AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS | TRANSPARENCE ÉQUITÉ SAINE CONCURRENCE

Ordonnance formulée à Santé Québec Gaspésie

N° de l'ordonnance	2026-08
N°s de référence SEAO	20107901, 1624110, 1624132, 1624135, 1624138
Lois habilitantes	*Loi sur l'Autorité des marchés publics*, RLRQ, c. A-33.2.1, art. 29, 31, 35,53, 55. *Loi sur les contrats des organismes publics,* RLRQ, c. C-65.1, art. 4 (4)

1. Aperçu

En janvier 2026, Santé Québec Gaspésie a conclu un contrat de gré à gré avec l'entreprise Entre-Tiens de la Haute-Gaspésie Corporation d'aide à domicile (Entre-Tiens) pour des services de soins à la personne, d'aide à la vie quotidienne et de répit pour usagers vulnérables ou en perte d'autonomie dans le secteur de la Haute-Gaspésie.

En avril 2026, l'Autorité des marchés publics (AMP) a examiné ce processus, car elle a constaté qu'avant la conclusion du contrat, deux autres entreprises avaient manifesté leur intérêt à Santé Québec Gaspésie. Au moins trois entreprises étaient donc intéressées par le contrat, mais l'organisme a tout de même choisi de ne pas procéder par appel d'offres public et de conclure le contrat de gré à gré.

L'AMP a aussi constaté des irrégularités dans le cadre de contrats que Santé Québec Gaspésie a conclus pour les mêmes services, avec d'autres entreprises, dans les quatre autres secteurs du territoire qu'elle dessert.

Au terme de son examen et après avoir obtenu les observations de Santé Québec Gaspésie, l'AMP conclut que :

- Pour le secteur de la Haute-Gaspésie, le contrat a été octroyé de gré à gré en contravention des règles applicables.
- Pour les quatre autres secteurs qu'elle dessert, Santé Québec Gaspésie a enfreint les règles en prolongeant la durée des contrats pour éviter de devoir lancer un appel d'offres public.
- Pour tous les secteurs, des lacunes dans le suivi de l'exécution des contrats démontrent que l'organisme a géré les fonds publics de façon inadéquate.

Un appel d'offres est actuellement en cours pour combler les besoins des cinq secteurs. Dans ce contexte et vu l'importance des manquements constatés, l'AMP ordonne à Santé Québec Gaspésie d'être accompagnée par Santé Québec durant l'exécution du contrat qu'elle conclura au terme de cet appel d'offres, et de mettre en place des mécanismes de suivi.

2. Questions soulevées

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

1. Santé Québec Gaspésie a-t-elle respecté les règles applicables en concluant son contrat de gré à gré ?
2. Santé Québec Gaspésie pouvait-elle reconduire les contrats existants et prolonger leur durée ?
3. Santé Québec Gaspésie a-t-elle suivi l'exécution de ses contrats en respectant les règles ?

3. Analyse

3.1. Santé Québec Gaspésie a enfreint les règles applicables à la conclusion d'un contrat de gré à gré

En novembre 2025, l'organisme a publié un avis d'intention[1] indiquant qu'il entendait conclure un contrat de gré à gré avec Entre-Tiens pour des services de soins, d'aide à la vie quotidienne et de répit dans le secteur de la Haute-Gaspésie.

Avant de conclure un contrat de gré à gré[2], les organismes publics ont l'obligation de publier un avis d'intention. Cela permet à toute autre entreprise de signifier son intérêt à obtenir le contrat.

Lorsqu'une entreprise manifeste son intérêt, l'organisme doit examiner sa capacité à réaliser le contrat en se basant sur la description détaillée des besoins et des obligations auxquelles l'entreprise doit souscrire[3], telle qu'énoncée dans l'avis d'intention. Si l'entreprise intéressée semble en mesure de répondre aux besoins, l'organisme doit, sauf exception, solliciter la concurrence en lançant un appel d'offres public[4].

Manifestations d'intérêt

Dans le cas présent, deux autres entreprises ont manifesté à Santé Québec Gaspésie leur intérêt à obtenir le contrat. L'organisme a toutefois conclu qu'elles n'étaient pas en mesure de le réaliser en raison de la complexité du territoire à desservir, de la coordination requise pour exécuter le contrat et, vu la durée limitée de celui-ci, des difficultés liées à l'implantation d'une entreprise qui n'opère pas déjà dans la région. Santé Québec Gaspésie a fait cette analyse de façon informelle, sans traces écrites ni grille d'analyse ou autre structure préétablie.

Les motifs invoqués ne sont pas déraisonnables en eux-mêmes. Toutefois, ils font référence à des besoins et à des obligations qui ne figurent pas à l'avis d'intention, alors que ce devrait être le cas. En effet, les entreprises intéressées ne pouvaient pas tenir compte de critères non divulgués au moment d'évaluer leur capacité à réaliser le contrat et de manifester leur intérêt.

De plus, Santé Québec Gaspésie n'a pas avisé les entreprises intéressées de sa décision de maintenir son intention de conclure le contrat de gré à gré, ce qui contrevient aussi aux règles[5].

[1] Art. 13.1, LCOP
[2] Art. 13(4), LCOP
[3] Art. 13.1(2) LCOP
[4] Art. 13.2 in fine, LCOP
[5] Art. 13.2, LCOP

Obtention préalable de l'autorisation du dirigeant

Avant de conclure un contrat de gré à gré, tout organisme public doit obtenir l'autorisation de son dirigeant à cet effet[6].

Le 26 janvier 2026, une demande d'autorisation de conclure un contrat de gré à gré a été formulée au dirigeant de Santé Québec Gaspésie, mais le contrat de 1,8 M$ a été signé le lendemain sans que cette autorisation ait été obtenue. La responsable de l'application des règles contractuelles (RARC) a alors formulé une mise en garde au sujet de l'obtention d'une telle autorisation après la signature du contrat. L'autorisation du dirigeant a été obtenue le 30 janvier, soit trois jours après la conclusion du contrat. L'organisme n'a donc pas respecté les règles applicables.

3.2. Santé Québec Gaspésie a enfreint les règles applicables en prolongeant la durée de ses contrats pour éviter d'avoir à lancer un appel d'offres public

En octobre 2022, Santé Québec Gaspésie a conclu, pour les quatre autres secteurs qu'elle dessert, des contrats pour des services de soins, d'aide à la vie quotidienne et de répit, d'une durée de deux ans et dont les montants allaient de 1,8 M$ à 6,2 M$.

En juillet 2024, alors que ces contrats arrivaient à terme, l'organisme a lancé un appel d'offres visant à combler les besoins de l'ensemble de ses cinq secteurs. Il l'a toutefois annulé, car il avait omis d'y intégrer une clause de transition entre l'ancien et le nouveau contrat.

En mars 2025, après avoir lancé un second appel d'offres, Santé Québec l'a aussi annulé parce que le montant des soumissions reçues dépassait largement ses estimations. Pour expliquer les enjeux rencontrés dans la préparation des appels d'offres, elle a indiqué avoir des difficultés à évaluer ses besoins, en particulier quant au nombre d'heures de services requis.

Ainsi, vu l'échec des deux appels d'offres et malgré la fin des contrats prévue pour septembre 2024, les entreprises en place ont continué de fournir les services aux mêmes conditions pendant deux années supplémentaires.

À l'été 2026, l'AMP a questionné Santé Québec Gaspésie quant à son intention de lancer un nouveau processus d'appel d'offres. L'organisme a expliqué que Santé Québec travaillait sur un gabarit d'appel d'offres visant à uniformiser les pratiques des établissements pour les contrats de services de soins, d'aide à la vie quotidienne et de répit. Il devait être distribué avant la fin d'octobre 2026 et Santé Québec Gaspésie attendait de l'obtenir.

Or, l'attente du gabarit ne peut expliquer l'inaction de l'organisme. D'abord, ses contrats ont pris fin en septembre 2024, alors qu'il n'a été intégré à Santé Québec qu'en décembre 2024. Ensuite, ce n'est qu'au printemps 2026 que Santé Québec a communiqué sa volonté d'uniformiser les pratiques de ses établissements en leur fournissant un gabarit, alors que c'est en mars 2025, après l'annulation du second appel d'offres, que Santé Québec Gaspésie a prolongé l'exécution des contrats toujours en cours.

Enfin, la reconduction des contrats aux mêmes conditions représente une modification implicite de leur date de fin qui a permis à Santé Québec Gaspésie de repousser le lancement d'un appel d'offres public, ce qui constitue un évitement contraire aux règles applicables[7].

[6] Art. 13 al. 2, LCOP
[7] Art. 12, LCOP

3.3. Santé Québec Gaspésie a commis des manquements dans le suivi de l'exécution des contrats, ce qui a conduit à une gestion inadéquate des fonds publics

En plus des montants payés en vertu des contrats conclus, Santé Québec Gaspésie a versé des montants additionnels aux entreprises sur la base de pratiques dont elle n'a pu retracer l'origine.

D'une part, elle versait depuis plusieurs années des sommes pour « soutien administratif ». En 2023, elle a avisé les entreprises que ces versements cesseraient à la fin de l'année financière 2023-2024. Pour cette seule année, plus de 200 000 $ additionnels ont ainsi été payés.

D'autre part, l'organisme assume la totalité des coûts liés aux services pour certains usagers, alors que ceux-ci doivent en principe en payer une partie eux-mêmes. La somme diminue d'année en année, au rythme où les services ne sont plus requis par les personnes bénéficiant de cette mesure, que l'organisme n'applique plus aux nouveaux usagers.

Selon les informations obtenues des entreprises, 31 usagers sont concernés, alors que Santé Québec Gaspésie estime leur nombre à 114. De même, certains des intervenants rencontrés ont indiqué que cette pratique se limitait à un seul secteur, alors que l'examen démontre qu'elle a cours dans toutes les régions desservies. À titre d'exemple, pour l'année financière 2025-2026, l'organisme estime avoir versé à ce titre plus de 600 000 $ additionnels.

Santé Québec Gaspésie a admis éprouver des difficultés avec le suivi des services rendus par les entreprises, notamment en ce qui concerne la facturation. Elle a indiqué qu'elle ne dispose ni des outils ni du personnel requis pour effectuer un suivi rigoureux.

L'examen démontre que Santé Québec Gaspésie ne remplit pas ses obligations en payant des sommes dont le calcul repose sur des informations potentiellement erronées et dont le versement dépasse ses obligations contractuelles. Elle contrevient aussi au respect des obligations de reddition de compte que tout organisme public se doit d'effectuer pour démontrer qu'il gère sainement les fonds publics qui lui sont confiés[8].

4. Considérations additionnelles

En 2022, Santé Québec Gaspésie a fait l'objet d'un audit du Vérificateur général du Québec (VGQ) révélant plusieurs lacunes en lien avec sa gestion contractuelle. Bien qu'il ait réalisé certains travaux pour répondre aux recommandations du VGQ, l'organisme a suspendu la mise en œuvre des recommandations après trois ans, car il avait alors d'autres priorités. Or, l'examen démontre que des lacunes importantes subsistent, et ce, à toutes les étapes des processus contractuels examinés.

Toujours en 2022, après une intervention de l'AMP, Santé Québec Gaspésie s'est engagée à mettre en place certaines mesures et a fourni un plan d'action à cet effet. La formation de son personnel figurait au plan d'action, mais l'examen démontre que même si certaines ressources ont suivi des formations récemment, aucun calendrier ou plan de formation du personnel n'a été mis en place.

[8] Art. 2(6), LCOP

5. Conclusion

EN CONSÉQUENCE, conformément aux articles 29 et 31 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics* :

L'AMP ORDONNE à Santé Québec Gaspésie, dans le cadre de l'exécution du contrat qui sera conclu au terme de l'appel d'offres public identifié au SEAO sous le numéro de référence 20182149 pour combler les besoins de l'ensemble de ses secteurs :

- De se faire accompagner par Santé Québec.
- De mettre en place des mécanismes de suivi adéquats permettant de :
  - Suivre la facturation.
  - Suivre l'exécution du contrat afin de pouvoir lancer un nouveau processus avant sa date de fin.

L'AMP RECOMMANDE au président-directeur général de Santé Québec Gaspésie de se doter de procédures visant à :

- Définir les besoins de façon adéquate.
- S'assurer que la conclusion de contrats de gré à gré respecte l'article 13(4) de la *Loi sur les contrats des organismes publics* quant à :
  - L'inscription à l'avis d'intention de la description détaillée des besoins et des obligations prévues au contrat.
  - La procédure à suivre pour analyser les manifestations d'intérêt et aviser les entreprises intéressées des conclusions de cette analyse.

L'AMP RECOMMANDE au président-directeur général de Santé Québec Gaspésie de s'assurer que son personnel œuvrant en gestion contractuelle reçoive une formation adéquate.

L'AMP REQUIERT de Santé Québec Gaspésie de lui transmettre, par écrit, dans un délai de 45 jours :

- Les mesures prises pour donner suite à l'ordonnance et aux recommandations de l'AMP, et les échéances prévues pour leur mise en œuvre.
- Les explications permettant d'établir que ces mesures répondent à l'ordonnance et aux recommandations de l'AMP.

Fait le 23 novembre 2026

_____

Yves Trudel
Président-directeur général
ORIGINAL SIGNÉ