montréal de modifier l'appel d'offres public afin de s'assurer que le moment auquel les soumissionnaires doivent se conformer aux exigences relatives à l'interfaçage n'a pas pour effet de restreindre indûment la concurrence.

Fait le 4 juin 2021

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ

³ RLRQ, c. A-33.2.1