

PAR COURRIEL

Québec, le 5 septembre 2023

██████████
Présidente-directrice générale
CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean
Chicoutimi (Québec) G7H 7K9

N° dossier : 20230213-01

**Objet : Lettre concernant l'examen des processus d'adjudication identifiés
au SEAO sous les numéros de références 1631274 et 1674075**

██████████
Par la présente, nous désirons vous informer que l'examen de l'adjudication et de l'exécution des contrats conclus suite aux processus d'appels d'offres 1631274 et 1674075, dont vous avez été avisée le 2 mars 2023, est terminé.

L'AMP prend acte de l'engagement du CIUSSS à :

- Mettre un terme à l'exécution du contrat adjudgé à la suite du processus d'adjudication 1674075, dans un délai de 90 jours, se terminera au plus tard le 1er décembre 2023;
- Mettre en place un plan de formation des employés impliqués en gestion contractuelle, y compris les responsables des services techniques, afin que ces derniers soient en mesure d'assurer le respect du cadre normatif applicable au CIUSSS;
- Mettre en place un processus de traitement des situations de conflits d'intérêts dénoncés lors de l'adjudication ou le traitement d'un contrat public.

Au terme de son examen, l'AMP souhaite néanmoins vous faire part de certains constats.

Évaluation des besoins

L'examen de l'AMP révèle que le CIUSSS a choisi d'adjuger un contrat de travaux de construction de type « cost-plus » sous la forme d'une banque d'heures afin d'assurer le réaménagement du CLSC de Chicoutimi Sud. Le choix de ce type de contrat, plutôt que d'un contrat de construction de type « forfaitaire », a été influencé par le contexte d'urgence à l'intérieur duquel se trouvait l'organisme.

En effet, le CIUSSS devait achever les travaux de réaménagement rapidement puisque le bail de l'immeuble actuellement occupé par le CLSC de Chicoutimi Sud se terminait pendant le mois de juin 2023. Les intervenants rencontrés ont expliqué avoir utilisé ce type de contrat pour permettre au CIUSSS de procéder à l'adjudication avant que les plans et devis afférents au réaménagement ne soient complétés. Le CIUSSS a conséquemment préparé un bordereau de prix contenant une estimation du nombre d'heures nécessaires à l'accomplissement des travaux pour chaque corps de métier requis.

Dans le cadre de la préparation du bordereau de prix, l'agent d'approvisionnement a préparé un brouillon de bordereau afin de servir de modèle aux responsables du service technique. L'agent y a inscrit un exemple d'heures en se basant sur des contrats de service précédemment conclus par le CIUSSS. Les heures prévues au bordereau devaient faire l'objet d'une révision par les services techniques.

Or, l'AMP a constaté que les responsables du service technique n'ont procédé à aucune réelle évaluation du nombre d'heures requis pour l'exécution des travaux. Les heures proposées par l'agent d'approvisionnement ont été approuvées telles quelles par les responsables du service technique. Ces derniers n'ont pas impliqué la firme de génie-conseil pour les aider à déterminer si ces heures étaient réalistes. De plus, le CIUSSS n'a pas été en mesure de fournir de la documentation indiquant que des vérifications ont été menées pour valider le nombre d'heures requis.

L'AMP estime important de rappeler que les organismes publics assujettis à la *Loi sur les contrats des organismes publics* doivent procéder à une évaluation préalable adéquate et rigoureuse de leurs besoins. Dans le contexte de l'adjudication d'un contrat à taux horaire de type « cost-plus », l'évaluation préalable du nombre d'heures requis est importante tant au stade de l'adjudication qu'au stade de l'exécution du contrat. Sans une telle évaluation, l'organisme public concerné ne fournit aux soumissionnaires qu'une information parcellaire sur la portée des travaux à réaliser. Une telle situation est susceptible de réduire les bénéfices engendrés par le processus d'appel d'offres puisqu'elle mène les entreprises à préparer leurs soumissions à partir d'informations sans lien avec la portée réelle du projet envisagé.

Dans le même ordre d'idée, l'AMP note que l'absence d'évaluation préalable des besoins dans le contexte d'un contrat à taux horaire de type « cost-plus » est susceptible d'entraîner des enjeux du point de vue du contrôle des dépenses afférentes au contrat. Sans une telle évaluation adéquate des besoins réalisée préalablement au lancement de l'appel d'offres, les organismes publics sont susceptibles de conclure un contrat sans disposer d'un portrait réaliste des dépenses qu'engendreront les travaux.

Traitement intègre et équitable des concurrents

L'examen de l'AMP révèle que le CIUSSS a conclu un contrat de service professionnel avec une firme de génie-conseil préalablement à l'adjudication du contrat de travaux de construction. La firme de génie-conseil était notamment chargée de préparer les plans et devis afférents aux travaux de réaménagement du bâtiment. Suite à l'ouverture des soumissions, le CIUSSS a été avisé de l'existence d'une apparence de conflit d'intérêts entre la firme de génie-conseil et la plus basse soumissionnaire. Le CIUSSS a évalué ce conflit d'intérêts. Suivant cette analyse, l'organisme en est arrivé à la conclusion que la plus basse soumissionnaire ne bénéficiait d'aucun avantage en raison de ses liens avec la firme de génie-conseil puisque cette dernière n'avait pas produit les plans et devis préalablement à l'adjudication du contrat. Le CIUSSS a toutefois indiqué avoir retenu les services d'un surveillant de chantier indépendant afin de pallier le risque de conflit d'intérêts au stade de l'exécution des travaux.

L'AMP souligne que les situations susceptibles de conférer un avantage concurrentiel indu ne se limitent pas à celles où un soumissionnaire dispose d'information privilégiée par rapport à ses concurrents.

À ce titre, l'AMP constate que le président de la firme de génie-conseil a transmis une lettre au CIUSSS pendant son analyse du conflit d'intérêts. Dans celle-ci, le président avise le CIUSSS qu'il entend retirer sa firme du projet si l'organisme conclut à l'existence d'une situation d'apparence de conflit d'intérêts.

L'AMP souligne que le CIUSSS s'est inutilement placé dans une situation risquée en permettant à une entreprise affiliée à la firme de génie-conseil de participer au processus d'adjudication. Le CIUSSS faisait face à une situation d'urgence et les plans et devis n'étaient pas encore préparés au moment du lancement de l'appel d'offres. Or, sans plans et devis, les travaux de construction ne pouvaient pas avancer. La firme de génie-conseil se trouvait conséquemment dans une situation

qui lui permettait d'avantager l'entreprise de construction en laissant planer l'éventualité d'un retrait du contrat de service professionnel.

L'examen de l'AMP révèle par ailleurs que la firme de génie-conseil a reçu certains documents dans le cadre de son mandat de service professionnel. Le CIUSSS a notamment transmis à la firme certains plans du bâtiment qui étaient en sa possession. Ces plans n'ont pas été publiés dans le cadre de l'appel d'offres visant l'adjudication du contrat de construction.

Or, les vérifications menées par l'AMP ont permis de constater que la firme de génie-conseil et l'entrepreneur général retenu sont étroitement liés l'une à l'autre. À titre d'exemple, la même personne dispose du contrôle juridique majoritaire des deux entreprises. Par ailleurs, ces dernières ont leur siège social à la même adresse et dans les mêmes locaux.

Les vérifications ont également permis de constater l'absence de muraille de Chine entre la firme de génie-conseil et l'entrepreneur général retenu. À titre d'exemple, l'AMP a constaté qu'un des dirigeants de l'entrepreneur général est également à l'emploi de la firme de génie-conseil. Dans le cadre de ses fonctions, ce dirigeant de l'entrepreneur général avait accès aux dossiers informatiques de la firme de génie-conseil. Ce dernier a nié avoir accédé à de l'information détenue par la firme de génie-conseil afin de préparer la soumission de l'entrepreneur général.

En l'absence de preuve à l'effet contraire, l'AMP présume de la bonne foi des acteurs rencontrés dans le cadre de ses vérifications. Toutefois, même en l'absence de preuve à l'effet que de l'information a été partagée, l'AMP réitère que le CIUSSS s'est placé dans une situation à risque en permettant à une entreprise affiliée à la firme de génie-conseil de soumissionner.

L'AMP rappelle que les organismes publics assujettis à la *Loi sur les contrats des organismes publics* ont l'obligation d'assurer un traitement intègre et équitable des concurrents dans le cadre de leurs appels d'offres. Cette obligation implique celle de mettre en place les mesures nécessaires en vue de certifier qu'aucune entreprise ne dispose d'avantage concurrentiel indu sur les autres concurrents.

Lettre de réponse à la dénonciation d'un soumissionnaire

En cours d'examen, l'AMP a pris connaissance d'une lettre transmise par un représentant du CIUSSS à l'une des entreprises soumissionnaires. La lettre en question se voulait une réponse à la dénonciation de l'apparence de conflit d'intérêts entre la firme de génie-conseil et la plus basse soumissionnaire.

Dans cette lettre, le représentant du CIUSSS affirme avoir mené une analyse pour vérifier l'existence d'un conflit d'intérêts entre la firme de génie-conseil et la plus basse soumissionnaire. Suite à l'analyse, celui-ci en arrive à la conclusion que la plus basse soumissionnaire n'est pas en situation de conflit d'intérêts et qu'elle n'a bénéficié d'aucun avantage concurrentiel indu. Le représentant du CIUSSS souligne s'être concerté avec des organismes de surveillance comme l'AMP, l'Unité permanente anticorruption et le Secrétariat du Conseil du trésor.

La lettre laisse sous-entendre que les organismes de surveillance cités ont endossé la position du CIUSSS. Or, après vérification, aucun de ces organismes n'a entériné ce positionnement. Dans le cas du Secrétariat du Conseil du trésor, l'organisme a même explicitement souligné l'existence d'une apparence de conflit d'intérêts entre les deux entreprises.

L'AMP rappelle que les organismes publics doivent s'abstenir de laisser entendre qu'un organisme de surveillance s'est prononcé sur la conformité d'un de leur processus d'adjudication lorsque cette situation n'est pas avérée.

Traitement des situations de conflit d'intérêts en cours d'exécution de contrat

L'examen de l'AMP révèle que le chargé de projet de la firme de génie-conseil a transmis au CIUSSS une lettre après l'adjudication du contrat de construction. Le chargé de projet y dénonce l'existence d'un intérêt personnel dans l'entreprise retenue pour les travaux de construction.

La lettre en question a été transmise à la personne responsable du volet technique du projet de réaménagement du CLSC. Après vérification, la lettre est restée sans réponse.

Les situations de conflit d'intérêts sont susceptibles de soulever des enjeux au niveau de la saine gestion des fonds publics et de l'exécution conforme des documents contractuels. Bien que chaque situation de conflit d'intérêts ne requiert pas la résiliation d'un contrat ou l'imposition de directives pour remédier au conflit, l'AMP souligne que chaque dénonciation d'un conflit d'intérêts doit être analysée et traitée sérieusement.

Conclusion

L'AMP s'attend à ce que le CIUSSS tienne compte des mentions exposées ci-devant dans le cadre de ses prochains processus contractuels. À ce titre, l'AMP souligne que les organismes publics sont des acteurs clés dans la mise en œuvre des principes que cherche à promouvoir la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Ils doivent donc s'assurer d'agir en ce sens.

En terminant, bien que l'examen de l'adjudication et de l'exécution des contrats conclus suite aux processus d'appels d'offres 1631274 et 1674075 soit clos, l'AMP se réserve le droit d'initier un nouvel examen sur ces processus advenant le cas où des faits nouveaux seraient portés à son attention. De plus, conformément à la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, l'AMP pourra initier un examen de tout nouveau processus d'adjudication ou d'exécution du CIUSSS si elle estime un tel examen pertinent afin de vérifier le respect du cadre normatif applicable.

Nous vous prions d'agréer, [REDACTED], nos salutations distinguées.

[REDACTED]
François Collin
Directeur de la vérification et des enquêtes
Autorité des marchés publics
francois.collin@amp.quebec

c.c. : [REDACTED], RARC – CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean