

Recommandations formulées du Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Est concernant le contrat conclu à la suite de l'appel d'offres identifié sous le numéro de référence 1541073

No de la recommandation : 2022-05

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

1. Aperçu

L'Autorité des marchés publics (l'« AMP ») a reçu une communication de renseignements visant un processus d'appel d'offres publié le 10 novembre 2021 par le Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Est (le « CISSS-ME »). L'appel d'offres en question a été publié au système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (« SEO ») sous le numéro de référence 1541073.

Le CISSS-ME a lancé cet appel d'offres afin d'adjuger un contrat de service de buanderie avec transport pour l'entretien et le lavage de la lingerie et de la literie souillée de 11 CHSLD de la région de Longueuil et ses environs. Par ce contrat, le CISSS-ME a voulu également offrir le service de dépannage pour les buanderies de l'Hôpital Pierre-Boucher et du Centre d'hébergement de l'Hôtel-Dieu-de-Saint-Hyacinthe. Le contrat est d'une durée d'un an et il est assorti d'une option de renouvellement de six mois.

Le communicant a allégué que le CISSS-ME, en imposant le 20 décembre 2021 comme date de début de la prestation des services, a inséré une condition de conformité déraisonnable aux documents d'appel d'offres, puisque la date limite de réception des soumissions était fixée au 10 décembre 2021.

L'AMP a procédé à une vérification et a recueilli des documents pertinents en lien avec le processus d'appel d'offres visé. Au terme de cette vérification, elle conclut que le cadre normatif n'a pas été respecté. Les manquements au cadre normatif qui ont été relevés par l'AMP sont exposés dans les sections qui suivent.

2. Questions en litige

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

1. L'exigence prévue aux documents d'appel d'offres quant à la date de début de la prestation de services était-elle déraisonnable?
2. Le principe du traitement intègre et équitable des soumissionnaires a-t-il été respecté dans le cadre de l'analyse de la conformité des soumissions?
3. Le principe du traitement intègre et équitable des soumissionnaires a-t-il été respecté dans le cadre des demandes de correction des irrégularités mineures?

3. Analyse

Le CISSS-ME est un organisme public au sens de l'article 4 (6) de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (la « LCOP »)¹. Ce faisant, lorsqu'il octroie un contrat public, le CISSS-ME est notamment tenu de respecter les dispositions de cette loi, des règlements pris pour son application et des directives qui en découlent.

3.1. L'exigence prévue aux documents d'appel d'offres quant à la date de début de la prestation était-elle déraisonnable?

L'exigence quant à la date de début de la prestation de services est déraisonnable.

Les organismes publics sont les mieux placés pour connaître les besoins auxquels ils cherchent à répondre lorsqu'ils adjugent un contrat. Ces derniers disposent donc d'une large discrétion lorsqu'ils déterminent le contenu de leurs documents d'appel d'offres².

Lorsqu'ils choisissent le contenu de leurs documents d'appel d'offres, les organismes publics doivent s'assurer que ce choix est fait « [...] dans l'intérêt de la collectivité tout en respectant la saine concurrence et, conséquemment, la liberté de commerce »³. Ces organismes ne peuvent donc pas imposer d'exigences arbitraires, frivoles ou qui ont pour but de contourner la loi⁴.

Dans le même ordre d'idées, l'AMP note que le Tribunal canadien du commerce extérieur (le « TCCE ») considère que les organismes publics fédéraux appelés à choisir le contenu de leurs documents d'appel d'offres sont tenus d'exercer leur discrétion de manière raisonnable⁵. Selon la jurisprudence du TCCE, qui joue un rôle

¹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ c. C-65.1, art. 4 (6)

² *Drummondville (Ville de) c. Construction Yvan Boisvert*, 2004 CanLII 76596 (QC CA), par. 1

³ *Id.*

⁴ *Id.*; *MYG Informatique inc. c. Commission scolaire René-Lévesque*, 2006 QCCA 1248, par. 55; *Entreprises PS Roy inc. c. Magog (Ville de)*, 2013 QCCA 617, par. 49

⁵ *NISIT International Ltd.*, PR-2020-069 (TCCE), par. 68; *Almon Equipment Limited c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux)*, PR-2011-022 (TCCE), par. 54; *723186 Alberta Ltd (Re)*, PR-2011-028, par. 22; *Global Hupholstery Co. Inc. c. Canada (Travaux publics et Services*

similaire à celui de l'AMP dans le contexte de la surveillance des contrats fédéraux, les exigences des appels d'offres des organismes fédéraux ne peuvent donc pas être « [...] discriminatoires, impossibles à satisfaire ou déraisonnables d'une quelconque autre manière »⁶.

L'AMP retient de ce qui précède que la légitimité des exigences imposées par des organismes publics dans les documents d'appel d'offres s'apprécie par la raisonnable des objectifs qui les sous-tendent et des choix qui en découlent. La discrétion des organismes publics en ce qui a trait à l'élaboration des exigences est exercée raisonnablement en tenant compte, d'une part, des choix que ceux-ci souhaitent effectuer en vue de répondre à un ou des besoins dans l'intérêt de la collectivité et, d'autre part, en veillant au respect du principe de saine concurrence, prévu expressément à la LCOP⁷.

Lorsque les objectifs sont arbitraires ou frivoles, ou qu'ils mènent à des choix qui ne tiennent pas compte de la nécessité d'une saine concurrence, les exigences ne permettent pas d'assurer les objectifs d'intérêt public qu'ils visent et peuvent nuire à la capacité de concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics.

En l'espèce, le CISSS-ME a inclus, dans ses documents d'appel d'offres, une condition de conformité exigeant que les soumissionnaires confirment, dans l'éventualité où leur soumission serait retenue, qu'ils amorceront l'exécution de la prestation de services au plus tard le 20 décembre 2021. La date limite de réception des soumissions était, quant à elle, fixée au 10 décembre 2021.

Selon la responsable du processus d'appel d'offres, cette exigence s'expliquait par la nécessité d'entamer la prestation de services le plus rapidement possible. En effet, une entreprise spécialisée dans la fabrication d'équipements de buanderie a analysé l'état de l'équipement de buanderie installé à l'Hôpital Pierre-Boucher. Cette analyse a révélé que l'équipement de buanderie installé sur ce site était dans un état critique et risquait de faire l'objet de bris mécaniques importants. Le CISSS-ME a donc entrepris des démarches afin de préparer l'acquisition de nouveaux équipements de buanderie.

Toutefois, comme ces démarches nécessitaient un certain degré de préparation, le CISSS-ME a décidé de trouver une solution à court terme afin de pallier le risque de bris mécanique de son équipement de buanderie. Dans cette perspective, il a lancé cet appel d'offres afin d'obtenir les services de buanderie avec transport pour 11 CHSLD, ainsi que des services de buanderie de dépannage pour l'Hôpital Pierre-Boucher et le Centre d'hébergement de l'Hôtel-Dieu-de-Sainte-Hyacinthe. Dans la mesure où le lancement de cet appel d'offres se voulait une solution à court terme,

gouvernementaux), PR-2008-052, par. 11; *MTS Allstream inc. c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux)*, PR-2004-061, par. 68

⁶ *NISIT International Ltd*, préc., note 5, par. 68

⁷ *Loi sur les contrats des organismes publics*, préc., note 1, art. 2 (3)

la responsable de l'appel d'offres a précisé qu'il était nécessaire d'amorcer le contrat le plus tôt possible. C'est pourquoi la date de début de la prestation de services a été fixée au 20 décembre 2021, alors que la date d'ouverture des soumissions était planifiée le 10 décembre 2021.

L'AMP constate que l'exigence relative au début de la prestation de services avait pour but de répondre à un objectif important : le maintien du service d'entretien et de lavage de la lingerie et de la literie souillée. L'AMP comprend que cet objectif est d'autant plus important dans le cadre de l'actuelle pandémie de COVID-19. L'exigence de commencer la prestation de services au plus tard le 20 décembre 2021 n'est donc ni arbitraire, ni frivole.

L'AMP conclut toutefois que l'exigence, telle que formulée dans les documents d'appel d'offres, était déraisonnable. En effet, les vérifications entreprises par l'AMP lui ont permis de déterminer que le CISSS-ME n'a pas été en mesure de conclure le contrat avant le 20 décembre 2021; l'adjudication du contrat a eu lieu le 5 janvier 2022, l'exécution du contrat a été amorcée le 10 janvier 2022, et le contrat n'a été officiellement signé que le 12 janvier 2022.

L'AMP note que le CISSS-ME n'a pas été en mesure de finaliser l'analyse de la conformité des soumissions avant la fin du temps des Fêtes, le CISSS-ME n'ayant finalisé l'analyse que le 5 janvier 2022. Or, le retard que pouvait occasionner l'analyse de la conformité des soumissions à cette période de l'année ne relève pas de la force majeure.

Le CISSS-ME était fondé à imposer une exigence fixant la date de début de prestation de services au 20 décembre 2021. Il se devait toutefois de tenir compte de sa capacité à analyser la conformité des soumissions – plus particulièrement à cette période de l'année – et à octroyer le contrat avant cette date. L'organisme n'ayant pas effectué une telle évaluation, les exigences obligatoires énoncées aux documents d'appel d'offres ont eu pour effet d'imposer aux soumissionnaires l'obligation de confirmer qu'ils seraient en mesure d'entamer la prestation de services à une date antérieure à la date de l'adjudication.

3.2. Le principe du traitement intègre et équitable des soumissionnaires a-t-il été respecté dans le cadre de l'analyse de la conformité des soumissions?

L'AMP conclut que le principe du traitement intègre et équitable des soumissionnaires n'a pas été respecté dans le cadre de l'analyse de la conformité des soumissions.

La LCOP vise notamment à promouvoir le principe du traitement intègre et équitable des concurrents⁸. Ce principe présuppose que les organismes publics ont l'obligation

⁸ *Loi sur les contrats des organismes publics*, préc., note 1, art. 2 (2)

implicite de traiter les soumissions reçues de manière équitable et uniforme afin d'éviter qu'un soumissionnaire ne soit avantagé au détriment d'un autre⁹.

Tel qu'indiqué précédemment, les documents d'appel d'offres exigeaient des soumissionnaires la confirmation qu'ils commenceraient la prestation de services au plus tard le 20 décembre 2021. Les documents d'appel d'offres indiquent que le non-respect de cette exigence entraîne le rejet automatique de la soumission.

À la suite des vérifications effectuées, l'AMP conclut que les soumissionnaires n'ont pas été traités de manière uniforme en lien avec le respect de cette exigence.

Une des soumissions déposées dans le cadre de l'appel d'offres a été rejetée par le CISSS-ME puisque le soumissionnaire y a indiqué qu'il ne pourrait pas entamer la prestation de services à la date demandée. Ce soumissionnaire précisait qu'il ne serait en mesure de commencer la prestation de services que le 1^{er} février 2022. Cette soumission a été écartée par le CISSS-ME au motif que la soumission n'était pas conforme à l'exigence de l'appel d'offres relative à la date du début de la prestation de services.

La soumission déposée par l'entreprise qui s'est vu adjuger le contrat indiquait, quant à elle, que l'entreprise était en mesure d'amorcer la prestation de services à la date demandée. Dans la mesure où le CISSS-ME n'a pas finalisé l'analyse de la conformité des soumissions avant le 5 janvier 2022, il est évidemment compréhensible que la prestation de services n'ait pas débuté à la date fixée par les documents d'appel d'offres.

Certains éléments de preuve recueillis par l'AMP révèlent toutefois que ce soumissionnaire devait, lui aussi, composer avec un certain temps d'adaptation entre la confirmation de l'adjudication du contrat et le début de la prestation de services.

En effet, le contrat requiert que le soumissionnaire retenu mette un certain nombre de chariots à la disposition du CISSS-ME. Ces chariots servent à l'entreposage et à l'expédition de la lingerie, ainsi que de la literie souillée vers le point de traitement de l'entreprise retenue.

En l'espèce, le CISSS-ME a exercé la possibilité qui lui est offerte par le cadre normatif et ses documents d'appel d'offres de demander au soumissionnaire retenu la correction d'irrégularités mineures à l'intérieur d'un délai fixé par le CISSS-ME. Dans le cadre de ce processus de correction des irrégularités mineures, des représentants du CISSS-ME ont communiqué, par courriel, avec des employés de ce soumissionnaire. Dans l'une des réponses transmises le 24 décembre 2021 par un employé du soumissionnaire retenu, celui-ci a mentionné que l'entreprise disposait des chariots requis pour entamer rapidement la prestation de services. L'employé a

⁹ *Recommandations formulées au dirigeant du Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Outaouais concernant le processus sur la gestion du parc d'équipements pour le soutien à domicile*, Recommandation 2020-06, p. 5; *Martel Building Ltd. c. Canada*, 2000 CSC 60, par. 88

toutefois ajouté que les chariots en question étaient situés à l'extérieur de la province. Il a néanmoins mentionné que l'entreprise pouvait faire transporter les chariots au Québec pour le 5 ou le 6 janvier 2022, à condition que l'entreprise avise son transporteur d'ici le 28 ou le 29 décembre 2021.

À la lumière de ces informations, l'AMP note qu'une certaine période devait donc être prévue afin de permettre à l'entreprise retenue de transporter les chariots au Québec et de commencer la prestation de services. L'AMP constate que cette période d'adaptation est plus courte que celle proposée par l'autre soumissionnaire.

Il n'en demeure pas moins que le CISSS-ME ne pouvait pas se baser sur la longueur de cette période d'adaptation pour déterminer si un soumissionnaire respectait ou non l'exigence obligatoire relative au début de la prestation de services. Le libellé de l'exigence prévue aux documents d'appel d'offres prévoit plutôt que les soumissionnaires doivent confirmer qu'ils amorceront la prestation de services au plus tard le 20 décembre 2021.

Le fait que la date de début de la prestation de services était antérieure à l'adjudication du contrat a eu pour effet d'empêcher le CISSS-ME de réaliser une évaluation précise du respect de cette exigence obligatoire par les soumissionnaires. Cette situation a eu entraîné un traitement non uniforme des deux soumissions. L'AMP conclut donc à une violation du principe du traitement équitable des soumissionnaires.

3.3 Le principe du traitement intègre et équitable des soumissionnaires a-t-il été respecté dans le cadre des demandes de correction des irrégularités mineures?

Le principe du traitement intègre et équitable des soumissionnaires n'a pas été respecté dans le cadre des demandes de correction des irrégularités mineures.

L'appel d'offres public est une procédure d'adjudication dont l'objectif est de permettre aux organismes publics, en s'adressant à un bassin de concurrents et en éliminant le favoritisme, d'acquérir les meilleurs services au meilleur coût possible¹⁰. L'appel d'offres public permet ainsi de favoriser l'intérêt public en pondérant la recherche du meilleur service au meilleur coût avec le traitement intègre et équitable des concurrents.

À cet égard, les tribunaux ont généralement reconnu que les organismes publics disposent d'une certaine latitude lors de l'évaluation de la conformité des soumissions qui leur sont présentées¹¹. Lorsqu'une soumission contient une irrégularité mineure qui n'a pas d'effet sur le prix des soumissions, le traitement égal des soumissionnaires ou l'intégrité du processus d'appel d'offres, les organismes publics peuvent en

¹⁰ *Recommandations formulées au dirigeant du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'île-de-Montréal concernant le processus d'adjudication du contrat CNIM-2018-072*, Recommandation 2021-02, p. 9

¹¹ *R.P.M. Tech inc. c. Gaspé (ville)*, J.E. 2004-1072, par. 27

demander la correction. Cette discrétion permet, comme le rappellent les tribunaux, d'éviter d'astreindre les organismes publics à un formalisme qui saperait les avantages du recours à la procédure d'appel d'offres public¹².

Pour exercer cette discrétion, l'organisme public doit communiquer avec l'entreprise qui a présenté la soumission contenant des irrégularités. Dans cette communication, l'organisme doit demander à l'entreprise de remédier aux irrégularités mineures à l'intérieur du délai qu'il fixe.

En l'espèce, la responsable du processus d'appel d'offres a constaté que l'une des soumissions reçues contenait des irrégularités dans la mesure où plusieurs documents exigés n'avaient pas été transmis avec la soumission. Après analyse de la nature des irrégularités, la responsable de l'appel d'offres a conclu qu'il s'agissait d'irrégularités mineures. Le CISSS-ME s'est, par conséquent, prévalu de la possibilité de demander la correction des irrégularités. La date limite pour corriger ces irrégularités a été fixée au 22 décembre 2021.

À la suite des vérifications effectuées, l'AMP constate que l'entreprise n'a pas transmis l'intégralité des documents manquants en date du 22 décembre 2021.

Conformément aux documents d'appel d'offres¹³, le défaut de remédier aux irrégularités mineures dans le délai fixé aurait dû entraîner le rejet de la soumission. Or, l'AMP note que le CISSS-ME n'a pas rejeté la soumission. L'organisme a plutôt accordé deux délais supplémentaires à l'entreprise afin qu'elle remédie à l'ensemble des irrégularités mineures. Cette dernière n'a transmis l'ensemble des documents exigés que le 31 décembre 2021. Le contrat lui a subséquemment été adjugé.

En permettant à l'entreprise de remédier aux irrégularités mineures contenues dans sa soumission après l'expiration du délai fixé, le CISSS-ME a dérogé à ses documents d'appel d'offres. En acceptant subséquemment la soumission de l'entreprise alors que cette dernière aurait dû être rejetée, le CISSS-ME a accepté une soumission qui n'était pas conforme.

L'AMP conclut donc que le principe du traitement intègre et équitable des concurrents n'a pas été respecté.

En lançant un processus d'appel d'offres public, les organismes publics s'engagent implicitement à adjuger le contrat aux seules entreprises qui ont présenté des soumissions conformes¹⁴. En l'espèce, le CISSS-ME a expressément prévu que les soumissions contenant une irrégularité mineure seraient rejetées si le soumissionnaire ne corrigeait pas l'irrégularité dans le délai indiqué. En adjugeant subséquemment le contrat à ce soumissionnaire, le CISSS-ME n'a pas respecté le principe du traitement

¹² *Id.*

¹³ Appel d'offres – Services, Régie, NO SA-211027-ME, art. 1.11.02

¹⁴ *M.J.B. Entreprises Ltd. c. Construction de Défense (1951) Ltée*, [1999] 1 R.C.S. 619, par. 41; *Martel Building Ltd. c. Canada*, préc., note 9, par. 88

intègre et équitable des concurrents puisqu'il a accepté la soumission d'une entreprise alors que celle-ci aurait dû être rejetée.

4. Conclusion

VU l'objectif de la LCOP consistant à promouvoir le traitement intègre et équitable des concurrents;

VU le risque de bris mécanique des équipements de buanderie du CISSS-ME;

VU les démarches entreprises afin de procéder à l'acquisition de nouveaux équipements de buanderie;

VU l'octroi, à titre de solution à court terme, d'un contrat de service visant à pallier le risque de bris mécanique des équipements de buanderie du CISSS-ME;

VU l'état d'avancement du contrat;

VU le caractère ponctuel et non récurrent de l'adjudication d'un contrat de service de buanderie par le CISSS-ME;

VU qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de recommander la résiliation du contrat ou sa prolongation, pour les motifs énoncés ci-dessus;

VU le non-respect du cadre normatif applicable au CISSS-ME dans le cadre du processus d'appel d'offres identifié au SEAO sous le numéro de référence 1541073;

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

RECOMMANDE au dirigeant du CISSS-ME de ne pas exercer l'option de renouvellement de six mois prévue à l'article 15.02 du contrat conclu à la suite du processus d'appel d'offres identifié au SEAO sous le numéro de référence 1541073;

RECOMMANDE au dirigeant du CISSS-ME, dans l'éventualité où le CISSS-ME l'estimerait opportun pour répondre à ses besoins, d'entreprendre un nouveau processus d'adjudication de contrat respectant le cadre normatif qui lui est applicable à la fin de l'exécution du contrat;

RECOMMANDE au dirigeant du CISSS-ME de se doter de mécanismes de contrôle visant à assurer le respect des exigences de ses processus d'appel d'offres, notamment le respect des dates d'adjudication des contrats;

REQUIERT du dirigeant du CISSS-ME de la tenir informée, par écrit, dans un délai de 30 jours, des mesures prises pour donner suite à ces recommandations.

Fait le 9 mai 2022

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ