

## **Recommandations formulées au dirigeant du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke concernant les processus identifiés au SEAO sous les numéros de référence 1681460, 1682732, 1688576, 1729157 et 1729158**

**No de la recommandation** : 2024-07

**Loi habilitante** : *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1, 31, 35, 53, 55

### **1. APERÇU**

Les 7 et 14 juin 2023, le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke (CIUSSS-Estrie) a octroyé deux contrats<sup>1</sup> de gré à gré à deux entreprises, agissant à titre d'agences privées de placement, pour des besoins en main-d'œuvre indépendante (MOI), plus précisément pour obtenir les services d'infirmiers et de préposés aux bénéficiaires. Chacun de ces contrats comportait une dépense supérieure au seuil d'appel d'offres public applicable. Le CIUSSS-Estrie a invoqué la situation d'urgence où la sécurité des personnes ou des biens est en cause afin de motiver sa décision d'octroyer ces contrats de gré à gré au lieu de procéder par appel d'offres public.

L'Autorité des marchés publics (AMP) s'est intéressée à ces processus dans le cadre de ses activités de surveillance des contrats publics. L'étude de cette situation a également mené l'AMP à analyser trois autres processus du CIUSSS-Estrie concernant l'octroi de gré à gré, à ces deux mêmes entreprises, de trois contrats comportant chacun une dépense inférieure aux seuils d'appel d'offres publiques applicables, pour des services d'infirmiers et de préposés aux bénéficiaires. Ces contrats ont été attribués les 17, 19 et 27 janvier 2023<sup>2</sup>, soit antérieurement aux deux contrats initialement analysés.

L'AMP a procédé à l'examen de ces cinq processus d'attribution de contrats, puisque le CIUSSS-Estrie n'apparaissait pas agir en conformité avec le cadre normatif applicable. Au terme de l'examen, l'AMP a constaté que le CIUSSS-Estrie ne pouvait pas procéder à des processus d'octroi de contrats visant à combler ses besoins en services d'infirmiers et de préposés aux bénéficiaires, car pour ce faire, il se devait de requérir les services des agences privées de placement retenues par le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG). L'AMP a aussi constaté d'autres manquements au cadre normatif qui ont eu lieu à la suite de la mise en place de ces processus. Il convient d'aborder ceux-ci dans la présente décision bien qu'ils découlent de processus étant, dès leur formation, non conformes au cadre normatif.

<sup>1</sup> Ces deux contrats sont respectivement identifiés au SEAO sous les numéros de référence 1729157 et 1729158.

<sup>2</sup> Ces trois contrats sont respectivement identifiés au SEAO sous les numéros de référence 1681460, 1682732 et 1688576.

## 2. QUESTIONS EN LITIGE

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

1. Le CIUSSS-Estrie pouvait-il procéder à des processus d'octroi de contrats pour des services d'infirmiers et de préposés aux bénéficiaires ?
2. Est-ce qu'une évaluation adéquate et rigoureuse des besoins a été effectuée préalablement à l'attribution des contrats des 17, 19 et 27 janvier 2023 ?
3. Le CIUSSS-Estrie a-t-il effectué des modifications aux contrats des 17, 19 et 27 janvier 2023 qui ne sont pas conformes au cadre normatif auquel il est assujéti ?
4. Les dispositions de contrôle applicables ont-elles été respectées dans le cadre de l'exécution des contrats des 17, 19 et 27 janvier 2023 ?
5. Était-il justifié pour le CIUSSS-Estrie de conclure les contrats du 7 et du 14 juin 2023 de gré à gré en raison d'une situation d'urgence où la sécurité des personnes ou des biens est en cause, comme le permet l'article 13 (1°) de la LCOP ?
6. Le CIUSSS-Estrie a-t-il respecté ses obligations quant à la reddition de comptes ?

## 3. ANALYSE

Le CIUSSS-Estrie étant un établissement public visé par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*<sup>3</sup>, il s'agit également d'un organisme public au sens de l'article 4 (6°) de la *Loi sur les contrats des organismes publics*<sup>4</sup> (LCOP). Lorsqu'il conclut un contrat public, le CIUSSS-Estrie est donc tenu de respecter les dispositions de la LCOP, des règlements pris pour son application et des directives qui en découlent. Le cadre normatif auquel cet organisme public est assujéti comprend également les lignes internes de conduite dont il se dote pour encadrer la gestion de ses processus contractuels.

### 3.1. Le CIUSSS-Estrie pouvait-il procéder à des processus d'octroi de contrats pour des services d'infirmiers et de préposés aux bénéficiaires ?

L'examen de l'AMP permet de conclure que le CIUSSS-Estrie ne pouvait pas procéder à des processus d'octroi de contrats pour des services d'infirmiers et de préposés aux bénéficiaires.

L'article 3.4 de la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*<sup>5</sup>, prévoit que tout organisme public faisant partie d'un regroupement doit requérir les services des prestataires de services retenus pour l'exécution du contrat et qu'il ne peut procéder hors regroupement pour l'exécution de services qui font l'objet de ce dernier.

<sup>3</sup> RLRQ, c. S-4.2; art. 3 de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, RLRQ c. O-7.2.

<sup>4</sup> RLRQ, c. C-65.1.

<sup>5</sup> *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, C.T. 215340 et ses modifications; édictée en vertu des articles 14.4 et 26 de la LCOP.

Le 22 décembre 2022, madame Dominique Savoie, alors sous-ministre au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), a expédié la circulaire ministérielle n° 2022-025<sup>6</sup> à l'attention des présidents-directeurs généraux ainsi que des directeurs généraux des établissements publics et privés conventionnés de santé et de services sociaux, dont fait partie le CIUSSS-Estrie. Cette circulaire a notamment pour objet de préciser les paramètres contractuels entre de tels établissements et les agences privées de placement. Elle prévoit, entre autres, les principes qui suivent :

[...]

4) L'établissement peut solliciter du personnel d'agence uniquement auprès des agences retenues au terme du processus d'appel d'offres effectué par le CAG.

5) Nonobstant le paragraphe qui précède, l'établissement peut conclure des ententes avec des agences, si le titre d'emploi qu'il sollicite n'est pas inclus dans les devis du CAG, et ce, aux conditions suivantes :

[...]

6) Tous les établissements doivent participer aux appels d'offres publics que le CAG met en œuvre.

Le 14 janvier 2022, le CAG a procédé à un appel d'offres<sup>7</sup> pour le compte d'un regroupement d'organismes publics concernant de la main-d'œuvre indépendante comprenant notamment des services d'infirmiers et de préposés aux bénéficiaires. Subséquemment, le 1<sup>er</sup> mai 2023, un contrat a été conclu avec différents prestataires de services. Ce contrat a été résilié le 18 juin 2023 et suivi, le 19 juin 2023, d'un autre contrat conclu pour les mêmes besoins et qui avait aussi fait l'objet d'un appel d'offres<sup>8</sup> par le CAG pour le compte d'un même regroupement d'organismes publics. Le CIUSSS-Estrie faisait partie de ces regroupements.

En l'espèce, l'AMP a constaté que le CIUSSS-Estrie a octroyé cinq contrats à deux entreprises qui ne faisaient pas partie des agences retenues au terme des processus d'appel d'offres effectués par le CAG. Ce faisant, le CIUSSS a contrevenu à l'article 3.4 de la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics* ainsi qu'aux principes de la circulaire ministérielle n° 2022-025.

Par ailleurs, lors de l'examen, le CIUSSS-Estrie a indiqué à l'AMP qu'il a attribué ces cinq contrats parce que les contrats du CAG ne suffisaient pas à combler l'ensemble de ses besoins. À cet égard, l'AMP constate qu'il ne s'agit pas de justifications qui permettraient au CIUSSS-Estrie d'octroyer en toute conformité les cinq contrats concernés. D'ailleurs, le CIUSSS-Estrie a indiqué à l'AMP qu'il avait questionné le CAG et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) pour valider la possibilité de procéder lui-même à un appel d'offres pour ses besoins de services d'infirmiers et de préposés aux bénéficiaires, ce à quoi il a obtenu une réponse négative.

<sup>6</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux, Circulaire n° 2022-025, « Cadre de gestion régissant le recours à la main-d'œuvre indépendante pour les établissements publics et privés conventionnés », vol. 02, ch. 01, sujet 27, doc. 01, 22 décembre 2022.

<sup>7</sup> Identifié au SEAO sous le numéro de référence 1538022.

<sup>8</sup> Identifié au SEAO sous le numéro de référence 1652435.

### **3.2. Est-ce qu'une évaluation adéquate et rigoureuse des besoins a été effectuée préalablement à l'attribution des contrats des 17, 19 et 27 janvier 2023 ?**

L'examen de l'AMP permet de conclure que le CIUSSS-Estrie n'a pas réalisé une évaluation adéquate et rigoureuse de ses besoins préalablement à l'attribution des contrats des 17, 19 et 27 janvier 2023.

La planification des besoins est une étape essentielle qui doit précéder tout processus d'octroi de contrats publics. Elle comprend trois éléments : la définition des besoins, l'analyse du marché et l'estimation des coûts. Une définition des besoins effectuée de façon adéquate et rigoureuse a notamment pour objectif de déterminer l'étendue des besoins présents au sein d'un organisme public. Cet élément, accompagné d'une estimation des coûts, permet à l'organisme public de déterminer, entre autres, si son processus d'octroi de contrat devra faire l'objet d'une procédure d'appel d'offres public.

En l'occurrence, il appert que les contrats du 17 et du 19 janvier 2023 ont été attribués à la même entreprise. Le premier, d'une valeur de 115 000 \$, portait sur des services de préposés aux bénéficiaires et le deuxième, d'une valeur de 110 000 \$, sur des services d'infirmiers. Quant au contrat du 27 janvier 2023, il a été attribué à la deuxième entreprise pour un montant de 118 000 \$, pour des services d'infirmiers et de préposés aux bénéficiaires.

Face à cette façon de faire, l'AMP s'est intéressée aux raisons qui ont mené le CIUSSS-Estrie à attribuer, pour l'ensemble de ses besoins d'infirmiers et de préposés aux bénéficiaires, trois contrats dont la valeur respective se situe juste en deçà du seuil d'appel d'offres – établi à ce moment à 121 200 \$<sup>9</sup> -, ainsi qu'aux raisons qui l'ont mené à diviser les besoins d'infirmiers et de préposés aux bénéficiaires pour l'une des entreprises, et à les regrouper pour l'autre entreprise.

Lors de l'examen, l'un des intervenants du CIUSSS-Estrie a indiqué à l'AMP que les demandes d'achats pour les besoins en MOI étaient traitées à la pièce, par direction et non globalement, pour combler des quarts de travail manquants et que, dans ce contexte, il était difficile pour le CIUSSS-Estrie d'avoir une vision transversale et claire de ses besoins en MOI.

L'AMP constate que ces lacunes en matière de détermination de l'étendue des besoins dans le secteur de la MOI étaient telles que le CIUSSS-Estrie a contrevenu à son obligation de réaliser une évaluation adéquate et rigoureuse de ses besoins préalablement à l'attribution des trois contrats concernés. L'AMP constate aussi que cela a eu pour conséquence la multiplication de contrats de gré à gré au lieu de la mise en place d'une procédure d'appel d'offres public.

---

<sup>9</sup> Il s'agit du seuil applicable pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2022 au 31 décembre 2023 à l'égard des contrats de services des organismes de la santé et des services sociaux. À titre indicatif, voir ce bulletin du Secrétariat du Conseil du trésor : « Accords de libéralisation des marchés publics – 1<sup>er</sup> janvier 2022 – Révision de l'ensemble des seuils d'application des accords de libéralisation des marchés publics », *Bulletin Info-marchés publics*, vol. 24, n<sup>o</sup> 1, janvier 2022.

### 3.3. Le CIUSSS-Estrie a-t-il effectué des modifications aux contrats des 17, 19 et 27 janvier 2023 qui ne sont pas conformes au cadre normatif auquel il est assujéti ?

L'examen de l'AMP permet de conclure que le CIUSSS-Estrie a effectué des modifications aux contrats des 17, 19 et 27 janvier 2023 qui ne sont pas conformes au cadre normatif auquel il est assujéti.

L'article 17 de la LCOP prévoit qu'« un contrat peut être modifié lorsque la modification en constitue un accessoire et n'en change pas la nature ». L'objectif de cette disposition est notamment d'éviter qu'un organisme public procède à la modification d'un contrat lorsque cette modification devrait plutôt faire l'objet d'un nouveau contrat soumis aux règles qui s'appliquent, dont celle de recourir, le cas échéant, à un processus d'appel d'offres public. Cette disposition participe aussi au respect du principe d'équité entre les concurrents puisqu'il serait injuste pour les soumissionnaires qui n'ont pas obtenu le contrat ou qui ont décidé de ne pas déposer de soumissions que les bases de la conclusion du contrat ne soient finalement pas observées lors de l'exécution du contrat<sup>10</sup>.

Par ailleurs, la notion d'accessoire n'est pas définie par le cadre normatif. Ainsi, pour déterminer si une modification est accessoire, il faut tenir compte des circonstances particulières de chaque cas et voir comment la modification s'articule par rapport au contrat initial. Plusieurs facteurs, qui ne sont pas à eux seuls déterminants, peuvent être analysés afin de déterminer si une modification est accessoire. Parmi ces facteurs se trouvent la valeur de la dépense supplémentaire occasionnée par la modification en rapport avec le montant du contrat initial ainsi que la raison pour laquelle la modification est apportée, notamment l'urgence ou l'imprévisibilité de la situation.

Dans le cadre de l'examen, le CIUSSS-Estrie a transmis à l'AMP l'information relative aux montants versés aux deux entreprises dans le cadre des contrats des 17, 19 et 27 janvier 2023. Il appert que le contrat du 17 janvier 2023, attribué à la première entreprise pour les services d'un préposé aux bénéficiaires et pour un montant de 115 000 \$, a fait l'objet de dépenses supplémentaires qui ont porté le montant final à 409 895,70 \$. À cet égard, le CIUSSS-Estrie a indiqué au Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO) qu'il avait utilisé davantage les services de cette agence que ce qui était prévu.

Concernant le contrat du 19 janvier 2023, aussi attribué à la première entreprise, mais cette fois pour les services d'un infirmier et pour un montant de 110 000 \$, le montant final a été de 688 078,85 \$. À cet égard, le CIUSSS-Estrie a modifié les informations relatives à ce contrat au SEAO pour indiquer que les services ont été utilisés pour plusieurs infirmiers au lieu d'un seul.

Finalement, concernant le contrat du 27 janvier 2023, attribué à la seconde entreprise pour des services de préposés aux bénéficiaires et d'infirmiers et pour un montant de 118 000 \$, le montant final a été de 1 206 028,53 \$.

---

<sup>10</sup> Sébastien LAPRISE, Jean-Benoît POULIOT, François ÉMOND, Virginie BEAUCHEMIN et Marie-Lise GAUDET, « La modification du contrat », *Contrats des organismes publics – Manuel sur les meilleures stratégies*, 2e éd., Wolters Kluwer, 2022.

Face à ces dépenses supplémentaires, le responsable de l'application des règles contractuelles (RARC) du CIUSSS-Estrie a indiqué à l'AMP que les processus en place au CIUSSS-Estrie ne permettaient pas à ce dernier d'avoir rapidement l'information pour suivre adéquatement les montants engagés pour les contrats de type MOI, puisqu'ils sont traités directement par les services requérants. Le RARC a indiqué que les outils et les systèmes d'information disponibles ne sont pas optimaux pour le suivi des dépenses de ce type de contrat.

L'AMP constate que les dépenses supplémentaires découlent d'une plus grande utilisation des services d'infirmiers et de préposés aux bénéficiaires que ce qui était prévu aux contrats. Elle constate aussi que les justifications du CIUSSS-Estrie ne permettent pas d'établir que cette utilisation plus fréquente relève de l'urgence ou de l'imprévisibilité de la situation, mais plutôt, comme il a été constaté à la section 3.2, d'une évaluation inadéquate de l'étendue des prestations de travail ainsi que d'une absence de contrôle des dépenses supplémentaires des contrats. Ainsi, l'AMP conclut que ces éléments, conjugués aux augmentations substantielles des dépenses de chaque contrat - variant entre 256 et 922 % -, démontrent que les modifications aux contrats ne peuvent être qualifiées d'accessoires.

#### **3.4. Les dispositions de contrôle applicables ont-elles été respectées dans le cadre de l'exécution des contrats des 17, 19 et 27 janvier 2023 ?**

Les dispositions de contrôle applicables n'ont pas été respectées dans le cadre de l'exécution des contrats des 17, 19 et 27 janvier 2023.

À l'égard des contrats dont le montant est inférieur au seuil d'appel d'offres public, l'article 14 de la LCOP prévoit qu'un « organisme public doit [...] mettre en place des dispositions de contrôle relatives au montant de tout contrat et de toute dépense supplémentaire qui s'y rattache, plus particulièrement s'il s'agit d'un contrat conclu de gré à gré ». À cet effet, les lignes internes de conduite du CIUSSS-Estrie prévoient que pour tout supplément aux contrats de services en dessous du seuil d'appel d'offres public, une autorisation doit être obtenue du coordonnateur aux approvisionnements et à la gestion contractuelle ou du chef de service de la gestion contractuelle<sup>11</sup>.

En l'occurrence, comme il a été constaté à la section précédente, les contrats des 17, 19 et 27 janvier 2023 ont fait l'objet de suppléments substantiels aux montants initialement prévus. À cet effet, l'AMP a demandé au CIUSSS-Estrie d'obtenir une preuve de la délivrance des autorisations applicables aux suppléments aux contrats. En réponse à cela, le responsable de l'application des règles contractuelles du CIUSSS-Estrie a indiqué à l'AMP qu'il n'y avait pas eu d'autorisations délivrées pour ces suppléments. L'AMP constate que cette absence d'autorisations constitue un manquement aux lignes internes de conduite du CIUSSS-Estrie et qu'elle est due notamment à la déficience des processus, des outils et des systèmes d'information, en ce qu'ils ne permettent pas de faire adéquatement le suivi des dépenses des contrats.

---

<sup>11</sup> *Lignes internes de conduite concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, art. 7, entrée en vigueur 20 mai 2022.

### **3.5. Était-il justifié pour le CIUSSS-Estrie de conclure les contrats du 7 et du 14 juin 2023 de gré à gré en raison d'une situation d'urgence où la sécurité des personnes ou des biens est en cause, comme le permet l'article 13 (1°) de la LCOP ?**

Il n'était pas justifié pour le CIUSSS-Estrie de conclure les contrats du 7 et du 14 juin 2023 de gré à gré en raison d'une situation d'urgence où la sécurité des personnes ou des biens est en cause, comme le permet l'article 13 (1°) de la LCOP.

Comme l'a déjà exposé l'AMP dans le cadre d'une décision rendue en 2022<sup>12</sup>, l'octroi de contrat de gré à gré est un mode d'attribution permettant à un organisme public d'attribuer un contrat à une entreprise visée sans procéder par un processus d'appel d'offres. Lorsque ce contrat comporte une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres, il constitue une dérogation à la règle générale de l'appel d'offres prévue à l'article 10 de la LCOP et n'est autorisé que dans des situations exceptionnelles prévues à l'article 13 de cette loi. Ainsi, l'attribution d'un contrat de gré à gré est notamment permise lorsqu'en raison d'une situation d'urgence, la sécurité des personnes ou des biens est en cause<sup>13</sup>.

Afin de se prévaloir de cette exception, les événements à l'origine de la situation d'urgence doivent être objectivement imprévisibles pour l'organisme public. De plus, ce dernier doit être en mesure d'expliquer en quoi la sécurité des personnes ou des biens est compromise en raison de cette situation d'urgence. En outre, l'organisme doit être capable de démontrer que les résultats d'un processus d'appel d'offres ne pourraient être obtenus en temps utile et qu'il lui était nécessaire d'intervenir sans délai. Finalement, un tel contrat ne doit pas être conclu de gré à gré dans le but d'éviter un processus permettant la mise en concurrence<sup>14</sup>.

En l'occurrence, il appert que le 25 janvier 2023, un gestionnaire du CIUSSS-Estrie avait avisé les responsables de l'approvisionnement que plusieurs quarts de travail de préposés aux bénéficiaires et d'infirmiers n'étaient pas comblés et qu'il y avait une « importante pénurie de ressources humaines ». Cet intervenant avait notamment suggéré la mise en place d'un contrat à long terme avec une agence privée de placement, qui s'étendrait après la période estivale 2023.

Un certain temps après cet avertissement, soit le 14 avril 2023, le CIUSSS-Estrie a effectué une évaluation de ses besoins relativement aux services externes de préposés aux bénéficiaires et d'infirmiers, et estimé la valeur de ceux-ci à 6 842 098 \$, soit un montant supérieur au seuil d'appel d'offres établi à ce moment à 121 200 \$<sup>15</sup>.

En conséquence, le CIUSSS-Estrie a entamé des démarches pour octroyer des contrats par l'entremise d'un processus d'appel d'offres dans le but de répondre à cette pénurie de personnel. Il a ainsi consulté, comme indiqué à la section 3.1 de la présente décision, le CAG et le SCT qui lui ont tous deux indiqué qu'il ne pouvait pas aller de l'avant avec ce processus d'adjudication.

<sup>12</sup> AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS, Recommandations formulées au Centre de services scolaire des Portages-de-l'Outaouais concernant le contrat conclu identifié au SEAO sous le numéro de référence 1489841, Recommandation 2022-07, p. 2.

<sup>13</sup> LCOP, art. 13 (1°).

<sup>14</sup> Op. cit., note 12, p. 3.

<sup>15</sup> Op. cit., note 9.

Malgré ces réponses négatives, le CIUSSS-Estrie a pris la décision d'octroyer des contrats au mois de juin 2023. Il a toutefois décidé de changer en partie son approche en octroyant deux contrats de gré à gré, respectivement de 971 465 \$ en date du 7 juin 2023 et de 535 430 \$ en date du 14 juin 2023, soit un contrat à chacune des deux entreprises signataires des contrats du mois de janvier 2023, en invoquant l'exception de la situation d'urgence où la sécurité des personnes ou des biens était en cause et en incluant à ces contrats des options de renouvellement.

Pour finir, lors de l'examen de l'AMP, l'un des intervenants de la Direction de l'approvisionnement et de la logistique du CIUSSS-Estrie a indiqué que le contrat du 14 juin 2023 avait été conclu dans l'objectif de pallier la période de vacances du personnel et de réduire le temps supplémentaire obligatoire.

L'AMP constate que l'évènement à l'origine de la situation qualifiée d'urgente par le CIUSSS-Estrie, soit la pénurie de personnel, était connu et ainsi prévisible depuis le 25 janvier 2023, soit plus de quatre mois avant l'attribution des deux contrats concernés. Elle constate aussi que si le CIUSSS-Estrie avait eu le droit de procéder par lui-même à des processus d'octroi de contrats pour ses besoins en services d'infirmiers et de préposés aux bénéficiaires, il aurait eu le temps nécessaire pour les combler par appel d'offres public. Ainsi, l'AMP considère qu'en plus du fait qu'à l'origine le CIUSSS-Estrie ne pouvait pas procéder à des processus d'octroi de contrats pour ce type de services, il n'était pas non plus justifié d'octroyer les contrats du 7 et du 14 juin 2023 de gré à gré en raison d'une situation d'urgence.

Par ailleurs, l'AMP tient à souligner que la conclusion de gré à gré d'un contrat d'urgence en vertu de l'article 13 (1<sup>o</sup>) de la LCOP devrait être limitée dans le temps et de courte durée dans le but de prévenir la survenance de dommages aux personnes et aux biens, et ce, afin de laisser le temps à l'organisme public de procéder à un appel d'offres en respect des prescriptions de la LCOP et de ses règlements<sup>16</sup>. Ainsi, l'AMP estime que la décision prise par le CIUSSS-Estrie d'inclure des options de renouvellement à ses contrats du 7 et du 14 juin 2023 ne se justifiait pas par la situation qu'il vivait et qu'elle n'était pas cohérente avec la nature même d'un contrat octroyé en vertu de l'article 13 (1<sup>o</sup>) de la LCOP.

### **3.6. Le CIUSSS-Estrie a-t-il respecté ses obligations quant à la reddition de comptes ?**

Le CIUSSS-Estrie n'a pas respecté ses obligations quant à la reddition de comptes.

La LCOP oblige les organismes publics ayant conclu un contrat comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$ à publier certains renseignements relatifs à ce dernier selon les conditions et les modalités déterminées par règlement du gouvernement<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Pierre GIROUX, Denis LEMIEUX et Nicholas JOBIDON, *Contrats des organismes publics – Loi commentée*, 2<sup>e</sup> éd., Éditions Wolters Kluwer, Brossard, 2013, p. 156.

<sup>17</sup> LCOP, art. 22, al. 1.

À cet effet, le *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*<sup>18</sup> prévoit plus précisément qu'un organisme public doit publier la description initiale d'un contrat de services conclu de gré à gré et comportant une dépense supérieure ou égale à 25 000 \$ dans un délai de 30 jours de sa conclusion<sup>19</sup> et qu'il doit également en publier la description finale dans un délai de 90 jours suivants la fin de ce même contrat<sup>20</sup>.

En l'occurrence, les cinq contrats qui font l'objet de la présente décision ont été conclus de gré à gré et comportaient des dépenses supérieures à 25 000 \$. Le CIUSSS-Estrie devait donc publier leur description initiale dans les 30 jours suivant leur conclusion et leur description finale dans les 90 jours suivants la fin des contrats.

Concernant le contrat conclu le 27 janvier 2023, la description initiale a été publiée au SEO le 21 avril 2023, soit 84 jours après la conclusion du contrat. L'AMP constate que la description initiale a été publiée tardivement.

Concernant le contrat du 19 janvier 2023, la date de fin de contrat indiquée au SEO est le 16 juin 2023 et la date de publication des informations finales, le 8 décembre 2023. Il s'agit d'un délai de publication de 175 jours.

Concernant le contrat du 7 juin 2023, la date de fin du contrat indiquée au SEO est le 6 septembre 2023 et la date de publication des informations finales, le 19 décembre 2023. Il s'agit d'un délai de publication de 104 jours.

Concernant le contrat du 14 juin 2023, la date de fin de contrat indiquée au SEO est le 30 novembre 2023 et la date de publication des informations finales, le 6 mars 2024. Il s'agit d'un délai de publication de 97 jours.

L'AMP constate que, pour ces trois derniers contrats, les descriptions finales ont été publiées tardivement.

#### 4. CONCLUSION

VU que tout organisme public faisant partie d'un regroupement doit requérir les services des prestataires de services retenus pour l'exécution du contrat et qu'il ne peut procéder hors regroupement pour l'exécution de services qui font l'objet du contrat.

VU que le CIUSSS-Estrie a procédé à des processus d'octroi de contrat pour les services d'infirmiers et de préposés aux bénéficiaires alors qu'il faisait partie d'un regroupement dont l'exécution de ces services faisait l'objet du contrat.

VU l'obligation de procéder au préalable à une évaluation adéquate et rigoureuse des besoins.

VU les lacunes du CIUSSS-Estrie en matière de détermination de l'étendue des besoins dans le cadre des contrats des 17, 19 et 27 janvier 2023 et, plus largement, dans le secteur de la main-d'œuvre indépendante.

VU l'obligation de ne pas modifier un contrat lorsque la modification ne constitue pas un accessoire et change la nature du contrat.

<sup>18</sup> RLRQ c C-65.1, r. 4.

<sup>19</sup> *Ib.*, art. 52.

<sup>20</sup> *Ib.*, art. 52.2.

VU que les modifications aux contrats des 17, 19 et 27 janvier 2023 ne résultent pas de situations imprévisibles.

VU les dépassements de coûts substantiels des contrats des 17, 19 et 27 janvier 2023.

VU l'obligation qui incombe au CIUSSS-Estrie de délivrer une autorisation pour tout supplément aux contrats de services conclus en dessous du seuil d'appel d'offres public.

VU l'absence d'autorisation pour les suppléments aux contrats des 17, 19 et 27 janvier 2023.

VU le principe général de procéder par appel d'offres public pour l'octroi de contrats des organismes publics.

VU les cas d'exception en vertu desquels il est possible d'octroyer des contrats de gré à gré comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public.

VU la prévisibilité des événements à l'origine de la situation qualifiée d'urgente par le CIUSSS-Estrie dont découlent les contrats du 7 et du 14 juin 2023.

VU le temps suffisant qu'aurait eu le CIUSSS-Estrie pour procéder à un processus d'appel d'offres public afin de combler les besoins dont découlent les contrats du 7 et du 14 juin 2023.

VU la publication tardive de la description initiale du contrat du 27 janvier 2023 et de la description finale des contrats du 19 janvier, du 7 juin et du 14 juin 2023.

VU les manquements au cadre normatif.

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

**RECOMMANDE** au dirigeant du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke de procéder à une mise à jour de l'ensemble de ses procédures et processus en gestion contractuelle, en mettant notamment l'accent sur la mise en place de mesures qui permettront d'assurer l'application effective de ces procédures et processus.

**RECOMMANDE** au dirigeant du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke de procéder à l'optimisation des outils et des systèmes d'information permettant d'assurer le suivi adéquat de l'exécution de ses contrats, particulièrement en ce qui concerne le suivi des dépenses supplémentaires, afin notamment de respecter le cadre normatif encadrant l'exécution des contrats.

**RECOMMANDE** au dirigeant du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke de procéder à la nomination d'une personne responsable de l'audit interne, chargée de l'instauration d'un cadre de gestion en audit interne pour les processus de gestion contractuelle ainsi que de la production d'un rapport annuel à l'attention du Conseil d'administration de l'établissement.

**REQUIERT** du dirigeant du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke de lui soumettre, par écrit, dans un délai de 45 jours, un plan d'action identifiant :

- Les mesures prises pour donner suite à ces recommandations et les échéances prévues pour leur mise en œuvre.
- Les explications permettant d'établir que ces mesures, sur les plans qualitatif ou quantitatif, répondent aux recommandations.

Fait le 29 mai 2024

---

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