

Recommandations formulées au dirigeant du Centre de santé Tulattavik de l'Ungava concernant le processus d'attribution identifié au SEAO sous le numéro de référence 1602946

No de la recommandation : 2022-09

Loi habilitante : *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1, a. 31, 35, 56 et 60

1. Aperçu

Le 29 mai 2022, le Centre de santé Tulattavik de l'Ungava (le « CSTU ») a publié un avis de conclusion d'un contrat de gré à gré au système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (« SEAO »). Dans cet avis, le CSTU indiquait qu'il avait procédé de gré à gré à l'acquisition d'un analyseur d'hématologie XN-550 pour l'hôpital de Kuujuaq, pour la somme de 106 800 \$. Il y précisait qu'il avait opté pour ce mode de sollicitation puisque le montant total du contrat octroyé était inférieur au seuil d'appel d'offres public prévu pour le réseau de la santé et des services sociaux, soit 121 199 \$¹.

Ce contrat, d'une durée de cinq ans, comprend l'achat de l'appareil, ainsi que quatre ans de services professionnels pour en assurer l'entretien, la première année des services étant comprise lors de l'achat.

Suivant la réception d'une dénonciation en juin 2022, l'Autorité des marchés publics (l'« AMP ») a procédé à une vérification et a recueilli les documents pertinents quant à l'octroi de ce contrat. Au terme de cette vérification, l'AMP conclut que le CSTU a contrevenu au cadre normatif et qu'il aurait dû procéder par appel d'offres public pour cette acquisition.

¹ Le 1^{er} janvier 2022, les seuils d'application de certains accords de libéralisation ont été majorés, passant de 105 700 \$ à 121 199 \$ (<https://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/publications/info-marches-publics/bulletins/volume-24-numero-1-janvier-2022/>).

2. Question en litige

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

1. L'acquisition de gré à gré d'un analyseur d'hématologie par le CSTU aurait-elle dû être effectuée selon la procédure d'appel d'offres public?

3. Analyse

Le CSTU étant un établissement public visé par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*², il est un organisme public au sens de l'article 4 (6) de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (la « LCOP »)³. Ainsi, lorsqu'il conclut un contrat public, le CSTU est tenu de respecter les dispositions de la LCOP, des règlements pris pour son application, ainsi que des directives qui en découlent.

3.1. L'acquisition de gré à gré d'un analyseur d'hématologie par le CSTU aurait-elle dû être effectuée selon la procédure d'appel d'offres public?

L'AMP est d'avis que le CSTU a scindé ses besoins; il aurait dû procéder à la publication d'un appel d'offres public pour combler l'ensemble de ses besoins relativement à l'acquisition d'un analyseur d'hématologie.

Afin d'assurer le respect des grands principes régissant les marchés publics énoncés à l'article 2 de la LCOP, un organisme public doit effectuer une planification de ses besoins préalablement à toute démarche contractuelle. Cette planification comporte trois volets essentiels : la définition des besoins, l'analyse du marché et l'estimation des coûts. Il convient de rappeler que cet exercice est primordial, notamment aux fins d'effectuer le choix du mode de sollicitation approprié pour combler les besoins exprimés, et ce, en conformité avec le cadre normatif.

Afin d'évaluer et d'établir le montant total de l'acquisition projetée, l'organisme public doit tenir compte de l'ensemble des dépenses afférentes à cette acquisition. Il peut s'agir, par exemple, des coûts liés à la livraison de l'équipement ou à son installation, des services d'entretien du bien acquis, ou des produits et matériaux nécessaires à son bon fonctionnement.

Par ailleurs, selon l'article 12 de la LCOP, un organisme public ne peut répartir ou scinder ses besoins dans le but d'éviter de recourir à la procédure d'appel d'offres public.

En définitive, il est primordial pour tout organisme public d'effectuer cet exercice préalablement à l'acquisition afin d'éviter de fractionner ses besoins sous la forme

² RLRQ, c. S-4.2

³ RLRQ, c. C-65.1

de plusieurs contrats de gré à gré dont les montants sont inférieurs au seuil d'appel d'offres public, ce qui contrevient au cadre normatif.

Au printemps dernier, le CSTU a décidé d'entamer des démarches dans le but d'acquérir un analyseur d'hématologie. Celui qu'il possédait ayant atteint la fin de sa vie utile, il était devenu nécessaire de procéder à son remplacement.

Dans le cadre de ses démarches préparatoires, le CSTU a d'abord communiqué avec le Centre d'acquisitions gouvernementales afin de manifester son intérêt à intégrer un regroupement d'achats à titre de participant et, ainsi, à profiter des bénéfices résultant de l'achat regroupé. Au terme de ses démarches, le CSTU a été avisé par le Centre d'acquisitions gouvernementales qu'il n'était pas possible pour lui d'intégrer un regroupement à ce moment.

Après diverses discussions entre les différents intervenants sur la stratégie d'acquisition à adopter – et n'ayant d'autre choix que de remplacer l'analyseur d'hématologie devenu désuet – le CSTU a décidé de poursuivre ses démarches afin d'acquérir un nouvel appareil en concluant un contrat de gré à gré.

La preuve recueillie par l'AMP est à l'effet que le CSTU a bel et bien effectué une estimation des coûts aux fins de déterminer le montant de l'ensemble des dépenses qui seraient engagées préalablement à cette acquisition. Ainsi, le montant relatif à l'achat de l'analyseur d'hématologie et aux services professionnels liés à son entretien totalisent un montant sous les seuils d'appel d'offres applicables au réseau de la santé et des services sociaux.

Toutefois, la vérification démontre que la valeur de l'un des éléments accessoires à l'acquisition projetée, soit les consommables, a été écartée aux fins d'établir le montant total de la dépense sur laquelle s'est fondé le choix du mode de sollicitation. En effet, l'appareil choisi nécessite des consommables, notamment des réactifs, qui sont essentiels à son bon fonctionnement et qui ne sont pas compris avec l'achat de l'appareil. De surcroît, non seulement l'appareil exige ces consommables afin d'effectuer les analyses requises, mais ceux-ci doivent provenir du même manufacturier que l'appareil.

Or, le CSTU a fait le choix d'acquérir ces consommables en concluant un contrat distinct. Il a fondé cette décision sur la récurrence des commandes, laquelle a été établie selon un calendrier basé, entre autres, sur les délais d'expiration des différents réactifs nécessaires au fonctionnement de l'appareil. De même, puisqu'un contrat à commandes offre une certaine flexibilité, le CSTU a opté pour ce véhicule contractuel car il lui permet d'effectuer des commandes à intervalles réguliers au cours de l'année. Bien que des questionnements de certains membres du personnel aient été soulevés quant au choix du mode de sollicitation, le CSTU a poursuivi sa démarche.

En outre, la preuve recueillie par l'AMP dans le cadre de sa vérification lui a permis de prendre connaissance des résultats d'un exercice d'estimation effectué par l'équipe du laboratoire du CSTU. Ces résultats illustrent que les besoins concernant les types de consommables (réactifs, liquides, etc.) sont les mêmes que l'autre établissement hospitalier d'Ungava, et que le CSTU effectue environ 11 000 tests par année.

Ainsi, selon la documentation recueillie, la valeur de ces consommables s'élève approximativement à 27 000 \$ par année, soit environ 135 000 \$ pour la durée totale du contrat. Ce montant a pour effet de doubler la valeur totale de l'acquisition, dépassant ainsi les seuils permis pour conclure un contrat en ayant recours au mode de sollicitation de gré à gré.

Considérant que seuls les consommables provenant du manufacturier de l'appareil peuvent être utilisés pour faire fonctionner celui-ci et qu'il était impératif de procéder à une telle acquisition, l'AMP juge que ces besoins étaient indissociables; l'absence d'une telle acquisition rendrait l'appareil, à toutes fins pratiques, inutilisable. Conséquemment, puisque le processus d'acquisition vise à combler l'ensemble des besoins de l'organisme public, l'achat des consommables aurait dû être inclus dans l'acquisition globale visant à doter le CSTU d'un analyseur d'hématologie fonctionnel, ainsi que des services professionnels liés à son entretien.

L'AMP est d'avis que le CSTU a contrevenu au cadre normatif en scindant ses besoins, et qu'il aurait dû, dans le cas présent, procéder par appel d'offres public.

En dépit des manquements importants au cadre normatif applicable, l'AMP considère qu'il n'est pas opportun, au regard de l'intérêt public, de recommander la résiliation du contrat en cours. Ce choix est fondé sur la saine gestion des fonds publics et sur les particularités du dossier, notamment les enjeux relatifs à la localisation du CSTU. Toutefois, l'AMP tient à réitérer et à souligner la nécessité, pour un organisme public, de procéder à une planification rigoureuse et adéquate de ses besoins. Cet exercice revêt une importance capitale en ce qui a trait au respect des grands principes de la LCOP, notamment le traitement équitable des concurrents et le choix du mode de sollicitation approprié pour combler les besoins exprimés, en conformité avec le cadre normatif.

4. Conclusion

VU le principe général énoncé à l'article 10 de la LCOP voulant que les organismes publics doivent procéder à l'octroi des contrats publics en ayant recours à la procédure d'appel d'offres public;

VU les divers modes de sollicitation prévus par le cadre normatif, dont les seuils sont déterminés par les accords de libéralisation;

VU le seuil de 121 199 \$ obligeant les organismes publics du réseau de la santé et des services sociaux à procéder à la publication d'un appel d'offres public;

VU le principe voulant qu'un organisme public ne puisse diviser ses besoins dans l'intention de ne pas recourir à la procédure d'appel d'offres public;

VU les consommables, qui font partie intégrante des besoins exprimés par l'organisme public, et dont l'acquisition a été effectuée par le biais d'un contrat distinct avec le fournisseur de l'analyseur d'hématologie;

VU le montant de la dépense liée aux consommables;

VU le fractionnement des besoins;

VU le montant total de la dépense envisagée pour répondre aux besoins exprimés par l'organisme public;

VU l'importance de l'acquisition pour des raisons de santé publique;

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 31 (2) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, l'AMP

RECOMMANDE au dirigeant du Centre de santé Tulattavik de l'Ungava de prévoir un plan de formation du personnel impliqué dans les processus de gestion contractuelle afin de le sensibiliser à l'importance de son rôle ainsi que de ses responsabilités dans le respect du cadre normatif et des principes applicables à la passation des contrats publics;

RECOMMANDE au dirigeant du Centre de santé Tulattavik de l'Ungava de se doter de procédures efficaces et efficientes visant à identifier le mode de sollicitation applicable suivant les obligations contenues au cadre normatif et d'en respecter les principes;

REQUIERT du dirigeant du Centre de santé Tulattavik de l'Ungava de la tenir informée, par écrit, dans un délai de 45 jours, des mesures prises pour donner suite à ces recommandations.

Fait le 1^{er} novembre 2022

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ