

Recommandations formulées au dirigeant du Centre universitaire de santé McGill concernant le processus identifié au SEAO sous le numéro de référence 1190364

N° de la recommandation : 2025-10

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

1. APERÇU

Le 8 août 2018, le Centre universitaire de santé McGill (CUSM) a publié un appel d'offres public identifié au Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO) sous le numéro de référence 1190364 pour l'acquisition d'ensembles personnalisés, c'est-à-dire diverses fournitures médicales utilisées lors de chirurgies et d'examens médicaux.

Le contrat envisagé était un contrat à commandes d'une durée de cinq ans, soit la durée maximale fixée par la réglementation pour ce type de contrat.

Le 1^{er} août 2019, le contrat a été conclu avec le fournisseur ayant remporté l'appel d'offres, pour un montant total estimé à 9 409 216,20 \$ et une date de fin prévue le 30 juillet 2024.

L'Autorité des marchés publics (AMP) a procédé à l'examen de ce processus contractuel de sa propre initiative, puisque le CUSM apparaissait avoir procédé à des modifications contractuelles ne respectant pas le cadre normatif applicable aux contrats publics.

Pendant la période initiale du contrat, les achats se sont avérés plus importants que prévu : le CUSM a dépensé un montant supplémentaire de 1 612 574,63 \$.

Par la suite, le CUSM a prolongé le contrat pour une durée additionnelle de six mois, soit jusqu'au 31 janvier 2025, ce que le fournisseur a accepté en contrepartie d'une majoration des prix d'en moyenne 18 % par article. Au cours de cette période, le CUSM a dépensé un montant supplémentaire de 1 235 613,69 \$.

Finalement, le CUSM a prolongé le contrat pour une durée additionnelle de cinq mois, jusqu'au 30 juin 2025. Lors de cette période, il a dépensé un montant évalué au minimum à 855 245,63 \$¹.

¹ Il s'agit du montant dépensé en date du 10 juin 2025.

Le CUSM explique qu'il a dû prolonger le contrat parce que les démarches pour lancer le prochain appel d'offres avaient été plus complexes que prévu pour diverses raisons. En effet, l'envergure du contrat était importante et un soin particulier devait être apporté à ses exigences, puisqu'il visait l'acquisition de fournitures médicales. Par ailleurs, la structure administrative du CUSM a été revue au cours de l'année 2024, lorsqu'il a été fusionné à Santé Québec. De même, l'appel d'offres était complexifié par le fait qu'il recensait les besoins d'un second établissement médical en plus de ceux du CUSM.

Le CUSM a également indiqué que son personnel d'encadrement en poste dans le domaine de la gestion contractuelle avait été récemment remanié, notamment en raison de la supervision inadéquate du présent dossier. Par ailleurs, des outils internes ont été développés pour optimiser à l'avenir le suivi des échéanciers des contrats et éviter que ce type de situation se reproduise.

Au terme de son examen, l'AMP conclut que les modifications apportées au contrat initial ne peuvent être qualifiées d'accessoires et qu'elles contreviennent ainsi à l'article 17 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*² (LCOP).

D'autres manquements au cadre normatif ont également été constatés en cours d'examen. D'abord, le personnel ayant donné son aval aux modifications ne détenait pas les autorisations requises pour ce faire selon les politiques internes du CUSM. De plus, l'autorisation du dirigeant du CUSM n'a pas été obtenue alors qu'elle était nécessaire. Par ailleurs, les modifications ont été apportées tardivement, après la date de fin du contrat. Enfin, les modifications contractuelles n'ont pas été publiées au SEAO, ce qui contrevient à la réglementation applicable.

2. QUESTIONS SOULEVÉES

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

1. Les modifications apportées par le CUSM au contrat à commandes peuvent-elles être qualifiées d'accessoires au sens de l'article 17 de la LCOP ?
2. Les modifications au contrat à commandes ont-elles été effectuées dans le respect des politiques internes du CUSM ?
3. Le CUSM a-t-il respecté les obligations du cadre normatif auquel il est assujéti en matière de publication de renseignements ?

3. ANALYSE

En date de la conclusion du contrat, le CUSM était un établissement public visé par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*³, ce qui en faisait un organisme public au sens de l'article 4 (6) de la LCOP⁴. Un tel organisme est notamment tenu de respecter les dispositions de la LCOP, des règlements pris pour son application et des directives qui en découlent.

² RLRQ, c. C-65.1.

³ RLRQ, c. S-4.2.

⁴ Depuis le 1^{er} décembre 2024, le CUSM est fusionné à Santé Québec, un organisme public au sens de l'article 4 (4) de la LCOP.

3.1. Les modifications apportées par le CUSM au contrat à commandes peuvent-elles être qualifiées d'accessoires au sens de l'article 17 de la LCOP ?

Les modifications apportées par le CUSM au contrat à commandes ne peuvent être qualifiées d'accessoires au sens de la LCOP. Elles n'étaient donc pas permises par le cadre normatif.

L'article 17 de la LCOP prévoit qu'un contrat public « peut être modifié lorsque la modification en constitue un accessoire et n'en change pas la nature ». L'objectif central de cette disposition est d'éviter qu'un organisme public ne modifie un contrat afin d'y ajouter des besoins ou des travaux alors que la portée de ces modifications relève plutôt de l'essence d'un autre contrat, indépendant du premier. En effet, ce second contrat serait assorti de ses propres conditions de formation, incluant l'obligation de procéder par appel d'offres, afin de laisser libre cours à la concurrence, si son montant est supérieur au seuil applicable.

Une modification constitue un accessoire au contrat lorsqu'elle est une suite normale, logique et nécessaire au contrat initial. À l'opposé, lorsque l'objet de la modification est conceptuellement distinct de celui du contrat initial, la modification ne peut être qualifiée d'accessoire.

Quant à la nature du contrat, elle demeure inchangée si la modification n'altère pas les paramètres essentiels du contrat au point de les transformer. À titre d'exemple, la modification du mode de rémunération d'un contrat à forfait vers un contrat à taux horaire peut dénaturer le contrat.

Par ailleurs, le *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*⁵ (RCA) prévoit que la particularité du contrat à commandes est qu'il cible l'achat de besoins récurrents alors que la quantité de biens requise ou encore le rythme ou la fréquence de leur acquisition comportent un degré d'incertitude⁶. Ainsi, une certaine variation quant aux acquisitions effectuées dans le cadre d'un contrat à commandes, par rapport aux prévisions initiales, est possible sans que cela nécessite la modification du contrat.

En revanche, un ajustement considérable à la durée d'un contrat et une majoration du prix de ses fournitures sont des modifications auxquelles il convient de s'attarder afin de déterminer si elles respectent le cadre normatif applicable en matière de passation des contrats publics.

Dans les circonstances, les modifications contractuelles apportées par le CUSM ne peuvent être qualifiées d'accessoires.

En effet, l'AMP a noté plusieurs éléments qui participent à la qualification non accessoire des modifications. Tout d'abord, le CUSM a modifié son contrat quinquennal à commandes pour le prolonger de près d'une année additionnelle et a convenu d'une augmentation moyenne du coût des fournitures médicales de 18 % par article. Ce type de modification à un contrat à commandes peut difficilement être qualifié d'accessoire, puisqu'il s'agit de nouvelles acquisitions qui sortent forcément du cadre du contrat initial, soit l'acquisition récurrente de diverses fournitures médicales sur une durée précise et à un prix donné.

⁵ RLRQ, c. C-65.1, r. 2.

⁶ Voir les articles 16 et 17 du RCA.

De plus, les modifications apportées au contrat d'acquisition d'ensembles personnalisés découlent d'une mauvaise planification des besoins contractuels, soit une circonstance externe au contrat. En effet, le CUSM s'est vu forcé de prolonger à deux reprises le contrat alors en vigueur parce qu'il avait tardé à publier l'appel d'offres menant à la conclusion du prochain contrat visant l'acquisition de ces fournitures médicales, sur une nouvelle période de cinq ans. Or, ces besoins sont récurrents d'une année à l'autre et nécessaires à la bonne conduite d'opérations médicales. En ce sens, et bien que le CUSM ait témoigné de leur complexité, ce sont des besoins prévisibles.

Ensuite, la prolongation du contrat pour près d'une année additionnelle après la période initiale de cinq ans n'était pas prévue au contrat. D'ailleurs, la réglementation prévoit une limite à la durée maximale d'un contrat à commandes : un organisme public ne peut conclure un tel contrat dont la durée dépasse cinq années⁷. Le fait que cette limite ait été franchie participe à inscrire les modifications en contravention du cadre normatif applicable.

En résumé, le contrat visait l'acquisition de fournitures médicales sur une période de cinq ans, d'août 2019 à juillet 2024. Les modifications apportées l'ont prolongé de près d'une année, soit jusqu'en juin 2025, en contrepartie d'une majoration du prix des articles d'en moyenne 18 %. Au cours de cette période, un montant d'environ 2,1 M\$ a été dépensé par le CUSM. L'AMP juge que ces modifications ne peuvent être qualifiées d'accessoires : elles sont importantes et se rapportent à des éléments essentiels du contrat, soit sa durée ainsi que la quantité et le prix des fournitures médicales fournies.

3.2. Les modifications au contrat à commandes ont-elles été effectuées dans le respect des politiques internes du CUSM ?

Comme le requiert le Conseil du trésor⁸, le CUSM s'est doté de plusieurs politiques internes visant à encadrer et à guider la conduite de son personnel lorsqu'il agit pour le compte de l'organisme dans le cadre d'une relation contractuelle entre le CUSM et un contractant. Or, les modifications au contrat à commandes n'ont pas été effectuées dans le respect des politiques internes du CUSM. En effet, le CUSM a dérogé à ces documents normatifs internes à plusieurs égards par la manière dont il a procédé aux modifications contractuelles.

Comme mentionné plus tôt, le CUSM a prolongé une première fois le contrat du 1^{er} août 2024 au 31 janvier 2025 et a alors consenti à une hausse du coût des fournitures médicales. Un avenant confirmant la modification a été signé à cet effet le 16 septembre 2024, par une cheffe de service du CUSM.

Par la suite, le CUSM a prolongé une seconde fois le contrat, du 1^{er} février au 30 juin 2025. Des courriels confirmant cette seconde prolongation ont été échangés entre une employée du CUSM et le contractant les 18 et 30 mars 2025.

⁷ Voir l'article 18.2 du RCA. À noter qu'avant le 20 mars 2025, cette règle était prévue à l'ancien article 33 du RCA.

⁸ Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics, C.T. 215340 et ses modifications, art. 24.

L'AMP note plusieurs enjeux en lien avec la manière dont ces modifications ont été apportées. Tout d'abord, à la lecture des politiques internes du CUSM en matière contractuelle⁹, le personnel qui a procédé aux modifications n'était pas autorisé à engager contractuellement l'organisme de la sorte.

De plus, la seconde prolongation n'a été confirmée que par courriel. Or, les politiques internes du CUSM prévoient que toute modification aux contrats doit être officialisée par un avenant, c'est-à-dire un écrit officiel attestant cette modification.

Par ailleurs, les deux modifications n'ont été officialisées que plusieurs semaines après la fin du contrat. En effet, la première prolongation a été conclue par avenant plus d'un mois après la date de fin initiale du contrat, tandis que la seconde a été confirmée par courriel près de deux mois après la date de fin de la période précédente de prolongation. Or, le fait d'entériner une modification à un contrat après sa date de fin est une mauvaise pratique contractuelle, qui met à risque l'organisme. En effet, au moment de procéder à la modification, le contrat est en principe terminé.

Finalement, l'autorisation du dirigeant du CUSM n'a pas été obtenue avant de procéder aux modifications du contrat d'acquisition d'ensembles personnalisés. Pourtant, les politiques internes du CUSM précisent que son dirigeant doit autoriser les modifications contractuelles de l'organisme lorsqu'elles impliquent des dépenses additionnelles de 10 % ou plus de la valeur initiale du contrat, pour les contrats dont les montants sont supérieurs aux seuils d'appel d'offres public. En cours d'examen, le CUSM a indiqué à l'AMP que cette autorisation n'avait pas été obtenue, car au moment de procéder à la première prolongation de six mois, le CUSM estimait qu'il ne dépenserait qu'un montant additionnel représentant 9,27 % de la valeur initiale du contrat. Après l'examen de l'AMP, le CUSM a convenu qu'il remédierait à ce défaut puisque, tout compte fait, les dépenses additionnelles avaient atteint et dépassé le seuil de 10 %. En effet, dans le cadre de ce contrat et en incluant les dépenses supplémentaires qui ont eu lieu pendant sa durée initiale de cinq années, le CUSM a dépensé au total approximativement 40 % de plus que le montant prévu initialement.

À ce sujet, l'AMP rappelle l'importance pour les organismes publics de respecter leurs politiques et lignes internes de conduite en matière de délégation de pouvoirs, surtout lorsqu'elles prévoient qu'un geste doit être posé par le dirigeant de l'organisme. En effet, en tant que plus haut dirigeant, celui-ci est imputable des actions et omissions de l'organisme. Des informations complètes et fiables doivent d'ailleurs lui être acheminées afin que les décisions qui relèvent de sa responsabilité puissent être prises de manière éclairée. Un organisme souffre de lacunes importantes en matière de gouvernance si les autorisations requises du dirigeant sont court-circuitées et contournées.

⁹ Et plus spécifiquement à la lecture des politiques internes « ADM 760 POL - Lignes internes de conduits [sic] concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics » et « ADM 370 POL Pouvoir de signature ».

3.3. Le CUSM a-t-il respecté les obligations du cadre normatif auquel il est assujéti en matière de publication de renseignements ?

Le CUSM n'a pas respecté les obligations du cadre normatif auquel il est assujéti en matière de publication de renseignements au SEAO. Ce faisant, il a contrevenu à ses obligations en matière de reddition de comptes et de transparence.

L'obligation de publication des renseignements des contrats d'approvisionnement conclus par appel d'offres ou dont le montant atteint minimalement 25 000 \$ est prévue aux articles 38 à 40 du RCA. Elle s'articule autour de trois axes : 1) publication de la description initiale du contrat, 2) publication des dépenses supplémentaires, le cas échéant, et 3) publication de la description finale du contrat.

En effet, lorsqu'un organisme apporte une modification à un contrat qui engendre des dépenses supplémentaires de plus de 10 % de sa valeur initiale, il doit publier le montant de l'ensemble des dépenses supplémentaires occasionnées jusqu'alors, puis publier chaque année les nouvelles dépenses supplémentaires, s'il y a lieu.

Dans le cas présent, bien que le CUSM ait publié la description initiale du contrat en 2019, il a omis de publier les dépenses additionnelles, qui ont pourtant totalisé près de 40 % de la valeur initiale du contrat. En cours d'examen, le CUSM a informé l'AMP qu'il corrigerait cette omission.

4. CONCLUSION

VU l'obligation selon laquelle un contrat public peut être modifié uniquement si la modification en constitue un accessoire ou n'en change pas la nature.

VU les modifications apportées par le CUSM au contrat d'acquisitions d'ensembles personnalisés se rapportant à la durée du contrat et au prix des fournitures médicales fournies.

VU que ces modifications ne peuvent être qualifiées d'accessoires, puisqu'elles modifient de manière substantielle des éléments essentiels du contrat.

VU les manquements constatés aux politiques internes du CUSM.

VU l'omission de publier sur le SEAO les dépenses additionnelles encourues dans le cadre du contrat.

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 au dirigeant du CUSM de poursuivre l'optimisation des procédures et des mesures de contrôle mises en place afin de s'assurer que les échéanciers contractuels sont planifiés et pris en charge en temps opportun.

RECOMMANDE au dirigeant du CUSM d'assurer la formation de son personnel œuvrant en gestion contractuelle quant aux exigences du cadre normatif concernant :

- Les limites en vertu desquelles un organisme public peut modifier les contrats conclus.
- Le respect des politiques internes du CUSM en matière contractuelle, à toutes les étapes des processus contractuels.
- Les obligations relatives à la publication des renseignements des contrats conclus.

REQUIERT du dirigeant du CUSM 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 4 août 2025

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ