

## Décision ordonnant à Santé Québec – Centre hospitalier de l'Université de Montréal de ne pas donner suite à son intention de conclure de gré à gré le contrat identifié au SEAO sous le numéro de référence 20128913

**N° de l'ordonnance :** 2026-03

**Loi habilitante :** *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1, 29, 41 et 50

### 1. APERÇU

Le 10 mars 2026, Santé Québec – Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) a publié au Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO) un avis annonçant son intention de conclure, en date du 25 mars 2026, un contrat de gré à gré<sup>1</sup> avec une entreprise qui y est identifiée. Par cet avis, le CHUM invitait toute entreprise intéressée à lui manifester son intérêt à réaliser le contrat.

Il s'agit d'un contrat d'approvisionnement d'une durée de deux ans, plus deux autres années d'option, visant l'acquisition d'une solution infonuagique de gestion des horaires de travail et de communication entre différents intervenants.

Le contrat envisagé comportait une dépense supérieure au seuil minimal applicable qui rend obligatoire, sauf exception, le recours à la procédure d'appel d'offres public. Afin de justifier son intention de ne pas recourir à cette procédure et de plutôt octroyer son contrat de gré à gré, le CHUM indiquait à l'avis d'intention que le contrat vise « la poursuite de l'utilisation d'une solution technologique déjà implantée au sein de l'établissement » et que « le remplacement de cette solution, installée et développée depuis 5 ans, entraînerait des impacts importants sur les opérations, la gestion des horaires des professionnels de la santé et la continuité des services ».

Le 24 mars 2026, l'Autorité des marchés publics (AMP) a reçu une plainte de la part d'une entreprise (plaignant) ayant manifesté au CHUM son intérêt à réaliser le contrat. Au moment d'acheminer sa plainte, le plaignant n'avait pas encore reçu la décision du CHUM quant à sa manifestation d'intérêt. La plainte ayant été jugée recevable, l'AMP a entamé l'examen du processus d'attribution et imposé le report de la date prévue de conclusion de contrat.

Le 16 avril 2026, pendant l'examen de l'AMP, le CHUM a transmis au plaignant sa décision de rejeter la manifestation d'intérêt et de maintenir son intention de conclure le contrat de gré à gré comme envisagé. Dans sa décision, le CHUM conclut que le plaignant n'a pas démontré de façon probante, claire et adéquate sa capacité à réaliser le projet tel que décrit à l'avis d'intention. Il conclut également que le plaignant n'a pas soumis de cadre financier pour soutenir sa manifestation d'intérêt, alors que cela était exigé.

---

<sup>1</sup> *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ c. C-65.1, art. 13.1.

Or, l'examen démontre que la plainte est fondée. Les renseignements consignés au dossier permettent à l'AMP de conclure que le plaignant a la capacité de réaliser le contrat et qu'il n'est pas justifié de déroger au régime général de l'appel d'offres public.

## 2. QUESTION SOULEVÉE

Les questions sur lesquelles l'AMP doit se prononcer sont les suivantes :

1. Le plaignant a-t-il démontré, par sa manifestation d'intérêt, sa capacité à réaliser le contrat visé par l'avis d'intention ?
2. Le CHUM est-il en mesure de démontrer qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public pour le contrat qu'il veut octroyer de gré à gré ?

## 3. ANALYSE

Santé Québec est un organisme public au sens de l'article 4(4) de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP). Lorsqu'il conclut un contrat public, il est notamment tenu de respecter les dispositions de la LCOP, des règlements pris pour son application et des directives qui en découlent. Dans le cas présent, Santé Québec agit par l'entremise de l'établissement Centre hospitalier de l'Université de Montréal.

### 3.1 Le plaignant a-t-il démontré, par sa manifestation d'intérêt, sa capacité à réaliser le contrat visé par l'avis d'intention ?

Les informations fournies dans la manifestation d'intérêt, en réponse aux besoins et aux exigences énoncés dans l'avis d'intention, permettent au plaignant d'établir sa capacité à réaliser le contrat envisagé.

L'octroi de gré à gré permet à un organisme public, sous certaines conditions, d'attribuer un contrat à une entreprise directement, sans appel à la concurrence. Lorsque la valeur du contrat envisagé dépasse le seuil d'appel d'offres public, ce mode d'attribution constitue une dérogation à la règle générale de l'appel d'offres public<sup>2</sup> qui n'est autorisée que dans des situations exceptionnelles<sup>3</sup>. C'est le cas notamment lorsque l'organisme estime pouvoir démontrer, selon l'objet du contrat et les principes énoncés à l'article 2 de la LCOP, que le recours à l'appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public<sup>4</sup>.

Dans ce contexte, l'organisme public doit publier un avis indiquant, entre autres, le nom de l'entreprise avec laquelle il a l'intention de conclure un contrat de gré à gré ainsi que la description détaillée des besoins de l'organisme et des obligations prévues au contrat. C'est sur la base de ces renseignements que les soumissionnaires potentiels peuvent évaluer adéquatement leur intérêt et leur capacité à réaliser le contrat.

Toute entreprise intéressée peut ensuite déposer une manifestation d'intérêt auprès de l'organisme public afin de démontrer sa capacité à réaliser le contrat et, ce faisant, d'établir qu'un appel d'offres public servirait davantage l'intérêt public.

---

<sup>2</sup> LCOP, art. 10.

<sup>3</sup> LCOP, art. 13.

<sup>4</sup> LCOP, art. 13(4).

Dans le cas présent, l'AMP doit établir si le plaignant a démontré, par sa manifestation d'intérêt, sa capacité à réaliser le contrat visé par l'avis d'intention du CHUM, en fonction des besoins et des obligations qui y sont exprimés<sup>5</sup>.

Dans des décisions antérieures<sup>6</sup>, l'AMP a identifié les principes applicables à ce mécanisme, dont elle doit s'inspirer dans le cadre de son interprétation :

1. L'appel d'offres public est la norme et l'octroi de contrats de gré à gré est l'exception.
2. Lors de la contestation d'une décision d'un organisme public de procéder par octroi d'un contrat de gré à gré, le degré de preuve que doit respecter le plaignant se limite à démontrer, de façon raisonnable, que le recours au mode gré à gré n'est pas justifié.
3. Par sa nature, un avis d'intention ne contient qu'une brève description des besoins du contrat et n'est pas aussi complet qu'un appel d'offres public. Il est donc normal qu'une manifestation d'intérêt ne soit pas aussi complète qu'une soumission déposée dans le cadre d'un processus d'appel d'offres public.
4. Un fournisseur potentiel peut valablement contester un avis d'intention en présentant une manifestation d'intérêt qui ne respecte pas toutes les exigences de l'avis d'intention.

En l'occurrence, le plaignant a déposé une manifestation d'intérêt contenant l'ensemble des 11 documents exigés dans l'avis d'intention, dont un où il indique être conforme à tous les critères techniques exigés, dont le nombre dépasse 200. Le plaignant y explique, pour chaque critère, en quoi il est conforme. Les documents déposés comprennent aussi une vidéo de démonstration de la plateforme proposée par le plaignant.

Dans sa décision de rejeter la manifestation d'intérêt, le CHUM soutient notamment que le plaignant ne démontre pas « clairement », « adéquatement » et « de façon probante » sa conformité à cinq éléments distincts.

À cet égard, l'AMP constate que ces éléments ne font pas référence de façon précise et explicite à l'un des nombreux critères identifiés à l'avis d'intention. Elle constate aussi que le CHUM ne prétend pas que le plaignant ne répond pas à un besoin ou à une obligation clairement identifiée dans l'avis d'intention. Dans sa décision, le CHUM se contente plutôt de mettre en doute la capacité du plaignant à répondre aux besoins, sans apporter d'arguments concrets permettant d'établir l'incapacité du plaignant à répondre aux besoins et aux obligations énoncés à l'avis d'intention.

À titre d'exemple, voici l'un des éléments que le CHUM soulève pour rejeter la manifestation d'intérêt du plaignant :

« L'avis d'intention requiert notamment : un support 24/7; un plan de contingence en cas de panne; l'hébergement des données pour une durée déterminée.

Les informations transmises ne permettent pas d'établir clairement que l'ensemble de ces obligations est couvert de façon complète et structurée ».

<sup>5</sup> LCOP, art. 13.1.

<sup>6</sup> AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS, *Décision ordonnant à la Société de développement et de mise en valeur du Parc olympique de ne pas donner suite à son intention de conclure le contrat de gré à gré identifié sous le numéro de référence 1486711*, Ordonnance 2021-03, Québec, 16 juin 2021; AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS, *Décision ordonnant au Centre intégré de santé et de services sociaux du Bas-Saint-Laurent de ne pas donner suite à son intention de conclure de gré à gré le contrat public identifié au SEAO sous le numéro de référence 1612716*, Ordonnance 2022-03, Québec, 27 septembre 2022.

En dépit de ce que soutient le CHUM, l'AMP constate que le plaignant a fourni une manifestation d'intérêt qui comprend l'ensemble des documents et informations exigés à l'avis d'intention. Par ailleurs, en plus d'indiquer qu'il est conforme à tous les critères techniques contenus dans l'avis d'intention, le plaignant a fourni des détails additionnels concernant sa conformité à ces critères. Ainsi, l'AMP considère que le plaignant a démontré, de façon sérieuse et raisonnable, qu'il est en mesure de réaliser le contrat selon les besoins et les obligations énoncés dans l'avis d'intention.

Par ailleurs, le CHUM soutient que le plaignant n'a pas fourni de cadre financier alors que l'avis d'intention l'exigeait.

À cet égard, l'AMP constate que l'avis d'intention exigeait seulement la transmission d'un « Cadre financier pour la nouvelle plateforme (licences, utilisateurs, etc.) », sans détailler davantage ce que l'organisme public entend par « cadre financier ».

Or, le plaignant a inclus dans sa manifestation d'intérêt un cadre financier dans lequel il explique comment il établit le prix de ses soumissions, soit en fonction des licences d'utilisation, des frais d'implantation, du support et de la maintenance, de l'hébergement et de la sécurité, ainsi que des mises à jour de la plateforme.

Le plaignant a donc bel et bien fourni un cadre financier dans sa manifestation d'intérêt. De plus, à défaut de décrire spécifiquement les informations qu'il désire obtenir dans ce cadre financier, le CHUM ne peut prétendre que celui produit par le plaignant n'en constitue pas un au sens de l'avis d'intention.

Par conséquent, l'AMP constate qu'au regard des éléments apparaissant dans l'avis d'intention du CHUM, la manifestation d'intérêt du plaignant permet d'établir qu'il a la capacité requise pour réaliser le contrat.

### **3.2 Le CHUM est-il en mesure de démontrer qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public pour le contrat qu'il veut octroyer de gré à gré ?**

À la lecture de l'avis d'intention du CHUM, de la manifestation d'intérêt du plaignant et des observations recueillies, l'AMP conclut que le CHUM n'a pas réussi à démontrer qu'un appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public et qu'il lui est nécessaire de recourir à l'exception que constitue l'octroi de gré à gré d'un contrat dont la valeur dépasse le seuil d'appel d'offres public.

Pour déterminer s'il est en droit de conclure le contrat envisagé de gré à gré sous l'exception prévue à l'article 13(4) de la LCOP, le CHUM doit démontrer que dans le contexte particulier du processus d'attribution en cause :

- L'appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public, puisqu'il n'offrirait pas les bénéfices ordinairement escomptés par ce mécanisme<sup>7</sup>.
- La décision de procéder à l'attribution d'un contrat de gré à gré respecte les principes fondamentaux prévus à l'article 2 de la LCOP.

<sup>7</sup> Ces bénéfices incluent l'obtention du meilleur produit au meilleur prix et l'élimination du favoritisme (Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives*, 4<sup>e</sup> éd., Éditions Yvon Blais, Montréal, 2020, p. 1286-1287).

Lors de l'examen, l'AMP a demandé plus d'explications au CHUM quant à sa position voulant qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public. Les arguments du CHUM se résument ainsi :

- Le remplacement de solution entraînerait des impacts opérationnels majeurs.
- Le coût interne estimé du remplacement se situerait entre 950 000 \$ et 1 264 000 \$.
- Le remplacement accroîtrait significativement les risques d'erreurs et, ainsi, les risques d'atteinte à la continuité des services.

### **Impacts opérationnels**

Le CHUM soutient que le changement de solution entraînerait des impacts opérationnels importants liés à la gestion du changement. Il estime que ses employés devraient alors réaliser plusieurs actions, incluant de la formation, ce qui représenterait un effort total de 10 540 heures. De façon plus précise, il estime que les utilisateurs devraient consacrer 2,5 heures chacun à des activités de formation et d'accompagnement, tandis que les super-utilisateurs devraient y consacrer 8 heures chacun. Des heures devraient aussi être prévues pour reprogrammer les horaires. Le CHUM soutient que ces estimations ont été établies en fonction d'expériences antérieures, dont celle vécue avec la solution actuelle.

Par ailleurs, le CHUM allègue qu'au moment de prendre la décision de procéder à l'octroi du contrat de gré à gré, il devait considérer les moyens de pression des médecins dans le contexte des négociations du renouvellement de leur entente avec le gouvernement. Bien que cette situation soit maintenant résolue, le CHUM soutient qu'elle rendait difficile la gestion du déploiement d'un nouveau système.

Toutefois, l'AMP constate que malgré les explications du CHUM quant à son besoin de minimiser ou d'éviter les impacts organisationnels d'un changement de solution, l'organisme n'a pas procédé à l'estimation de ces impacts en tenant compte de ce que les solutions disponibles sur le marché pouvaient offrir. D'ailleurs, le CHUM n'a pas transposé ce besoin sous forme de critères et d'exigences dans son avis d'intention. Il n'est donc pas en mesure de déterminer si la solution du plaignant entraînerait ou non un impact sur ses opérations et, le cas échéant, quel en serait le degré d'importance. Sans cette connaissance, le CHUM ne peut affirmer que la mise en concurrence n'offrirait pas les bénéfices ordinairement escomptés.

### **Coût interne à assumer**

Pour justifier son refus de procéder à l'octroi du contrat par un processus d'appel d'offres public, le CHUM allègue qu'advenant un changement de solution, il devrait assumer des coûts internes qu'il estime entre 950 000 \$ et 1 264 000 \$, en fonction des impacts opérationnels. Or, cet argument ne peut à lui seul constituer un motif valable pour recourir à l'exception que représente l'octroi d'un contrat de gré à gré selon l'article 13(4) de la LCOP.

En effet, il existe plusieurs possibilités permettant à un organisme public d'obtenir la meilleure valeur dans l'intérêt public tout en respectant les principes d'ouverture à la concurrence et d'équité entre les concurrents.

À cet égard, le *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*<sup>8</sup> prévoit notamment un mécanisme intitulé « Coût total d'acquisition » qui dans le cadre d'un processus d'adjudication, permet de considérer des coûts additionnels liés à l'acquisition. Ces coûts correspondent aux coûts qui ne sont pas inclus dans le prix soumis et que l'organisme devrait assumer pendant la durée de vie utile des biens acquis. Ils sont ajoutés au prix soumis afin d'établir l'offre la plus avantageuse. L'ajustement de prix doit toutefois être fondé sur des éléments quantifiables, mesurables et identifiés aux documents d'appel d'offres. Il doit en outre s'effectuer après le dépôt des soumissions, selon les renseignements contenus dans chaque soumission.

### **Risques d'erreurs**

Le CHUM soutient que ses expériences antérieures lui permettent de déterminer qu'un changement de solution entraînerait des erreurs, comme des incohérences entre les horaires, ce qui aurait notamment pour conséquence de désorganiser les équipes et de nuire à la continuité des services offerts. Il soutient que tout changement de système entraîne intrinsèquement des risques.

Comme pour les impacts opérationnels allégués, l'AMP constate que les explications du CHUM quant aux risques d'erreurs n'ont pas été évaluées en fonction de ce que les solutions disponibles sur le marché pouvaient offrir. Le besoin d'éviter les risques d'erreurs n'a pas non plus été transposé sous forme de critères et d'exigences dans l'avis d'intention. L'AMP estime qu'il est possible d'élaborer certains critères pour éviter d'acquiescer à une solution dont la migration entraînerait des risques importants. Des bancs d'essai peuvent d'ailleurs être envisagés.

De plus, un organisme public ne peut octroyer, à répétition et au même fournisseur, des contrats de gré à gré dont la valeur excède le seuil d'appel d'offres public en se contentant d'affirmer que tout changement de système informatique entraîne intrinsèquement des risques. Une telle prémisse, formulée de manière générale et abstraite, aurait pour effet de soustraire le secteur des technologies de l'information à toute mise en concurrence dès qu'un concurrent est déjà en place au sein d'un organisme public. Cela priverait les organismes des bénéfices recherchés par la mise en concurrence, notamment en matière de transparence, d'équité, d'innovation et de saine gestion des fonds publics.

Par conséquent, le CHUM n'a pas réussi à démontrer qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public.

## **4. CONCLUSION**

VU le principe général de procéder par appel d'offres public pour l'octroi de contrats d'organismes publics, conformément à l'article 10 de la LCOP.

VU la nécessité de respecter les principes de transparence, de traitement intègre et équitable des concurrents, d'accès aux contrats publics et de recherche de la meilleure valeur dans l'intérêt public, conformément à l'article 2 de la LCOP.

---

<sup>8</sup> RLRQ, c. C-65.1, r 5.1.

VU la publication d'un avis d'intention de conclure un contrat de gré à gré en vertu de l'article 13(4) de la LCOP.

VU que le plaignant ayant manifesté son intérêt est en mesure de réaliser le contrat selon les besoins et les obligations énoncés dans l'avis d'intention.

VU que le CHUM n'a pas réussi à démontrer qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public.

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 29(2) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*<sup>9</sup>, l'AMP :

**ORDONNE** à Santé Québec – Centre hospitalier de l'Université de Montréal de ne pas donner suite à son avis d'intention de conclure de gré à gré le contrat public identifié au SEAO sous le numéro de référence 20128913 et, conformément à l'article précité, de recourir à l'appel d'offres public s'il entend conclure ce contrat.

Conformément à l'article 67 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, tout contrat public conclu par Santé Québec – Centre hospitalier de l'Université de Montréal en contravention de la présente ordonnance pourrait être résilié de plein droit à compter de la réception, par l'organisme, d'une notification de l'AMP à cet effet.

Fait le 1<sup>er</sup> juin 2026

---

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

---

<sup>9</sup> RLRQ, c. A-33.2.1.