

Recommandations formulées au dirigeant du Centre de communication santé des Capitales concernant les processus d'octroi de contrat visant un progiciel de répartition assistée par ordinateur (RAO)

No de la recommandation : 2024-11

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

1. APERÇU

Le 3 mars 2015, le Centre de communication santé des Capitales (CCSC) a publié un appel d'offres public identifié au SEAO sous le numéro de référence 874868 pour l'acquisition d'un progiciel de répartition assistée par ordinateur (RAO) ainsi que les services de support, d'entretien et de développement y afférents. Le 8 mai 2015, le contrat a été adjugé pour une durée de trois ans. Le CCSC a ensuite exercé les deux options de renouvellement, d'une année chacune.

Après avoir reçu une communication de renseignements, l'Autorité des marchés publics (AMP) a procédé à l'examen du processus d'octroi de ce contrat. Elle a aussi examiné un contrat subséquent, conclu de gré à gré, portant sur l'entretien du progiciel de RAO. Selon les informations communiquées, les besoins visés par ce second contrat auraient dû faire l'objet d'un appel d'offres public, car le contrat précédent est venu à échéance le 7 mai 2020.

L'examen a révélé que le premier contrat a été adjugé pour la période 2015-2020 et qu'il a ensuite fait l'objet d'une prolongation jusqu'en 2021. Le second contrat a été conclu de gré à gré avec le même prestataire de services pour la période allant du 1^{er} mai 2021 au 30 avril 2026. Or, les informations relatives à la prolongation du premier contrat (2015-2020) et à la conclusion du second (2021-2026) n'ont pas été publiées au Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO).

Le CCSC n'a pas été en mesure d'indiquer à l'AMP sur quelle base la prolongation du premier contrat a eu lieu. Il a également admis ignorer l'assise légale du second contrat. Le CCSC a expliqué que le suivi des contrats en cours a pu être déficient en raison du manque d'effectifs, de la méconnaissance des processus en matière de gestion contractuelle et de la cyberattaque subie en début d'année 2024. Il convient aussi qu'aucune publication n'a été faite au SEAO depuis la conclusion du contrat initial en 2015.

Au terme de son examen, l'AMP est d'avis que le CCSC a contrevenu au cadre normatif applicable en modifiant un élément essentiel du contrat 2015-2020, à savoir sa durée, ce qui contrevient à l'article 17 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*¹ (LCOP).

Par ailleurs, le CCSC n'a pas respecté le cadre normatif, puisque le contrat 2021-2026 n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres public bien que cela soit requis lorsque la dépense dépasse les seuils minimaux prévus, conformément à l'article 10 de la LCOP.

Finalement, le CCSC n'a pas respecté ses obligations en matière de reddition de comptes. D'une part, il n'a fait aucune publication au SEAO quant à la prolongation du premier contrat jusqu'en 2021 et, d'autre part, il a omis de publier les informations relatives au contrat 2021-2026.

2. QUESTIONS SOULEVÉES

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

1. Le CCSC a-t-il apporté au contrat initial une modification non conforme au cadre normatif auquel il est assujéti ?
2. Le CCSC avait-il l'obligation de procéder par appel d'offres public pour octroyer le second contrat, en vertu de l'article 10 de la LCOP ?
3. Le CCSC a-t-il respecté les obligations du cadre normatif auquel il est assujéti en matière de reddition de comptes ?

3. ANALYSE

Le CCSC est un organisme public au sens de l'article 4 (6°) de la LCOP. Ce faisant, lorsqu'il conclut un contrat public, le CCSC est notamment tenu de respecter les dispositions de la LCOP, des règlements pris pour son application et des directives qui en découlent.

3.1 Le CCSC a-t-il apporté au contrat initial une modification non conforme au cadre normatif auquel il est assujéti ?

L'examen révèle que le CCSC a apporté au contrat 2015-2020 une modification non conforme au cadre normatif auquel il est assujéti. En effet, la prolongation du contrat touche un aspect fondamental, à savoir sa durée, et ne peut être considérée comme une modification accessoire puisqu'elle porte sur une condition essentielle initialement établie entre les parties.

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 ». Cette disposition a notamment pour objectif 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 contribue également à garantir l'équité entre les soumissionnaires².

¹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1.

² 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.

Par ailleurs, la notion d'accessoire n'est pas définie par le cadre normatif, comme l'AMP l'a indiqué à de nombreuses reprises dans ses décisions³. Ainsi, pour déterminer si une modification est accessoire, il faut tenir compte des circonstances propres à 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 le rapport entre la valeur de la dépense supplémentaire occasionnée par la modification et 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 cas présent, le contrat avait été signé pour une durée de trois ans, soit du 8 mai 2015 au 7 mai 2018, et prévoyait deux options de renouvellement d'une année supplémentaire chacune. Le CCSC s'est prévalu de ces options de renouvellement, ce qui établit la date de fin du contrat en mai 2020. Dans le cadre de l'examen, le CCSC a transmis à l'AMP une copie de la lettre acheminée au prestataire de services du contrat 2015-2020 convenant de la prolongation de ce contrat jusqu'en mai 2021. Or, le CCSC avait alors déjà exercé les deux options de renouvellement initialement prévues au contrat et par conséquent, modifié le contrat afin d'en repousser la date de fin. Cette modification ne peut être qualifiée d'accessoire, puisqu'elle modifie un élément essentiel au contrat, soit sa durée.

L'AMP conclut que la modification apportée n'est pas conforme au cadre normatif, tout en soulignant que si tel avait été le cas, le CCSC aurait eu l'obligation de publier au SEAO, dans les 90 jours suivant la fin du contrat, la description finale comprenant le montant total payé, comme l'exige l'article 39.2 du *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*⁴ (RCA). Dans le cas présent, le CCSC n'a pas publié le montant de la dépense que représente la prolongation du contrat d'une année au-delà de sa durée initiale, incluant les options de renouvellement.

3.2 Le CCSC avait-il l'obligation de procéder par appel d'offres public pour octroyer le second contrat, en vertu de l'article 10 de la LCOP ?

Le CCSC a contrevenu au cadre normatif applicable en omettant de procéder par appel d'offres public, alors qu'il en avait l'obligation en vertu de l'article 10 (1°) de la LCOP. En effet, le montant de la dépense du contrat 2021-2026, incluant toute option de renouvellement, excédait le seuil applicable aux contrats de services, alors établi à 133 800 \$⁵.

³ *Recommandations formulées au conseil municipal de Saint-Hippolyte concernant le contrat conclu à la suite de la demande de soumissions publique identifiée sous le numéro de référence 1198568 (Recommandation 2021-25), Recommandations formulées au dirigeant du Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal concernant le processus identifié au SEAO sous le numéro de référence 1551286 (Recommandation 2023-03), Recommandations formulées au Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) du Bas-Saint-Laurent concernant certains contrats conclus dans le cadre du projet de réfection et de mise aux normes du centre d'hébergement Villa Maria (Recommandation 2023-04).*

⁴ *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2.

⁵ Seuil applicable pour la période du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2024 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^{er} janvier 2024 – Révision de l'ensemble des seuils d'application des accords de libéralisation des marchés publics*, Bulletin Info-marchés publics, vol. 26, n° 1, janvier 2024.

Selon la règle générale prévue à la LCOP, les organismes publics doivent recourir à la procédure d'appel d'offres public pour octroyer tout contrat de services comportant une dépense dont la valeur est égale ou supérieure au seuil prévu par tout accord intergouvernemental applicable⁶. Il est toutefois possible, dans certaines circonstances, de déroger à cette règle et de conclure un tel contrat de gré à gré.

Comme l'a déjà exposé l'AMP dans une décision rendue en 2022⁷, l'octroi d'un 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. L'attribution d'un contrat de gré à gré n'est toutefois permise que dans des situations exceptionnelles, prévues à l'article 13 de la LCOP.

Dans le cas présent, le CCSC n'a pas fourni d'explications détaillées concernant la conclusion du contrat 2021-2026, invoquant que l'ancien dirigeant en était responsable. Le CCSC ne dispose d'ailleurs pas d'informations quant aux assises légales de ce contrat. Il reconnaît également qu'aucun avis d'intention n'a été publié au SEAO.

Le CCSC a cependant indiqué qu'il prévoyait lancer un appel d'offres au printemps 2025, après l'implantation d'un nouveau système téléphonique 911 prévue pour mars 2025. De plus, il a souligné la difficulté de résilier le contrat avec le prestataire actuel en raison de la nature essentielle du service fourni. Le CCSC a soumis qu'un bris de service entraînerait des conséquences graves compte tenu de la nature de sa mission, soit répartir les ressources préhospitalières en traitant les appels reçus des services d'urgence 911 et des établissements de santé.

La preuve démontre que le contrat 2021-2026 a été conclu sans avoir été précédé d'un appel d'offres public. Lorsque questionné par l'AMP quant à savoir si ce contrat avait été conclu de gré à gré en vertu d'une des exceptions prévues à l'article 13 de la LCOP, le CCSC a confirmé qu'il ne s'est prévalu d'aucune exception prévue à cette disposition. Or, compte tenu de la dépense de 529 000 \$ – soit 105 000 \$ par année pendant les trois premières années et 107 000 \$ pendant les deux années supplémentaires –, le CCSC avait l'obligation de lancer un nouvel appel d'offres.

3.3 Le CCSC a-t-il respecté les obligations du cadre normatif auquel il est assujéti en matière de reddition de comptes ?

L'AMP conclut que le CCSC n'a pas respecté ses obligations en ne publiant pas au SEAO les informations relatives au contrat 2021-2026, conclu de gré à gré. Ainsi, les exigences du *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*⁸ (RCS) en matière de publication des contrats n'ont pas été respectées.

⁶ LCOP, art. 10, al. 1, par. 1.

⁷ *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).

⁸ *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4.

Le chapitre VII du RCS impose des obligations de publication. Plus particulièrement, l'article 52 stipule que les contrats conclus de gré à gré doivent faire l'objet d'une publication en cas de dépense égale ou supérieure à 25 000 \$. Si la valeur atteint ou dépasse le seuil d'appel d'offres public, la disposition de la LCOP ou du RCS en vertu de laquelle le contrat a été attribué doit également être publiée.

Dans le cas présent, le CCSC a conclu le contrat 2015-2020 à la suite d'un appel d'offres public. Bien que la publication initiale ait été réalisée pour ce premier contrat, aucune publication n'a été effectuée pour celui de 2021-2026. Le CCSC n'a donc pas respecté l'article 52 du RCS.

4. CONSIDÉRATIONS ADDITIONNELLES

Dans le cadre de ses démarches auprès du CCSC, l'AMP a constaté que les connaissances de plusieurs intervenantes et intervenants, y compris celles de la personne agissant à titre de responsable de l'application des règles contractuelles (RARC), présentent des lacunes en matière de gestion contractuelle. Ces constats soulèvent des préoccupations quant à la capacité du CCSC à se conformer aux exigences prévues par le cadre normatif.

Dans ce contexte, l'AMP tient à rappeler l'importance du rôle de RARC. Comme elle l'a abordé à plusieurs reprises⁹, ce rôle est essentiel et résulte des travaux entourant l'adoption de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*¹⁰. Cette intention législative vise non seulement à promouvoir une gestion contractuelle saine au sein des organismes publics, mais aussi à les sensibiliser à leur imputabilité dans l'exercice de leurs fonctions. La personne assumant les fonctions de RARC est une intervenante ou un intervenant stratégique dont la mission première est de garantir le respect du cadre normatif en matière de gestion contractuelle et d'agir à titre de principal interlocutrice ou interlocuteur avec le Secrétariat du Conseil du trésor. Il est important de noter que la nomination d'un ou d'une RARC ne retire pas son imputabilité au dirigeant ou à la dirigeante de l'organisme.

Les fonctions de RARC incluent aussi la lutte contre la corruption et la collusion par l'instauration de divers mécanismes et contrôles. Ainsi, le choix d'intégrer le rôle de RARC au sein d'un organisme contribue à réaliser les objectifs du législateur, tels que l'efficacité, l'efficience et la cohérence des processus de gestion contractuelle. Ces responsabilités exigent cependant un engagement significatif et ne peuvent être remplies de manière superficielle ou sporadique.

Dans les lignes internes de conduite du CCSC¹¹, l'article 24 stipule que l'adjoint administratif du dirigeant est désigné à titre de RARC. Il est toutefois préoccupant de constater que depuis 2019, personne ne remplissait ces fonctions. Ce n'est qu'en décembre 2023 qu'une personne a été nommée à ce titre et, contrairement à ce que prévoient les lignes internes de conduite du CCSC, elle n'occupait pas le poste d'adjoint administratif du dirigeant.

⁹ *Recommandations formulées au Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) du Bas-Saint-Laurent concernant certains contrats conclus dans le cadre du projet de réfection et de mise aux normes du centre d'hébergement Villa Maria* (Recommandation 2023-04), *Recommandations formulées au Conseil d'administration de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue concernant les processus identifiés au SEAO sous les numéros de référence 1743546 et 1594593* (Recommandation 2024-05).

¹⁰ *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25.

¹¹ *Lignes internes de conduite du Centre de communication santé des Capitales (CCSC) concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, art. 7, entrées en vigueur le 24 janvier 2019.

L'AMP encourage le CCSC à former son personnel impliqué dans la gestion contractuelle. Elle rappelle l'importance de fournir à ces personnes les connaissances et les outils nécessaires à l'exécution de leur travail, en conformité avec le cadre normatif en vigueur.

5. CONCLUSION

VU les conséquences graves qu'un bris de service entraînerait en raison de la mission essentielle du CCSC.

VU l'obligation de ne pas modifier un contrat lorsque la modification n'est pas accessoire et qu'elle change la nature du contrat.

VU la prolongation du contrat au-delà du terme selon lequel il a initialement été conclu.

VU l'obligation pour les organismes publics de recourir à l'appel d'offres public pour l'octroi de contrats de services lorsque le montant de la dépense excède le seuil applicable.

VU le manquement constaté quant à l'obligation de publier les renseignements relatifs à un contrat conclu de gré à gré comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$.

VU les manquements constatés au cadre normatif.

EN CONSÉQUENCE, conformément à l'article 31 (1^o) de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, l'AMP :

RECOMMANDE au dirigeant du Centre de communication santé des Capitales d'entreprendre un nouveau processus d'octroi de contrat afin de répondre à ses besoins conformément au cadre normatif auquel il est assujéti et de cesser l'exécution du contrat conclu intitulé *Entretien CCSC 2021-2026*.

RECOMMANDE au dirigeant du Centre de communication santé des Capitales d'assurer la formation de son personnel œuvrant en gestion contractuelle quant aux exigences du cadre normatif concernant :

- L'obligation de procéder par appel d'offres public.
- Les exceptions permettant d'octroyer un contrat de gré à gré.
- Les limites dans lesquelles les organismes publics peuvent modifier les contrats conclus.
- Les obligations relatives à la publication des renseignements relatifs aux contrats conclus.

RECOMMANDE au dirigeant du Centre de communication santé des Capitales de mettre à jour ses lignes internes de conduite, notamment en ce qui concerne la personne désignée à titre de RARC.

REQUIERT du dirigeant du Centre de communication santé des Capitales de la tenir informée, par écrit, dans un délai de 45 jours :

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

Fait le 6 novembre 2024

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ