

# Rapport du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

## Mandat d'audit à la Société de transport de l'Outaouais

Décembre 2016

Direction générale des finances municipales  
Service de la vérification (Montréal)



Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : [www.mamot.gouv.qc.ca](http://www.mamot.gouv.qc.ca).

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2016

ISBN 978-2-550-77126-5 (PDF)

Dépôt légal – 2016 Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Bibliothèque et Archives Canada

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

## Table des matières

---

1. Mise en contexte .....	1
2. Sommaire des résultats .....	3
3. Mise en place d'un système d'aide à l'exploitation et d'information aux voyageurs.....	4
3.1. Planification .....	4
3.2. Cadre normatif.....	6
3.2.1. Exception aux demandes de soumissions obligatoires relative au domaine informatique.....	6
3.2.2. Système de pondération et d'évaluation des offres pour les services ..... professionnels.....	8
4. Commentaires de l'organisme .....	13
Annexe 1 : Approche méthodologique.....	16
Annexe 2 : Objectif d'audit et critère d'évaluation .....	17



## Liste des abréviations

---

LSTC	Loi sur les sociétés de transport en commun (RLRQ, c S-30.01)
MTQ	Ministère des Transports du Québec
SAE	Système d'aide à l'exploitation
SAEIV	Système d'aide à l'exploitation et d'information aux voyageurs
SIV	Système d'information aux voyageurs
STI	Système de transport intelligent
STO	Société de transport de l'Outaouais



## 1. Mise en contexte

---

### *Mandat*

1. Le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire veille à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et des citoyens, et ce, en vertu des dispositions de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (RLRQ, c. M-22.1).
2. Dans ce contexte, le 23 novembre 2015, monsieur Thierno Mamadou Bah, M. Sc., CPA, CGA, du Service de la vérification (Montréal), a été désigné pour réaliser un mandat d'audit à la Société de transport de l'Outaouais (STO) concernant le processus relatif à l'attribution du contrat d'acquisition et de mise en service d'un système d'aide à l'exploitation et d'information aux voyageurs (SAEIV).
3. Ce rapport vise à présenter les constats établis au terme de l'audit et à formuler des recommandations concernant l'organisme municipal.

### *Profil de l'organisme municipal*

4. La STO est une personne morale de droit public créée conformément à la Loi sur les sociétés de transport en commun (RLRQ, c. S-30.01) (LSTC) qui relève du ministère des Transports du Québec (MTQ)<sup>1</sup>. Au sens de l'article 17.0.1 de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (RLRQ, c. M-22.1) qui fait référence à l'article 5 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, c. A-2.1), la STO est considérée comme un organisme municipal. De plus, les articles 92.1 à 111 de la LSTC relèvent du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, lesquels articles concernent les pouvoirs contractuels des sociétés de transport en commun.
5. Les pouvoirs de la STO sont exercés par un conseil d'administration composé de cinq élus et de deux représentants, l'un provenant des usagers du transport en commun régulier, et l'autre, des usagers du transport adapté. Elle offre le service de transport en commun sur l'ensemble du territoire de la ville de Gatineau, soit les secteurs de Buckingham, Masson-Angers, Gatineau, Hull et Aylmer, ainsi que le centre-ville d'Ottawa. Le budget pour l'année 2016 dont dispose la STO est de l'ordre de 141 M\$.

---

1. Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET).

### ***Système d'aide à l'exploitation et d'information aux voyageurs***

6. La STO utilise le système Sagepas depuis 1985 pour la gestion et l'exploitation de son réseau. Ce système étant vieillissant, la STO a planifié dans son plan stratégique 2005-2015, révisé en 2011, d'acquérir et de mettre en place un SAEIV afin de moderniser ses infrastructures de transport.
7. Le SAEIV, aussi connu sous le nom de système de transport intelligent (STI), est composé d'un système d'aide à l'exploitation (SAE) et d'un système d'information aux voyageurs (SIV).
  - Le SAE permet notamment d'avoir une vue globale de la situation des autobus ou des autres moyens de transport en commun, de donner des consignes aux conducteurs, d'ajouter des autobus en cours de trajet afin de respecter les horaires prévus ou de les adapter en cas de perturbation. Il sert également à déclencher la priorité aux carrefours à feux.
  - Le SIV permet de fournir de l'information en temps réel aux usagers de différentes manières, notamment à leur lieu de travail et à leur domicile (Internet et téléphones intelligents), aux arrêts (panneaux variables) et dans les autobus (petits panneaux variables et informations sonores).

### ***Objectif et étendue de l'audit***

8. L'audit porte sur le processus relatif à l'attribution du contrat d'acquisition et de mise en service d'un SAEIV.
9. L'objectif de l'audit vise à s'assurer que la STO gère le processus d'attribution du contrat relatif à l'acquisition et la mise en service d'un SAEIV, conformément au cadre normatif et aux saines pratiques de gestion en cette matière.
10. Il est à noter que l'étendue de l'audit a été élargie au contrat relatif au SIV afin d'obtenir une assurance raisonnable que la STO a respecté les dispositions législatives pertinentes.
11. Les annexes 1 et 2 présentent l'approche méthodologique utilisée pour la réalisation de ce mandat d'audit et le critère d'évaluation sur lequel s'appuient les travaux pour exprimer les conclusions.

### ***Validation juridique***

12. Tous les faits présentés ont été recueillis et analysés par le vérificateur mandaté à cette fin ainsi que par celui qui l'a assisté. Cependant, lorsque la situation exigeait une interprétation juridique, une opinion a été demandée à la Direction des affaires juridiques du Ministère.
13. Les conclusions du présent rapport sont le résultat d'analyses effectuées par le Service de la vérification (Montréal) ainsi que de l'interprétation juridique formulée par la Direction des affaires juridiques.

## 2. Sommaire des résultats

---

14. L'audit avait comme objectif de s'assurer que le processus d'attribution du contrat relatif à l'acquisition et la mise en service d'un SAEIV est géré conformément au cadre normatif et aux saines pratiques de gestion en cette matière. Les travaux d'audit ont été étendus au contrat relatif à la mise en place d'un SIV.
15. Les travaux d'audit permettent d'établir que la STO a respecté le cadre normatif dans les dossiers audités, concernant notamment, l'estimation des contrats, les accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés publics, la nomination des membres du comité de sélection, l'attribution des contrats au soumissionnaire ayant obtenu le meilleur pointage final et la division de contrat en plusieurs contrats en semblable matière.
16. Toutefois, nos travaux nous amènent à conclure que le processus suivi pour l'attribution des deux contrats audités présente des irrégularités quant à l'application et au choix du système de pondération et d'évaluation des offres.
17. À cet égard, le processus concernant l'attribution du contrat relatif à l'aménagement d'un SIV sur le corridor du Rapibus respecte les dispositions législatives concernant l'utilisation du système obligatoire de pondération et d'évaluation des offres pour la fourniture de services professionnels. Toutefois, certaines règles n'ont pas été respectées en ce qui a trait au pointage, à la confidentialité du prix et à l'évaluation des soumissions.
18. De plus, le contrat relatif à la mise en place d'un SAEIV vise la fourniture de services professionnels et, par conséquent, la STO devait utiliser un système obligatoire de pondération et d'évaluation des offres, ce qu'elle n'a pas effectué. Toutefois, la STO a octroyé un contrat à la firme ayant obtenu le meilleur pointage final, et ce, comme le prévoit la méthode d'évaluation qu'elle a choisie.

Ces constats ainsi qu'une recommandation formulée à cet égard sont présentés dans la section 3.



### 3. Mise en place d'un système d'aide à l'exploitation et d'information aux voyageurs

---

#### 3.1. Planification

19. Le projet d'amélioration des infrastructures informatiques de la STO est le résultat d'un besoin exprimé d'offrir aux usagers un service moderne et efficace par le remplacement des systèmes existants désuets et moins performants. La STO souhaitait également implanter un système rapide de transport en commun, le Rapibus, sur un trajet exclusif.
20. La STO utilise, pour l'ensemble de sa flotte d'autobus, le système Sagepas qui joue le rôle, en partie, de SAEIV. Ce système, qui date de 1985, ne permet qu'un rafraîchissement de la localisation des autobus toutes les deux minutes, ce qui ne correspond pas à l'objectif de fournir de l'information en temps réel aux usagers. Dans son plan stratégique 2005-2015, révisé en 2011, la STO a prévu la mise en place d'un SAEIV qui permettra d'améliorer l'efficacité et la ponctualité du service ainsi que la localisation en temps réel des autobus.
21. Le 25 mars 2009, la STO a mandaté une firme afin d'obtenir une solution globale et intégrée comprenant un plan d'implantation d'un STI pour le Rapibus, représentant une distance de plus de douze kilomètres, menant du secteur de Gatineau aux centres-villes des secteurs de Hull et d'Ottawa et comprenant dix stations. En février 2010, le rapport produit par cette firme avait pour objectif de présenter l'architecture des systèmes technologiques requis au moment de la mise en service du Rapibus mais aussi à long terme. Le rapport présente, en différentes phases, l'évolution de l'architecture comme suit :
  - L'architecture du système avant la mise en service du Rapibus représentant les éléments principaux utilisés pour l'exploitation du service de transport en commun à la STO;
  - L'architecture à la mise en service du Rapibus représentant le système actuel auquel ont été ajoutés les éléments requis pour l'exploitation du Rapibus;
  - L'architecture pendant la migration du Sagepas vers un nouveau SAEIV représentant le système avec les éléments du Rapibus qui pourront potentiellement être conservés;
  - L'architecture finale représentant le nouveau SAEIV qui prendrait en charge l'exploitation de l'ensemble de la flotte d'autobus du réseau régulier et du Rapibus.

22. En matière de gestion de projets, il est recommandé que soient élaborées et analysées diverses options possibles, y inclus les avantages et les inconvénients, afin de pouvoir opter pour la solution la plus avantageuse.
23. Bien que le plan stratégique 2005-2015, révisé en 2011, prévoie le remplacement du système Sagepas, le rapport de la firme ne considère pas l'option de mettre en place un SAEIV pour l'ensemble de la flotte, incluant le Rapibus.
24. Ainsi, dans un premier temps, la STO a fait le choix d'implanter un SIV sur le corridor du Rapibus. Elle indique que le système vieillissant Sagepas ne suffisait pas à la tâche pour un SIV, mais qu'il était adéquat pour le volet SAE. En 2012, un contrat de 2,8 M\$ a été octroyé pour la mise en place d'un SIV sur le corridor du Rapibus. Soulignons que les travaux relatifs à ce projet sont terminés et que la STO a bénéficié d'une contribution financière du MTQ fixée à un taux de 85 % des dépenses admissibles.
25. Par la suite, la STO a procédé à des études pour le remplacement du système Sagepas. En 2015, soit moins de trois ans après l'attribution du contrat relatif au SIV, la STO a attribué un contrat de 7,8 M\$ pour la mise en place d'un SAEIV pour l'ensemble de la flotte qui comprend les systèmes d'aide à l'exploitation de localisation des autobus et d'information aux voyageurs et de comptage automatique des passagers. Pour la mise en place du SAEIV, la STO a bénéficié de contributions financières du MTQ fixées à des taux respectifs de 75 % pour le volet d'information aux voyageurs et de comptage des passagers et de 85 % pour le volet d'aide à l'exploitation de localisation des autobus. Ces contributions sont établies à partir des dépenses admissibles. Les travaux pour la mise en place du SAEIV sont présentement en cours de réalisation.
26. L'attribution des deux contrats relatifs au SIV et au SAEIV fait l'objet d'une analyse plus détaillée à la sous-section 3.2.2.
27. L'amélioration des infrastructures informatiques en deux phases comporte des risques. À cet égard, nous avons relevé que certaines composantes du SIV, installées en 2012 sur le corridor du Rapibus, ne pourront pas être conservées lors de la mise en place du SAEIV.
28. Sans remettre en question les choix effectués par la STO, nous estimons que l'analyse effectuée à la phase de l'implantation du Rapibus aurait pu prévoir une architecture représentant un SAEIV pour l'ensemble de son réseau et planifier son intégration graduelle. Une étude démontrant les avantages et les inconvénients des diverses architectures possibles, y inclus cette dernière, aurait permis une planification avisée et documentée appuyant les choix effectués.

## 3.2. Cadre normatif

29. Nous aborderons dans cette sous-section les éléments concernant l'exception aux soumissions obligatoires relative au domaine informatique et le système de pondération et d'évaluation des offres. Soulignons que nos travaux ne visent pas à apprécier les résultats qui auraient été obtenus si la STO avait respecté les dispositions législatives pertinentes compte tenu des différents facteurs à prendre en compte dans le processus d'attribution de contrats concernant la fourniture de services professionnels.

### 3.2.1. Exception aux demandes de soumissions obligatoires relative au domaine informatique

30. En 2012, à la suite de la demande de soumissions SP-2011-010, la STO octroie un contrat pour la mise en place d'un SIV. En 2015, relativement à la demande de soumissions SP-2014-007, un autre contrat est octroyé pour l'implantation d'un SAEIV. Ces deux contrats sont liés au domaine de l'informatique.

31. Dans le cas de la demande de soumissions SP-2011-010, les documents d'appel d'offres indiquent la mise en place d'un système pour les besoins d'information en temps réel uniquement pour le corridor du Rapibus sans les fonctionnalités d'un SAE. Concernant la demande de soumissions SP-2014-007, l'objectif de la STO était de mettre en place un système complet, autonome et éprouvé pour l'ensemble de la flotte d'autobus.

32. Selon la STO, les caractéristiques relatives à la localisation des autobus sont différentes pour les deux appels d'offres. Le type de localisation, prévu dans le cadre de la demande de soumissions SP-2011-010, fonctionne avec un système de priorisation au feu de circulation relié à un réseau filaire qui permet de fournir de l'information relative à la localisation des autobus. Concernant la demande de soumissions SP-2014-007, le système prévu permet une connexion permanente des autobus au réseau et l'information relative à leur positionnement est transmise via un réseau cellulaire directement au central de commande.

33. Les règles et procédures mises en place par le législateur concernant l'attribution des contrats pour les organismes municipaux visent essentiellement à garantir une libre concurrence du marché aux fins d'obtenir le meilleur produit au meilleur coût.

34. Les règles générales prévoient notamment, pour les contrats de plus de 25 000 \$, l'obligation d'effectuer une demande de soumissions.

35. Par ailleurs, les organismes municipaux peuvent octroyer dans certaines situations des contrats de gré à gré. La Loi prévoit une telle exception pour l'octroi d'un contrat dans le domaine informatique lorsque l'objet de celui-ci découle de l'utilisation d'un progiciel ou d'un logiciel et vise :
- à assurer la compatibilité avec des systèmes, progiciels ou logiciels existants;
  - la protection de droits exclusifs tels que les droits d'auteur, les brevets ou les licences exclusives;
  - la recherche ou le développement;
  - la production d'un prototype ou d'un concept original.
36. Nous devons préciser d'emblée que la Loi n'impose aucune obligation lorsqu'un organisme municipal se trouve face à une telle situation. Bien que la législation prévoie une telle possibilité, il appert néanmoins qu'un tel contrat doit garder une relation étroite avec les logiciels existants et qu'il n'entraîne pas le remplacement de ceux-ci par de nouveaux plus performants n'ayant pratiquement plus aucun lien avec ceux en place<sup>2</sup>.
37. Nous avons constaté que les deux demandes de soumissions concernent des éléments différents et comprenons que la STO souhaitait se munir d'un système plus performant. Notre travail d'audit permet de conclure que le contrat octroyé relatif à la mise en place d'un SAEIV n'est pas visé par l'exception relative au domaine informatique. Dans ce contexte, la STO ne pouvait octroyer ce contrat qu'en procédant par demande de soumissions publique tel que prévu par la LSTC, ce qui a été fait.

---

2. Me André LANGLOIS, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 3<sup>e</sup> édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, page 111.

### 3.2.2. Système de pondération et d'évaluation des offres pour les services professionnels

38. En vertu de l'article 96.1 de la LSTC, le conseil doit utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres pour l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels. Le système doit comprendre, outre le prix, un minimum de quatre critères d'évaluation, prévoir un nombre maximal de 30 points par critère sur un nombre total de 100 points ainsi que la création, par le conseil, d'un comité de sélection formé d'au moins trois membres et l'attribution du contrat au soumissionnaire ayant obtenu le meilleur pointage final. À cet égard, la Loi prévoit que l'évaluation des soumissions se fait en deux étapes.

À la première étape, les critères qualitatifs préétablis permettent d'évaluer individuellement chaque soumission sans connaître le prix et d'éliminer, le cas échéant, les offres qui n'auront pas obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70. À la deuxième étape de l'évaluation, le prix des soumissions entre en ligne de compte pour le calcul du pointage final. C'est à cette étape que le contrat est octroyé au soumissionnaire ayant obtenu le meilleur pointage final.

39. Nous analyserons, dans un premier temps, la demande de soumissions SP-2011-010 relative à la mise en place d'un SIV sur le corridor du Rapibus, pour lequel l'étendue du mandat d'audit a été élargie et, par la suite, la demande de soumissions SP-2014-007 pour la mise en place d'un SAEIV.

#### *Système d'information aux voyageurs*

40. Le 27 juin 2012, par la résolution CA-2012-103, la STO a octroyé un contrat de 2 853 178,21 \$ relatif à la demande de soumissions publique SP-2011-010 à un regroupement de firmes en vue de la mise en place d'un STI pour l'information aux voyageurs. Cette phase visait l'aménagement d'un SIV sur le corridor du Rapibus et concernait la fourniture de services professionnels. L'analyse des documents indique que les déboursés rattachés à ce contrat s'élèvent à 3 033 674 \$.

41. Bien que la STO ait choisi d'utiliser, tel que prévu à l'article 96.1 de la LSTC, un système obligatoire de pondération et d'évaluation des offres pour l'octroi de ce contrat, le processus ne respecte pas certaines règles relatives aux modalités d'attribution des contrats de services professionnels et les saines pratiques de gestion. Voici des précisions à cet égard :

- Le pointage intérimaire comporte un total de 80 points au lieu de 100, tel que le prévoit la LSTC.
- Le pointage final de chaque soumission a été établi avec une formule différente de celle prévue dans la LSTC.

- Les documents d'appel d'offres prévoient des garanties de soumissions et d'exécution sous forme de cautionnement représentant au moins 10 % du montant total de la soumission, taxes incluses. Cette façon de faire a pour effet de dévoiler indirectement le prix, ce qui ne correspond pas à l'objectif du système de la double enveloppe qui vise à s'assurer que les membres du comité de sélection ne sont pas influencés par l'aspect pécuniaire lors de l'évaluation qualitative des soumissions.
  - Le pointage de chaque critère a été établi à partir de la moyenne des notes données par chacun des membres. Bien que la Loi ne mentionne pas la façon de faire quant à l'attribution du pointage de chacun des critères, il est toutefois préférable qu'un consensus entre tous les membres du comité de sélection soit priorisé. Le processus utilisé par la STO peut être acceptable, mais il n'est pas recommandé.
  - La firme ayant préparé les documents d'appel d'offres a effectué une analyse des soumissions, laquelle a été transmise au comité de sélection à des fins de discussion. Cette façon de faire pourrait nuire au traitement équitable des soumissionnaires. En effet, le comité de sélection doit évaluer individuellement chaque soumission de façon objective pour ses valeurs spécifiques par rapport aux exigences contenues dans les documents d'appel d'offres et non par comparaison avec les autres soumissionnaires<sup>3</sup>.
42. Lorsqu'un organisme municipal utilise le système obligatoire de pondération et d'évaluation des offres pour les services professionnels, il doit s'assurer de respecter l'ensemble des règles et des exigences prévues à cet effet.

### ***Système d'aide à l'exploitation et d'information aux voyageurs***

43. Au cours de l'hiver et du printemps 2014, la STO a rencontré plusieurs firmes spécialisées dans le domaine des STI afin de prendre connaissance des systèmes existants et de mieux définir ses besoins.
44. La STO a mandaté une firme pour préparer les documents de l'appel d'offres SP-2014-007 en vue de la mise en service d'un SAEIV. Le 28 août 2014, la grille d'évaluation et de pondération devant servir à évaluer les soumissions a été approuvée par le conseil d'administration de la STO. La demande de soumissions a été publiée le 23 septembre 2014 et l'ouverture des soumissions a eu lieu le 12 décembre de la même année. Trois firmes ont présenté des soumissions considérées conformes par la STO dont une firme du regroupement s'étant vu octroyer le contrat pour la demande de soumissions SP-2011-10.

---

3. Me André LANGLOIS, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 3<sup>e</sup> édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, page 282.

45. Notre analyse des documents a permis d'évaluer qu'un minimum de 20 % des travaux sont relatifs à des services professionnels. À cet égard, nous avons relevé des éléments du devis technique qui concernent de tels services, notamment :
- La gestion du projet comprend en grande partie des tâches de niveau professionnel (art. 5.6.1);
  - La documentation des interfaces, et plus particulièrement le volet fonctionnel, est de niveau professionnel (art. 9.2.3);
  - L'identification, la définition et la rédaction de procédures opérationnelles sont en partie de niveau professionnel (art. 9.2.5);
  - La conception et la rédaction d'un programme de formation adaptée aux besoins de la STO sont de niveau professionnel (art. 10.1).
46. Ces services qui doivent être effectués par un professionnel sont nécessaires pour compléter l'ensemble des travaux. Ainsi, puisqu'une partie significative des services prévus dans le devis technique visent la fourniture de services professionnels, nous considérons que la STO aurait dû utiliser un système obligatoire de pondération et d'évaluation des offres tel que prévu dans la LSTC.
47. Nous avons constaté que la STO n'a pas considéré que le contrat à octroyer visait la fourniture de services professionnels. Afin d'évaluer les soumissions, elle a utilisé un système de pondération et d'évaluation des offres pour l'acquisition de biens et de services autres que professionnels. Il s'agit d'un système de pondération et d'évaluation des offres en vertu duquel :
- Chaque soumission est évaluée sur divers critères directement reliés au marché;
  - Le prix constitue obligatoirement un des critères d'évaluation;
  - Les autres critères peuvent porter sur :
    - la qualité ou la quantité des biens, des services ou des travaux,
    - les modalités de livraison,
    - les services d'entretien,
    - l'expérience et la capacité financière du soumissionnaire.
  - Le contrat est octroyé à la soumission ayant obtenu le meilleur pointage final.

48. En choisissant ce système en lieu et place du système obligatoire, la STO a dérogé à certaines règles régissant les contrats de fourniture de services professionnels. Il s'agit notamment de :

- L'évaluation individuelle de chaque soumission en gardant confidentiels le prix et tout élément y faisant référence;
- L'attribution d'un nombre de points à chaque critère;
- Le calcul du pointage intérimaire uniquement basé sur les critères qualitatifs sans le prix.

49. Le 13 janvier 2015, le comité de sélection s'est réuni pour analyser les soumissions et compte tenu de l'enveloppe budgétaire disponible, la STO a retiré des options et réduit des quantités.

50. Le 26 février 2015, le conseil d'administration de la STO a statué ce qui suit :

[...]

« ATTENDU QUE compte tenu du budget disponible, le contrat octroyé n'inclut aucune des options mentionnées au devis d'appel d'offres et prévoit la fourniture d'équipements de comptage de passagers pour 150 autobus;

[...]

QUE le conseil d'administration approuve l'offre de la firme [A] s'élevant au montant de 7 813 776 \$ (taxes incluses), pour l'acquisition et la mise en service d'un Système d'aide à l'exploitation et d'information aux voyageurs (SAEIV). »

51. Concernant, le retrait des options et de certaines quantités, la STO nous indique que cela n'a eu aucune incidence sur le rang des soumissionnaires. À cet égard, notre analyse a permis d'arriver au même constat.

52. La STO avait prévu expressément, à l'article 1.09.06 des documents de l'appel d'offres (Régie/contrat se rapportant à la demande de soumissions SP-2014-007), le droit de retirer certains biens et services sans toutefois indiquer précisément le prix qui allait être utilisé pour l'évaluation des soumissions. Bien que le processus soit équitable envers les soumissionnaires, nous considérons toutefois que la STO aurait dû indiquer plus clairement dans les documents d'appel d'offres le prix qui serait utilisé pour l'évaluation des soumissions afin d'éviter toute ambiguïté à ce sujet.

53. Par ailleurs, nous avons relevé un écart de prix important entre l'adjudicataire ayant obtenu le meilleur pointage final et la plus basse soumission. Voici les prix<sup>4</sup> des soumissions pour chacune des firmes soumissionnaires :
- Firme A : 7 813 776 \$;
  - Firme B : 7 326 420 \$;
  - Firme C : 4 722 230 \$.
54. Considérant que la STO a utilisé une méthode permettant d'évaluer les critères qualitatifs et le prix simultanément, elle a octroyé le contrat à la firme A ayant obtenu le meilleur pointage final bien que la soumission de la firme C soit la plus basse, et ce, comme le prévoit la méthode d'évaluation qu'elle a choisie.
55. Soulignons également que, lors de la réalisation des travaux, il a été constaté que le modèle de routeurs prévu dans la demande de soumissions ne répond pas aux besoins de la STO. Dans ce contexte, il s'est avéré nécessaire d'acquérir un nouveau modèle de routeurs, ce qui par conséquent, constitue un ajout au contrat initial accordé à la firme A. À cet égard, le 31 mars 2016, par la résolution CA-2016-026, le conseil d'administration de la STO a autorisé un ordre de changement de 433 130,37 \$, taxes incluses, concernant l'acquisition de ces routeurs.
56. Nous constatons que pour les deux demandes de soumissions de même nature, la STO a choisi deux processus différents. En effet, pour la demande de soumissions SP-2011-010, bien qu'elle ait opté pour un système de pondération et d'évaluation des offres obligatoire, elle n'a pas respecté les règles prévues à cet égard. Et concernant la demande de soumissions SP-2014-007, la STO a choisi un système de pondération et d'évaluation des offres facultatif en lieu et place du système obligatoire.

#### **Recommandation**

Nous recommandons que la STO s'assure, lorsqu'une partie significative des services nécessaires à la conclusion d'un contrat visent la fourniture de services professionnels, d'utiliser un système obligatoire de pondération et d'évaluation des offres, tel que prévu à l'article 96.1 de la LSTC.

---

4. Il s'agit du prix excluant les options et certaines quantités mentionnées dans le document d'appel d'offres.



## 4. Commentaires de l'organisme

---

### Commentaires généraux

La STO tient à remercier les représentants du MAMOT pour leur travail, lequel permettra, dans une perspective d'amélioration continue, d'apporter certains changements au niveau de la gestion de ses appels d'offres à venir.

D'abord, nous sommes heureux de recevoir la confirmation que la STO a, de façon générale, respecté le cadre normatif. Bien que le mandat d'audit se soit élargi au contrat relatif au SIV (SP-2011-010), l'audit portait d'abord sur le processus d'attribution du contrat d'acquisition et de mise en service d'un SAEIV (SP-2014-007).

Pour ce contrat, le MAMOT reproche à la STO son choix du système de pondération et d'évaluation des offres. L'analyse des documents a permis au MAMOT d'évaluer qu'un minimum de 20 % des travaux étaient relatifs à des services professionnels. Selon le MAMOT, puisqu'une partie significative des services prévus au devis technique visait la fourniture de services professionnels, la STO aurait dû utiliser le système de pondération et d'évaluation prévu à l'article 96.1 de la LSTC, lequel est obligatoire dans le cas d'un contrat de services professionnels, alors que la STO a opté pour la méthode de pondération et d'évaluation prévue à l'article 96 de la LSTC, lequel peut être utilisé pour des contrats autres que pour services professionnels.

Nous sommes d'accord avec le fait que l'utilisation du système de pondération et d'évaluation prévu à l'article 96.1 de la LSTC est obligatoire pour l'attribution de contrats relatifs à des services professionnels dont la valeur dépasse le seuil prévu à la LSTC. Pour cette raison, il est important, dans un premier temps, de tenter de déterminer la nature du contrat octroyé. S'agit-il d'un contrat d'approvisionnement ou d'un contrat de service?

Il peut effectivement parfois s'avérer difficile de distinguer entre un contrat de vente de biens et un contrat de service. Le Code civil du Québec définit ces contrats de la façon suivante :

- Article 1708 : La vente est le contrat par lequel une personne, le vendeur, transfère la propriété d'un bien à une autre personne, l'acheteur, moyennant un prix en argent que cette dernière s'oblige à payer.
- Article 2098 : Le contrat d'entreprise ou de service est celui par lequel une personne, selon le cas l'entrepreneur ou le prestataire de services, s'engage envers une autre personne, le client, à réaliser un ouvrage matériel ou intellectuel ou à fournir un service moyennant un prix que le client s'oblige à lui payer.

Aussi, il est clair qu'il existe plusieurs contrats qui comportent à la fois certains éléments s'apparentant à la vente et d'autres, au contrat de service. *L'alinéa 3 de l'article 2103 du Code civil du Québec nous éclaire à ce sujet :*

- Article 2103 : (...) Il y a contrat de vente, et non contrat d'entreprise ou de service, lorsque l'ouvrage ou le service n'est qu'un accessoire par rapport à la valeur des biens fournis.

Il est donc fréquent que des contrats d'approvisionnement puissent comporter, à titre accessoire, des obligations d'un contrat de service, sans pour autant en modifier la nature. C'est le cas lorsque le service ne saurait exister en l'absence du matériel faisant l'objet du contrat. Aussi, la valeur relative de chaque prestation peut servir dans la détermination de la prestation principale.

Dans le cadre de l'acquisition d'un SAEIV, l'intention de la STO a toujours été de se pourvoir d'un équipement ayant fait ses preuves dans d'autres organisations de transport public et non de conclure un contrat de services professionnels ou de faire du développement. Dans les faits, il importe de souligner que près de 80 % de la valeur de ce contrat est relative à l'acquisition d'équipements, de licences et de logiciels. Dans ce contexte, la STO est d'avis que le contrat en question en est un d'approvisionnement et non de services, qui comportait accessoirement certains services professionnels, sans pour autant en changer la nature.

Le MAMOT recommande dans son rapport que lorsqu'une partie significative des services prévus dans le devis technique vise la fourniture de services professionnels, la STO utilise le système de pondération et d'évaluation des offres prévu à l'article 96.1 LSTC. Nous ne pouvons être en désaccord avec cette recommandation, ne serait-ce que par prudence et pour éviter toute possibilité de débat sur cette question. Cependant, dans le cadre de ce contrat précis, nous sommes d'avis que la LSTC permettait à la STO de procéder comme elle l'a fait puisque le contrat dont il est question en est un d'approvisionnement.

En ce qui a trait au processus concernant l'attribution du contrat relatif à l'aménagement d'un SIV sur le corridor Rapibus, la STO accueille favorablement les commentaires du MAMOT et elle veillera à les intégrer dans ses processus futurs. Cependant, la STO demeure convaincue que tant ce processus que celui visant l'acquisition d'un SAEIV, ont atteint les objectifs poursuivis, soit d'assurer une saine concurrence et un traitement équitable des soumissionnaires, tout en assurant le niveau de qualification nécessaire pour la bonne exécution de ces contrats.

### *Commentaires spécifiques*

#### **Point n° 28 :**

Lors de la construction du Rapibus, la STO a procédé à une analyse sommaire liée à la possibilité d'aller de l'avant avec un système SAEIV complet. Il a alors été convenu que cette option comportait des risques trop élevés au niveau de l'échéancier de réalisation par rapport à la livraison du Rapibus et en vertu de l'évolution technologique de ces produits. Nous convenons toutefois que cette analyse aurait eu avantage à être davantage étoffée et documentée.

#### **Point n° 45 (3<sup>e</sup> puce) :**

Une grande partie des procédures opérationnelles sont génériques dans l'application sélectionnée.

#### **Point n° 45 (4<sup>e</sup> puce) :**

Une grande partie de la formation est générique dans l'application sélectionnée.

**Point n° 56 :**

Il est à noter que dans le cas du SAEIV (SP-2014-007), la STO recherchait une solution clé en main, éprouvée et déjà bien implantée ailleurs.

**Commentaire du Ministère**

À la suite des commentaires formulés par la Société de transport de l'Outaouais, le Ministère maintient sa position à l'égard de la nature du contrat d'acquisition et de mise en service d'un SAEIV puisque les services professionnels prévus sont nécessaires pour compléter l'ensemble des travaux.

## Annexe 1 : Approche méthodologique

---

Nous avons réalisé l'audit en nous inspirant des normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que l'audit soit planifié et exécuté de manière à fournir l'assurance raisonnable, mais non absolue, que la STO a respecté les dispositions législatives pertinentes.

La responsabilité du Service de la vérification (Montréal) consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur un critère que nous avons jugé valable dans les circonstances.

Le critère utilisé, lors de l'audit, a été évalué à partir des documents fournis par l'organisme municipal et de ceux disponibles publiquement, ainsi qu'en effectuant des entrevues avec les gestionnaires. Ce critère émane principalement des dispositions législatives pertinentes, des politiques et règlements de la STO.

Les documents relatifs au contrat d'acquisition et de mise en service d'un SAEIV, octroyés à la suite d'une demande de soumissions visée par l'audit, nous ont été transmis par la STO. Nous avons également analysé le contrat relatif au SIV afin de nous assurer du respect du cadre normatif.

Le tableau suivant détaille les deux contrats audités selon leur mode d'adjudication, leur nature et le niveau de la dépense.

Tableau A Liste des contrats audités

	Contrat	Mode	Nature	Montant
1	SIV	Demande de soumissions publique	Professionnels	2 853 178,21 \$
2	SAEIV	Demande de soumissions publique	Professionnels	7 813 776,00 \$

## **Annexe 2 : Objectif d'audit et critère d'évaluation**

---

### ***Objectif 1***

S'assurer que la STO gère le processus d'attribution des contrats relatifs à l'acquisition et la mise en service d'un système d'aide à l'exploitation et d'information aux voyageurs, conformément au cadre normatif et aux saines pratiques de gestion en cette matière.

### ***Critère d'évaluation***

Le choix du mode d'adjudication et son application sont effectués selon le cadre normatif.

**Équipe de vérification**

(Original signé)

Thierno Mamadou Bah

A collaboré à la réalisation de ce mandat :

Omar Sebbar

Montréal, décembre 2016

[www.mamot.gouv.qc.ca](http://www.mamot.gouv.qc.ca)

**Affaires municipales  
et Occupation  
du territoire**

**Québec** 