

## Recommandations formulées aux dirigeants de l'Université de Sherbrooke concernant les processus d'attribution identifiés au SEAO sous les numéros de référence 20012684, 20012704, 20012708 et 20012713

**No de la recommandation** : 2025-09

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

### 1. APERÇU

Le 9 août 2024, l'Université de Sherbrooke (UDS) a publié au Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO) la description initiale de quatre contrats de gré à gré conclus le 2 août 2024, d'une durée de trois ans, incluant deux options de renouvellement de 12 mois chacune.

Ces contrats, d'une valeur respective de 613 359,31 \$<sup>1</sup>, 137 700 \$<sup>2</sup>, 1 156 538,32 \$<sup>3</sup> et 2 480 758,96 \$<sup>4</sup>, portaient sur l'acquisition de fournitures de laboratoire.

Le 17 février 2025, l'Autorité des marchés publics (AMP) est intervenue à l'égard de ces processus.

L'examen réalisé par l'AMP a révélé que les publications au SEAO ne correspondent pas à des contrats conclus par l'UDS, mais bien à des estimations des dépenses qu'elle entend encourir pour l'acquisition de biens à la pièce auprès des fournisseurs durant les trois prochaines années. À ce jour, l'UDS a d'ailleurs conclu, et continue de conclure, des contrats de manière ponctuelle avec les fournisseurs visés, contrats dont la valeur cumulée dépasse le seuil d'appel d'offres.

L'UDS a expliqué que la publication de ces contrats a été faite à des fins de transparence, bien qu'elle ne considère pas y être légalement tenue.

Ces publications révèlent néanmoins que l'UDS a des besoins récurrents d'acquisition de matériel dans le cadre de ses activités de recherche et d'enseignement, lesquels n'ont pas fait l'objet d'une analyse approfondie. En effet, il ressort de l'examen de l'AMP que l'UDS procède de la sorte sans s'interroger, de façon globale, sur le type de biens dont il est question, sur la récurrence de ses besoins et sur le montant de la dépense qu'ils engendrent.

De plus, l'UDS a justifié le recours aux contrats de gré à gré en invoquant l'exception applicable aux biens acquis à des fins de recherche ou d'enseignement<sup>5</sup>. Or, elle n'a pas démontré que les conditions d'application lui permettant d'invoquer cette exception étaient remplies.

<sup>1</sup> Identifié au SEAO sous le numéro de référence 20012684.

<sup>2</sup> Identifié au SEAO sous le numéro de référence 20012704.

<sup>3</sup> Identifié au SEAO sous le numéro de référence 20012708.

<sup>4</sup> Identifié au SEAO sous le numéro de référence 20012713.

<sup>5</sup> RLRQ c. C-65.1, r. 2., art. 28.

Au terme de son examen, l'AMP constate qu'en présence de besoins récurrents et compte tenu de l'importance des dépenses estimées, qui dépassent le seuil d'appel d'offres public, l'UDS avait l'obligation de procéder à une évaluation adéquate et rigoureuse de ses besoins, conformément à l'article 2 (4°) de la *Loi sur les contrats des organismes publics*<sup>6</sup> (LCOP).

L'AMP conclut en outre que l'UDS ne disposait pas des motifs lui permettant d'invoquer l'exception prévue à l'article 28 du *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*<sup>7</sup> (RCA).

## 2. QUESTIONS SOULEVÉES

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

1. L'UDS avait-elle l'obligation d'effectuer une évaluation de ses besoins et, le cas échéant, s'est-elle conformée à cette obligation ?
2. L'UDS était-elle en droit d'invoquer l'exception prévue à l'article 28 du RCA ?

## 3. ANALYSE

L'UDS est un organisme public au sens de l'article 4 (5°) de la LCOP. Ce faisant, lorsqu'elle conclut un contrat public, elle est notamment tenue de respecter les dispositions de la LCOP, des règlements pris pour son application et des directives qui en découlent.

### 3.1. L'UDS avait-elle l'obligation d'effectuer une évaluation adéquate et rigoureuse de ses besoins et, le cas échéant, s'est-elle conformée à cette obligation ?

L'examen révèle que l'UDS avait l'obligation d'évaluer ses besoins de manière adéquate et rigoureuse, notamment en raison de leur récurrence et de l'importance de la dépense associée à l'acquisition des biens visés.

Or, bien que l'UDS ait réalisé une certaine estimation des coûts, l'AMP ne peut conclure que cette estimation était adéquate et rigoureuse, en l'absence de définition des besoins et d'analyse de marché.

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 doit faire l'objet d'un appel d'offres public. Quant à l'analyse du marché, elle permet notamment d'assurer une réelle mise en concurrence.

---

<sup>6</sup> RLRQ c. C-65.1.

<sup>7</sup> RLRQ c. C-65.1, r. 2.

En outre, l'organisme public qui réalise une évaluation adéquate et rigoureuse dispose de toutes les informations requises pour élaborer la meilleure stratégie d'acquisition au regard de ses besoins, dont leur nature et leur récurrence. Une telle stratégie permet d'avoir recours aux différents outils offerts par le cadre normatif, tel le processus d'appel d'offres, ou encore aux exceptions permettant la conclusion de contrats de gré à gré, le tout afin d'obtenir la meilleure valeur, dans l'intérêt public.

En l'occurrence, l'examen a révélé qu'afin de combler ses besoins en fournitures de laboratoire, l'UDS conclut des contrats de gré à gré de manière successive, en émettant des bons de commande. Les publications au SEAO ne correspondent donc pas aux montants des contrats effectivement conclus avec les fournisseurs, mais bien à des estimations des contrats que l'UDS entend conclure avec eux durant les trois prochaines années.

Face à cette façon de faire, l'AMP s'est intéressée aux raisons qui ont mené l'UDS à attribuer, pour ses besoins en fournitures de laboratoire, plusieurs contrats de gré à gré successifs à chacun des fournisseurs, contrats dont la valeur cumulée excède le seuil d'appel d'offres applicable. Une telle pratique soulève des enjeux en matière de gestion contractuelle.

Dans le cadre de l'examen, l'un des intervenants de l'UDS a indiqué à l'AMP que les demandes d'achats pour les besoins en fournitures n'étaient pas traitées globalement, mais à la pièce, par les chercheurs, pour combler les besoins liés à leurs recherches et à leurs protocoles spécifiques. Dans ce contexte, il est difficile pour l'UDS d'avoir une vision transversale et claire de ses besoins en fournitures de laboratoire.

En effet, certains des articles que l'UDS entend acquérir ne sont pas spécifiquement destinés à la recherche. À titre d'exemple, elle acquiert des équipements de protection, tels des masques de procédure. En outre, l'UDS n'a pas procédé à une catégorisation des biens à acquérir, regroupant ainsi sans distinction des équipements de protection, des consommables et des produits chimiques. Une segmentation par catégorie aurait permis d'identifier des stratégies d'acquisition plus ciblées et mieux adaptées à la nature spécifique de chacun de ces types de biens.

En ce qui a trait à l'estimation de la dépense, l'UDS s'est entre autres appuyée sur des données issues d'un appel d'offres piloté par le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) en 2024<sup>8</sup>. Or, les biens visés par cet appel d'offres ne correspondent pas nécessairement aux fournitures que l'UDS entendait acquérir auprès des fournisseurs.

Enfin, l'examen a révélé des lacunes dans l'analyse de marché : les fournisseurs retenus ont été sélectionnés uniquement parmi ceux retenus dans cadre de l'appel d'offres du CAG<sup>9</sup>, sans que d'autres démarches aient été entreprises pour vérifier l'existence d'autres fournisseurs pouvant répondre aux besoins de l'UDS, ce qui a eu pour effet de restreindre la concurrence.

---

<sup>8</sup> Identifié au SEAO sous le numéro de référence 1809622.

<sup>9</sup> *Id.*

L'AMP conclut que l'UDS a contrevenu à son obligation de procéder à une évaluation adéquate et rigoureuse de ses besoins. En procédant à des achats successifs auprès des mêmes fournisseurs, sans encadrement contractuel formel ni réévaluation de sa stratégie d'acquisition, l'UDS a multiplié les contrats de gré à gré au lieu de recourir à une procédure d'appel d'offres public ou de démontrer, de manière justifiée, l'applicabilité d'une exception prévue au cadre normatif. Or, l'exercice que l'UDS a réalisé afin de publier au SEAO les estimations de ses achats futurs aurait justement dû la mener à réévaluer sa stratégie d'acquisition. Le fait de ne pas avoir tiré les constats nécessaires de cet exercice a ainsi conduit l'UDS à contourner indirectement l'application du seuil d'appel d'offres, ce qui soulève des enjeux en matière de transparence et de saine gestion des fonds publics.

### 3.2. L'UDS était-elle en droit de recourir à l'exception prévue à l'article 28 du RCA ?

L'UDS n'était pas en droit d'invoquer l'exception prévue à l'article 28 du RCA sans être en mesure de démontrer que les conditions permettant d'y avoir recours étaient remplies.

La règle générale établit qu'un organisme public doit procéder par appel d'offres public pour tout contrat dont la dépense est égale ou supérieure au seuil prévu par tout accord intergouvernemental applicable, fixé à 133 800 \$ pour les contrats d'approvisionnement des organismes du réseau de l'éducation<sup>10</sup>. Toutefois, il existe certaines exceptions à cette règle, qui doivent être interprétées restrictivement<sup>11</sup> et qui permettent l'octroi de contrats de gré à gré lorsque la dépense excède ce seuil.

Parmi ces exceptions se trouve celle prévue à l'article 28 du RCA, qui permet à un organisme de conclure un contrat de gré à gré lorsqu'il cherche à acquérir des biens dans le cadre de ses activités de recherche. Les conditions permettant d'y recourir sont les suivantes :

- Présence d'un contrat d'approvisionnement relatif à des activités de recherche et de développement ou à des activités d'enseignement.
- Présence d'un seul fournisseur possible pour des raisons d'ordre technique ou scientifique.
- Absence de solution de rechange ou de bien de remplacement.

En l'occurrence, l'UDS a reconnu l'existence de produits alternatifs offerts par plusieurs entreprises. Elle a cependant précisé que bien qu'il puisse sembler exister des solutions ou des biens alternatifs aux fournitures prévues dans l'estimation du volume d'achats ponctuels, les équipes de recherche indiquent que celles-ci sont requises pour des raisons de reproductibilité des résultats de recherche ou de compatibilité avec les appareils en place.

<sup>10</sup> Seuil applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024 à l'égard des contrats d'approvisionnement des organismes de l'éducation. À titre indicatif, voir ce texte paru dans le bulletin du Secrétariat du Conseil du trésor : *Accords de libéralisation des marchés publics – 1<sup>er</sup> 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.

<sup>11</sup> *CMC Électronique inc. c. Procureure générale du Québec*, 2021 QCCS 3169.

L'UDS a ajouté qu'une fois qu'un protocole de recherche est lancé, il est essentiel pour les équipes de recherche d'utiliser les mêmes produits, de même marque, afin d'éviter les risques de disparités liées au manufacturier.

À cet effet, l'AMP souligne qu'il n'est pas suffisant pour l'UDS de soulever la reproductibilité des résultats et la compatibilité avec les appareils en place pour pouvoir se prévaloir de l'exception prévue à l'article 28 du RCA. L'UDS n'a pas démontré, notamment au moyen d'explications précises et documentées, que pour des raisons d'ordre technique ou scientifique, un seul fournisseur était en mesure de répondre au besoin et qu'il n'existait aucune solution de rechange ni aucun bien de remplacement. L'examen révèle plutôt que l'UDS a jugé que les fournisseurs retenus dans le cadre de l'appel d'offres du CAG ayant pour objet l'acquisition de fournitures de laboratoire en 2024<sup>12</sup> représentaient suffisamment le marché. Elle n'a donc pas sollicité d'autres fournisseurs.

L'AMP désire souligner que l'octroi d'un contrat de gré à gré suivant une utilisation injustifiée des exceptions prévues par le cadre normatif entraîne des conséquences graves à l'égard des marchés publics, puisqu'il rend impossible pour une entreprise intéressée de démontrer qu'elle est qualifiée pour obtenir le contrat avant l'octroi de celui-ci. L'AMP rappelle ainsi qu'il est essentiel que le recours à cette exception ne se fasse qu'après des vérifications préalables et sérieuses de ses conditions d'application.

#### 4. CONCLUSION

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

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

VU l'absence d'une démonstration convaincante que les conditions permettant d'invoquer l'exception prévue à l'article 28 du *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics* étaient réunies.

VU les manquements constatés au cadre normatif.

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

**RECOMMANDE** aux dirigeants de l'Université de Sherbrooke de réaliser une évaluation préalable rigoureuse et adéquate de ses besoins et d'élaborer une stratégie d'acquisition afin de répondre à ses besoins conformément au cadre normatif auquel elle est assujettie.

---

<sup>12</sup> Préc., note 8.

**RECOMMANDE** aux dirigeants de l'Université de Sherbrooke d'assurer la formation des membres de son personnel œuvrant en gestion contractuelle ainsi que de ceux impliqués dans la demande de biens quant aux exigences du cadre normatif relatives à :

- L'évaluation préalable des besoins.
- L'obligation de procéder par appel d'offres public.
- Les exceptions permettant d'octroyer un contrat de gré à gré, dont l'exception prévue à l'article 28 du RCA.

**REQUIERT** des dirigeants de l'Université de Sherbrooke de lui transmettre, par écrit, dans un délai de 45 jours :

- 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 24 juillet 2025

---

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