



CAT- 014M
C. P. PL 79
Allègement du fardeau administratif
des organismes municipaux

MÉMOIRE

PL 79 – Loi édictant la Loi sur les contrats des organismes municipaux et modifiant diverses dispositions principalement aux fins d’allègement du fardeau administratif des organismes municipaux

*Présenté à la
Commission de l’aménagement du territoire
Le 4 décembre 2024*

ATUQ
ASSOCIATION DU
TRANSPORT URBAIN DU QUÉBEC



Table des matières

Sommaire exécutif	3
Synthèse des recommandations	5
Présentation de l'ATUQ	7
Introduction	8
1. L'ATUQ salue le projet de loi 79.....	8
2. Propositions d'amélioration.....	9
2.1. Maintien des droits et pouvoirs dont bénéficiaient les sociétés de transport et exo	10
A. Utilisation d'un progiciel ou d'un logiciel.....	10
B. Fourniture d'espaces médias.....	11
C. Fourniture de contrats de services juridiques	11
D. Contrats d'assurance de gré à gré	12
E. Contrat octroyé à un organisme public ou un OBNL.....	12
F. Mandats au CAG et au Ministère de la Cybersécurité et du Numérique.....	13
2.2. Harmonisation avec la <i>Loi sur les contrats des organismes publics</i> (LCOP).....	14
A. Coût total d'acquisition	14
B. Motifs de rejet d'une soumission.....	15
2.3. Harmonisation avec d'autres lois	15
A. Utilisation du terme « attribution ».....	15
B. Publication dans les journaux	16
2.4. Demandes spécifiques à l'ATUQ et ses membres	17
A. Contrats à commandes de construction.....	17
B. Gouvernance de l'ATUQ	17
Conclusion.....	18



Sommaire exécutif



Le présent mémoire, soumis par l'Association du transport urbain du Québec (ATUQ), porte sur le projet de loi 79, une réforme législative visant à moderniser et simplifier le cadre de gestion contractuelle des organismes municipaux, incluant les sociétés de transport en commun et exo. Ce projet de loi propose des améliorations attendues depuis longtemps pour réduire le fardeau administratif et accroître l'agilité dans la gestion des contrats publics.

L'ATUQ salue l'initiative du gouvernement, qui répond à plusieurs recommandations formulées au fil des ans. Parmi les avancées notables figurent l'introduction de nouveaux modes contractuels, tels que les contrats de partenariat, des assouplissements pour les situations d'urgence et des précisions sur divers aspects. Ces modifications permettront aux sociétés de transport et exo de mieux répondre aux besoins des citoyens tout en respectant les principes de transparence et de concurrence.

Cependant, des améliorations supplémentaires sont nécessaires pour maximiser les bénéfices de cette réforme. Nous avons ainsi des recommandations dans 4 domaines : le maintien des droits et responsabilités dont bénéficiaient les sociétés de transport et exo, l'harmonisation avec la LCOP, l'harmonisation avec d'autres lois et deux demandes spécifiques.

Ce mémoire propose douze recommandations clés, dont :

Maintien des droits et pouvoirs des sociétés de transport et exo: L'ATUQ demande que certaines exceptions prévues dans les lois antérieures auxquelles les sociétés de transport et exo étaient soumises soient maintenues pour leur permettre de conclure des contrats de gré à gré dans des cas spécifiques, notamment pour :

- Assurer la compatibilité des progiciels et logiciels existants,
- Fournir des espaces médias pour des campagnes publicitaires,
- Obtenir des services juridiques,
- Conclure des contrats d'assurance,
- Octroyer des contrats avec un organisme sans but lucratif ou un organisme public au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*,
- Octroyer des mandats directement au CAG et au Ministère de la Cybersécurité et du Numérique.

Harmonisation avec la *Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP)* : Deux ajustements sont proposés pour aligner la nouvelle législation sur la LCOP :

- Coût total d'acquisition : Intégrer cette notion pour permettre une évaluation globale et réaliste des coûts liés aux acquisitions,
- Motifs de rejet des soumissions : Inclure des motifs supplémentaires pour écarter des soumissionnaires ayant omis de donner suite à une soumission et celui qui a fait l'objet d'une résiliation de contrat pour défaut d'en avoir respecté les conditions.



Harmonisation avec d'autres lois : L'ATUQ recommande des clarifications et des modernisations:

- Terminologie : Réserver le terme « adjudication » aux appels d'offres et « attribution » aux contrats de gré à gré pour éviter les ambiguïtés,
- Publication des avis d'appel d'offres: Permettre aux organismes de publier les avis d'appel d'offres sur leurs sites internet, réduisant les coûts et améliorant l'efficacité.

Demandes spécifiques à l'ATUQ et ses membres: L'ATUQ propose deux modifications :

- Contrats à commandes : Supprimer la limite de trois ans pour les contrats de construction afin de permettre des ententes adaptées aux besoins réels,
- Gouvernance de l'ATUQ : Modifier les règles pour permettre à exo de siéger au conseil d'administration de l'ATUQ.

Ces recommandations visent à garantir que les changements apportés par le projet de loi soient pleinement adaptés aux réalités des sociétés de transport et exo et permettent une gestion optimale des ressources publiques.

En conclusion, l'ATUQ réitère son appui au projet de loi 79 tout en soulignant l'importance d'intégrer les ajustements proposés. Ces modifications renforceront la capacité des sociétés de transport et exo à atteindre leurs objectifs en matière de mobilité durable, de réduction des GES et de développement économique, contribuant ainsi au bien-être collectif des Québécois.



Synthèse des recommandations

Recommandation 1 : Prévoir que les organismes municipaux peuvent octroyer un contrat de gré à gré pour un contrat dont l'objet découle de l'utilisation d'un progiciel ou d'un logiciel et vise :

- a) à assurer la compatibilité avec des systèmes, progiciels ou logiciels existants;
- b) la protection de droits exclusifs tels les droits d'auteur, les brevets ou les licences exclusives;
- c) la recherche ou le développement;
- d) la production d'un prototype ou d'un concept original.

Recommandation 2 : Prévoir que les organismes municipaux peuvent octroyer un contrat de gré à gré pour un contrat dont l'objet est la fourniture d'espaces médias pour les fins d'une campagne de publicité ou de promotion.

Recommandation 3 : Prévoir que les organismes municipaux peuvent octroyer un contrat de gré à gré pour les services juridiques à l'instar des organismes publics régis par la LCOP.

Recommandation 4 : Prévoir que les organismes municipaux peuvent octroyer de gré à gré des contrats d'assurance.

Recommandation 5 : Prévoir que les organismes municipaux peuvent octroyer des contrats de gré à gré à un organisme sans but lucratif ou à un organisme public au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.
Ou subsidiairement, amender l'article 89.1 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* afin de prévoir que les sociétés de transport et exo peuvent retenir dans le cadre d'un contrat de gré à gré les services d'un organisme sans but lucratif qui a été constitué en vertu de cet article afin de leur fournir ou leur rendre accessibles les biens et les services dont elles ont besoin pour la réalisation de leur mission.

Recommandation 6 : Prévoir que les sociétés de transport et exo peuvent mandater directement le CAG ou le Minsitère de la Cybersécurité et du Numérique pour leurs besoins, sans nécessité d'abord mandater l'UMQ ou la FQM.

Recommandation 7 : Permettre aux organismes municipaux de bénéficier des mêmes outils contractuels que les organismes publics en incorporant à la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* le pouvoir de considérer le coût total d'acquisition dans l'établissement du plus bas prix ou du prix soumis dans le cadre d'un processus d'évaluation qualitative.



Recommandation 8 : Permettre aux organismes municipaux de bénéficier des mêmes outils contractuels que les organismes publics en leur permettant de pouvoir rejeter une soumission d'un soumissionnaire qui a omis de donner suite à une soumission et celui qui a fait l'objet par l'organisme concerné d'une résiliation de contrat pour défaut d'en avoir respecté les conditions.

Recommandation 9 : Modifier la terminologie de la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* afin d'utiliser les mots « adjudication » lorsqu'il est question d'octroyer un contrat suite à un processus d'appel d'offres et « attribution » lorsqu'il est question d'octroyer un contrat de gré à gré

Recommandation 10 : Modifier l'article 38 de la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* afin de prévoir qu'un avis de publication doit également être publié sur le site internet de l'organisme municipal ou dans un journal qui est diffusé sur le territoire de l'organisme municipal ou dans une publication spécialisée dans le domaine diffusée au Québec.

Recommandation 11 : Modifier l'article 84 de la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* afin de retirer la mention selon laquelle un contrat à commandes de construction ne peut excéder trois ans.

Recommandation 12 : Abroger le 2^e paragraphe de l'article 89.1 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* afin notamment de permettre qu'exo puisse désigner un représentant au conseil d'administration de l'ATUQ, et ce, malgré qu'ils ne sont pas une des sociétés qui ont constitué l'ATUQ.



Présentation de l'ATUQ

L'Association du transport urbain du Québec (ci-après « ATUQ ») est composée de dix membres¹, soit les neuf sociétés de transport en commun du Québec et exo (ci-après « les membres » ou « les sociétés de transport en commun »), lesquels exploitent des services de transport en commun sur le territoire des plus grandes municipalités du Québec, totalisant plus de 60% de la population. Les membres de l'ATUQ assurent plus de 99% des déplacements effectués en transport en commun au Québec.

Au quotidien, le transport collectif offert par les membres de l'ATUQ donne non seulement l'opportunité à des milliers de citoyens de se déplacer de manière accessible et économique en milieu urbain, mais répond également à une large gamme d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux. Certes, le transport collectif bénéficie aux utilisateurs, mais également à la collectivité dans son ensemble puisqu'il génère plusieurs bénéfices liés à l'environnement, à la santé, à la sécurité et à une multitude d'autres facteurs qui permettent d'améliorer la qualité de vie de la collectivité. De façon sommaire, uniquement au niveau économique, les sociétés membres de l'ATUQ comptent 16 726 emplois (équivalent temps plein), en plus de soutenir 11 596 emplois supplémentaires, pour un total de 28 322 emplois. Elles injectent annuellement environ 4,7 G\$ dans l'économie du Québec, tant pour l'exploitation de leurs réseaux que pour des investissements en immobilisations.²

Autant dans l'accomplissement de leur mission générale de déplacer les Québécois que dans le cadre de leurs nombreux projets de développement, mais aussi de maintien des actifs, l'ATUQ et ses membres sont de réels partenaires du gouvernement dans l'atteinte de ses cibles, et notamment, la diminution des GES et la mise en place d'une économie verte. Pour ce faire, les sociétés de transport et exo concluent annuellement des milliers de contrats publics.

Quant à l'ATUQ, conformément à la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, elle est destinée principalement à fournir ou rendre accessibles aux sociétés de transport en commun du Québec et aux autres organismes publics de transport en commun les biens et les services dont elles ont besoin pour la réalisation de leur mission. Plus spécifiquement, l'ATUQ cumule deux mandats à la fois distincts et complémentaires. D'une part, l'association assure la concertation et la représentation de ses membres dans divers dossiers d'intérêt commun. Grâce à sa vingtaine de comités sectoriels, elle aide notamment à identifier les meilleures pratiques dans des domaines très variés et procède à une veille technologique qui assure une amélioration constante des performances des véhicules et des sociétés de transport et exo en général. D'autre part, l'ATUQ offre à ses membres des services de soutien à l'acquisition regroupée d'autobus, véhicules, systèmes de transport et de pièces, ainsi que la gestion contractuelle de ces contrats regroupés.

¹ Exo, Réseau de transport de la Capitale (RTC), Réseau de transport de Longueuil (RTL), Société de transport de Laval (STLaval), Société de transport de Lévis (STLévis), Société de transport de Montréal (STM), Société de transport de l'Outaouais (STO), Société de transport de Saguenay (STSaguenay), Société de transport de Sherbrooke (STSherbrooke), Société de transport de Trois-Rivières (STTR).

² Les données ci-dessus portent sur l'année 2022 et sont tirées d'une étude sur les impacts économiques réalisée en 2023.



Introduction



L'ATUQ a pris connaissance avec intérêt du projet de loi n° 79 intitulé *Loi édictant la Loi sur les contrats des organismes municipaux et modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif des organismes municipaux* (ci-après « PL 79 ») qui a été présenté à l'Assemblée nationale par Mme Andrée Laforest, ministre des Affaires municipales, le 7 novembre 2024.

Ce projet de loi qui vise à moderniser et simplifier le cadre de gestion contractuelle des organismes municipaux trouve également application pour les sociétés de transport en commun et exo. Jusqu'à maintenant le cadre de gestion contractuelle des sociétés de transport était défini par la *Loi sur les sociétés de transport en commun* pour laquelle le dernier grand effort de modernisation date déjà de 20 ans. Quant à exo, son cadre de gestion contractuelle était défini par la *Loi sur le réseau de transport métropolitain* édicté en 2016.

L'ATUQ, les sociétés de transport et exo demandent depuis longtemps des outils pour améliorer leur agilité dans leurs processus d'acquisition et la gestion de leurs contrats. Au fil des ans, nous avons proposé plusieurs pistes d'optimisation pour que les obstacles législatifs et administratifs auxquels les sociétés de transport en commun et exo sont confrontées dans la réalisation de leur mission soient levés et pour qu'elles aient les pouvoirs nécessaires pour utiliser leur pleine expertise dans le domaine du transport en commun. En effet, au cours des 20 dernières années, la *Loi sur les sociétés de transport en commun* a bénéficié de très peu d'améliorations comparativement à d'autres lois telles que la *Loi sur les contrats des organismes publics* (ci-après « LCOP »), ou dans une moindre mesure, la *Loi sur les cités et villes*, devenant ainsi de moins en moins adaptée aux réalités modernes du domaine des contrats publics. Trop souvent, les sociétés de transport et exo ont à tort été désignées comme étant non performantes, alors que le carcan administratif, législatif et règlementaire explique plusieurs enjeux de délais et de coûts dans la réalisation de leurs projets. Qui plus est, le nombre de fournisseurs intéressés à travailler avec les sociétés de transport et exo s'amenuisait de plus en plus, puisque ces derniers avaient un plus grand intérêt à travailler avec d'autres organismes publics qui avaient accès à divers allègements et plus d'agilité.

C'est donc avec enthousiasme que nous avons pris connaissance du PL 79 qui permettra aux sociétés de transport et exo d'entrer dans la modernité. Nous souhaitons profiter de cet important changement pour proposer quelques pistes permettant de faire progresser le PL 79 afin de faciliter la réalisation de la mission des sociétés de transport et exo d'améliorer la mobilité au profit de l'ensemble des Québécois.

1. L'ATUQ salue le projet de loi 79

L'ATUQ souhaite d'abord saluer la volonté du gouvernement de moderniser et simplifier le cadre de gestion contractuelle des sociétés de transport et exo. Les modifications proposées permettront assurément aux sociétés de transport et exo de développer des approches novatrices dans le cadre de l'adjudication de leurs contrats, tout en continuant de favoriser la concurrence et à promouvoir l'intégrité et la transparence du processus des marchés publics. Nous avons d'ailleurs été heureux



de constater que plusieurs des pistes d'optimisation proposées par l'ATUQ dans les dernières années ont été incorporées au PL 79.

C'est notamment le cas de l'ajout d'un nouveau mode de réalisation innovant, très utilisé dans le reste du Canada, les contrats de partenariat. Lorsque, dans le cadre du récent PL 62, ce mode de réalisation a été rendu disponible pour les organismes publics, l'ATUQ avait soulevé la nécessité de rendre ce mode de réalisation également disponible aux sociétés de transport et exo. Étant responsables de divers projets d'infrastructures publics tels que l'agrandissement ou la construction de garage et le maintien des actifs, les contrats de partenariat seront un outil important pour réduire les coûts et délais des projets d'infrastructures financés par les deniers publics.

L'ajout de la possibilité d'octroyer des contrats sur invitation écrite ou de gré à gré lorsqu'en raison d'une situation d'urgence, la sécurité des personnes ou des biens est en cause est également une amélioration incluse au PL 79 que l'ATUQ avait demandé lors de la pandémie. En effet, contrairement aux organismes publics, les sociétés de transport et exo devaient faire la démonstration d'une force majeure plutôt qu'une situation d'urgence, limitant leur agilité dans un contexte d'urgence.

Au-delà des propositions présentées par l'ATUQ, nous souhaitons aussi souligner que nous recevons positivement les nombreuses précisions et avancées présentes au PL 79, tels que, à titre d'exemples, la possibilité de procéder par qualification et demande de prix pour attribuer un contrat (article 31), les précisions sur les circonstances entourant la transmission possible de l'identité des personnes ayant requis les documents d'appel d'offres ou présenté une soumission (article 48), ou les précisions apportées quant au processus d'homologation (articles 22 à 26). L'ensemble de ces modifications faciliteront la réalisation de la mission générale des sociétés de transport et exo, mais aussi de leurs nombreux projets, tout en maximisant l'utilisation de deniers publics.

2. Propositions d'amélioration

Néanmoins, bien que l'ATUQ considère que le projet de loi 79 représente sur plusieurs points une amélioration du régime contractuel applicable aux sociétés de transport et exo et qu'il réponde à plusieurs de nos demandes, nous aimerions tout de même soulever quelques pistes d'amélioration pour assurer que ces changements importants atteignent pleinement leurs objectifs.

Nous avons ainsi des recommandations dans 4 domaines : le maintien des droits et responsabilités dont bénéficiaient les sociétés de transport et exo, l'harmonisation avec la LCOP, l'harmonisation avec d'autres lois et des demandes spécifiques à l'ATUQ et ses membres.

Nous précisons ici que les pistes d'améliorations proposées ci-après ne sont pas exhaustives. En effet, considérant l'importance des changements apportés par le PL 79 combiné à un changement de terminologie (ex. concept de procédure ouverte ou systèmes de connaissance différée du prix), une analyse complète des impacts des changements proposés est difficile dans un court laps de temps. Conséquemment, il est possible qu'au fil du temps, de l'application des articles aux situations réelles et de l'interprétation qu'en feront les tribunaux, d'autres enjeux d'application soient soulevés. Nous espérons que le gouvernement pourra ainsi faire évoluer dans le temps la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* pour adresser ces enjeux et assurer que la Loi demeure pertinente et atteigne ses objectifs.



2.1. Maintien des droits et pouvoirs dont bénéficiaient les sociétés de transport et exo

Comme mentionné précédemment, le cadre de gestion contractuelle des sociétés de transport était auparavant défini par la *Loi sur les sociétés de transport en commun* et par la *Loi sur le réseau de transport métropolitain* dans le cas d'exo. Ces lois prévoyaient notamment des cas d'exceptions permettant aux sociétés de transport et exo d'octroyer des contrats de gré à gré, exceptions qui pour certaines n'ont pas été reproduites à la *Loi sur les contrats des organismes municipaux*. L'absence de ces exceptions crée un enjeu réel pour les sociétés qui, à moins d'un changement, devront procéder par appel d'offres pour octroyer ces contrats, avec des enjeux de délais, de coûts et de capacité à répondre aux besoins.

Nous avons certes constaté le pouvoir du gouvernement d'édicter des règlements pour préciser certaines situations et c'est notamment le cas à l'article 33 de la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* prévoyant la possibilité d'édicter un règlement concernant les contrats pouvant être octroyés sur invitation écrite ou de gré à gré. Ainsi, si le gouvernement prend la pratique adoptée avec la LCOP, il est raisonnable de penser que le gouvernement pourrait prévoir ces exceptions par règlement. Considérant l'importance de ces exceptions pour les et exo, nous invitons le gouvernement à les considérer rapidement, que ce soit par modification du PL 79 ou par l'adoption rapide de règlements d'application. Nos recommandations de modification visent l'ensemble des organismes municipaux. Toutefois, si le législateur considère que seules les sociétés de transport et exo devraient être visées par l'une ou l'autre des exceptions considérant leur situation spécifique, une disposition plus précise ou un règlement d'application spécifique aux sociétés de transport et exo pourrait être aussi être envisagé.

A. Utilisation d'un progiciel ou d'un logiciel

La première situation que nous souhaitons apporter à votre attention est l'exception qui était prévue à l'article 101.1 paragraphe 10 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* qui permettait d'octroyer un contrat de gré à gré pour un contrat « dont l'objet découle de l'utilisation d'un progiciel ou d'un logiciel et vise :

- a) à assurer la compatibilité avec des systèmes, progiciels ou logiciels existants;
- b) la protection de droits exclusifs tels les droits d'auteur, les brevets ou les licences exclusives;
- c) la recherche ou le développement;
- d) la production d'un prototype ou d'un concept original. »

Considérant que l'article 203 du PL 79 vient abroger les articles 92.1 et 108.1.5. de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* et que cette exception n'est pas reprise expressément à la *Loi sur les contrats des organismes municipaux*, il n'est pas clair si cette exception trouve toujours application.

Il est vrai que l'article 33 de la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* prévoit la possibilité d'octroyer des contrats de gré à gré lorsqu'il est possible de démontrer qu'une procédure ouverte ne servirait pas l'intérêt public, mais cet article est si large qu'il risque de mener à des interprétations diverses et des contestations futures.



En l'absence de la possibilité d'octroyer des contrats de gré à gré pour l'utilisation d'un logiciel ou progiciel visant à assurer la compatibilité avec des systèmes, progiciels ou logiciels existants, les sociétés rencontreront des enjeux techniques et économiques si elles se retrouvent au fil de leurs acquisitions avec des logiciels distincts et incompatibles entre eux.

Recommandation 1 : Prévoir que les organismes municipaux peuvent octroyer un contrat de gré à gré pour un contrat dont l'objet découle de l'utilisation d'un progiciel ou d'un logiciel et vise :

- a) à assurer la compatibilité avec des systèmes, progiciels ou logiciels existants;
- b) la protection de droits exclusifs tels les droits d'auteur, les brevets ou les licences exclusives;
- c) la recherche ou le développement;
- d) la production d'un prototype ou d'un concept original.

B. Fourniture d'espaces médias

La deuxième situation que nous souhaitons apporter à votre attention est l'exception qui était prévue à l'article 101.1 paragraphe 8 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* qui permettait d'octroyer un contrat de gré à gré pour un contrat « dont l'objet est la fourniture d'espaces médias pour les fins d'une campagne de publicité ou de promotion. » Tout comme dans le cas précédent, cette exception spécifique n'a pas été reprise à la *Loi sur les contrats des organismes municipaux*.

Contrairement aux municipalités, les sociétés de transport et exo exercent des activités de nature commerciale connexe à leur entreprise de transport en commun. En effet, rappelons que conformément à leur loi constitutive, les membres de l'ATUQ exploitent une entreprise de transport en commun et offre divers services spécialisés³. Le PL 79 établit le cadre normatif de la gestion contractuelle de tous les organismes municipaux sans tenir compte de leur nature, leur composition et leur mission. Or, il y aurait lieu de créer une section distincte ou un règlement d'application qui prendrait en considération la réalité spécifique des sociétés de transport et exo, leur mission et les secteurs de leurs interventions en leur accordant un certain niveau d'agilité leur permettant d'assurer, avec intégrité et vélocité, le plein accomplissement de leur mission. L'exception sur la possibilité d'octroyer des contrats de gré à gré pour un contrat dont l'objet est la fourniture d'espaces médias pour les fins d'une campagne de publicité ou de promotion pourrait s'y retrouver.

Recommandation 2 : Prévoir que les organismes municipaux peuvent octroyer un contrat de gré à gré pour un contrat dont l'objet est la fourniture d'espaces médias pour les fins d'une campagne de publicité ou de promotion.

C. Fourniture de contrats de services juridiques

La troisième situation que nous souhaitons apporter à votre attention est l'exception qui était prévue à l'article 24 du *Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels* qui prévoyait la possibilité d'octroyer de gré à un gré un contrat pour la fourniture de services qui, en vertu d'une loi ou d'un règlement, ne peuvent être rendus que par un avocat ou un notaire, dans le cadre d'un recours devant un tribunal, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles.

³ *Loi sur les sociétés de transport en commun*, art. 4 et 5.



Considérant que l'article 221 du PL 79 vient abroger le *Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels* et que cette exception n'est pas reprise expressément à la *Loi sur les contrats des organismes municipaux*, cette exception ne trouve plus application. Une modification au PL 79 ou l'adoption rapide d'un règlement d'application le prévoyant sera requise. La possibilité de réagir rapidement dans le cadre d'un recours juridique litigieux milite notamment en faveur de la possibilité d'octroyer un contrat de gré à gré dans de telles situations.

D'ailleurs, le *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics* pris en vertu de la LCOP va même plus loin en prévoyant que tout contrat de services juridiques peut être octroyé de gré à gré. Les organismes municipaux ont besoin d'avoir la même souplesse que les organismes publics régis en vertu de la LCOP ou, subsidiairement, minimalement, reprendre l'exception qui existait auparavant pour les contrats relatifs à des recours devant les tribunaux.

Recommandation 3 : Prévoir que les organismes municipaux peuvent octroyer un contrat de gré à gré pour les services juridiques à l'instar des organismes publics régis par la LCOP.

D. Contrats d'assurance de gré à gré

La quatrième situation que nous souhaitons soulever porte sur les contrats d'assurance. Le 1^{er} septembre 2004, le ministre des Affaires municipales de l'époque a émis un arrêt ministériel prévoyant que les sociétés de transport auxquelles s'applique l'article 103 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* puissent octroyer, sans demande de soumissions, des contrats d'assurance.

Cet arrêté avait été émis considérant que les sociétés de transport connaissaient des difficultés dans leurs appels d'offres pour leurs contrats d'assurance au cours des dernières années en raison notamment de l'importance des biens à assurer et de la concurrence limitée pour ce type d'assurance. Cette exception pour des contrats de gré à gré était possible considérant que les accords de libéralisation des marchés publics ne s'appliquent pas aux contrats d'assurance.

La situation qui prévalait en 2004 a toujours cours et le marché des assurances s'est même aggravé dans le sens où la concurrence pour le type d'assurance recherchée par les sociétés et exo est plus limitée que jamais. Conséquemment, les sociétés utilisent encore aujourd'hui l'exception prévue à l'arrêt ministériel qui est toujours en vigueur pour octroyer des contrats d'assurance de gré à gré. Comme le PL 79 abolit l'article 103 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* sur lequel s'appuyait l'arrêt ministériel, il sera important de prévoir que les sociétés de transport et exo pourront toujours octroyer des contrats d'assurance de gré à gré.

Recommandation 4 : Prévoir que les organismes municipaux peuvent octroyer de gré à gré des contrats d'assurance.

E. Contrat octroyé à un organisme public ou un OBNL

La cinquième situation soulevée concerne la possibilité qu'ont actuellement les sociétés de transport et exo d'octroyer un contrat d'approvisionnement ou un contrat pour la fourniture de services à un organisme public au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et*



sur la protection des renseignements personnels prévue à l'article 101.1 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*. Cette exception trouve application particulière pour l'ATUQ, qui est à la fois un organisme à but non lucratif (OBNL), mais également un organisme public au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. C'est en vertu de cette exception que les sociétés de transport et exo obtiennent les services de l'Association. Dans le passé, les sociétés de transport et exo pouvaient également utiliser l'exception permettant d'octroyer des contrats de gré à gré à des organismes à but non lucratif, mais cette exception a été abrogée il y a quelques années.

À moins d'une précision à l'article 89.1 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* qui a permis la constitution de l'ATUQ par les sociétés de transport ou l'ajout d'une exception permettant aux sociétés de transport et exo d'octroyer des contrats de gré à gré à des organismes à but non lucratif ou à des organismes publics au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, les sociétés et exo pourraient devoir procéder par appel d'offres pour être en mesure de requérir les services de l'ATUQ. Cela nous semble aller à l'encontre de l'intention du législateur puisque conformément à l'article 89.1 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, l'ATUQ est constitué principalement en vue de leur fournir ou à leur rendre accessibles les biens et les services dont elles ont besoin pour la réalisation de leur mission.

Recommandation 5 : Prévoir que les organismes municipaux peuvent octroyer des contrats de gré à gré à un organisme sans but lucratif ou à un organisme public au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Ou subsidiairement, amender l'article 89.1 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* afin de prévoir que les sociétés de transport et exo peuvent retenir les services d'un organisme sans but lucratif qui a été constitué en vertu de cet article afin de leur fournir ou leur rendre accessibles les biens et les services dont elles ont besoin pour la réalisation de leur mission.

F. Mandats au CAG et au Ministère de la Cybersécurité et du Numérique

La sixième situation soulevée concerne l'introduction de la possibilité pour un organisme municipal de mandater l'UMQ ou la FQM pour octroyer un contrat. L'article 15 de la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* précise que l'exécution dudit mandat peut être déléguée, par entente, au Centre d'acquisitions gouvernementales (ci-après « CAG ») ou, selon le cas, au ministre de la Cybersécurité et du Numérique ou à un autre ministre si ce dernier n'est pas tenu de recourir aux services du Centre ou à ceux du ministre de la Cybersécurité et du Numérique.

Actuellement, les sociétés ont la possibilité de mandater directement le CAG ou, selon le cas, le ministre de la Cybersécurité et du Numérique pour répondre à leurs besoins. Nous sommes incertains si l'ajout des dispositions à la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* vient limiter cette possibilité et assujettir le recours au CAG et au ministre de la Cybersécurité et du Numérique par les sociétés de transport et exo à un mandat initial avec l'UMQ ou la FMQ. Si c'est le cas, il s'agit d'un recul pour les sociétés de transport et exo qui viennent ainsi ajouter une étape au processus. De plus, les sociétés de transport et exo ne sont pas membres ni de l'UMQ, ni de la FQM. Leurs achats regroupés et regroupement de services sont faits sous la gouverne de l'ATUQ, considérant leur caractère souvent spécifique qui diverge d'autres dossiers communs des municipalités.



Recommandation 6 : Prévoir que les sociétés de transport et exo peuvent mandater directement le CAG ou le Minsitère de la Cybersécurité et du Numérique pour leurs besoins, sans nécessité d'abord mandater l'UMQ ou la FQM.

2.2. Harmonisation avec la *Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP)*

L'ATUQ salue les assouplissements apportés par les textes proposés par le PL 79, dont plusieurs sont un écho aux principes, règles et droits prévus à la LCOP. Dans ses représentations passées, l'ATUQ a, à plusieurs occasions, demandé au gouvernement de moderniser le cadre de gestion contractuelle des sociétés de transport et exo en s'inspirant de la LCOP. En effet, contrairement à la *Loi sur les sociétés de transport en commun* qui a connu peu de modifications dans les 20 dernières années, la LCOP et ses règlements d'application ont eu plusieurs ajustements qui leur ont permis de mieux répondre à la nouvelle réalité des contrats publics.

Néanmoins, certaines règles présentes à la LCOP n'ont pas été incorporées à la *Loi sur les contrats des organismes municipaux*, malgré qu'elles seraient bénéfiques autant pour les organismes municipaux qu'elles le sont pour les organismes publics. Nous souhaitons en mettre deux en lumière.

A. Coût total d'acquisition

Dans un premier temps, nous vous soumettons que les organismes municipaux devraient pouvoir considérer le coût total d'acquisition d'un bien et leur permettre de les ajouter au prix soumis pour déterminer la soumission la plus basse au sens de la loi. Cet ajustement pourrait être fondé, à l'instar du mécanisme prévu par la réglementation adoptée en vertu de la LCOP⁴, sur des éléments quantifiables et mesurables identifiés préalablement au document d'appel d'offres.

Cet outil permettrait en outre aux organismes municipaux de considérer les coûts additionnels qui ne sont pas inclus dans le prix soumis, mais qu'il est pertinent de considérer dans le cadre du processus d'acquisition (coûts d'installation, d'entretien, de soutien, de formation, de remplacement de certains équipements, accessoires, etc.). Une telle approche permet une meilleure utilisation des fonds publics en considérant les coûts dans leur globalité.

La *Loi sur les contrats des organismes municipaux* prévoit à l'article 40 certaines règles en lien avec les marges préférentielles qui se rapportent aux biens, aux services et aux travaux de construction, et ce, quelles que soient les étapes de leur cycle de vie. Cette disposition pourrait vouloir viser le coût total d'acquisition, mais comme celui-ci n'est pas expressément prévu, il n'est pas possible de l'affirmer avec certitude.

Recommandation 7 : Permettre aux organismes municipaux de bénéficier des mêmes outils contractuels que les organismes publics en incorporant à la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* le pouvoir de considérer le coût total d'acquisition dans l'établissement du plus bas prix ou du prix soumis dans le cadre d'un processus d'évaluation qualitative.

⁴ Articles 15.1.1. et 15.1.2. du *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*



B. Motifs de rejet d'une soumission

Le second cas que nous souhaitons porter à votre attention est celui relatif aux motifs de rejet d'une soumission. Au paragraphe 7 de l'article 39 de la *Loi sur les contrats des organismes municipaux*, la législation proposée offre la possibilité de considérer une évaluation de rendement insatisfaisant antérieure à l'égard d'un soumissionnaire aux fins de rejeter sa soumission.

Toutefois, il existe un écart entre cette disposition et les règlements d'application de la LCOP qui ajoute d'autres motifs de rejet de la soumission⁵. Il s'agit en effet du cas du soumissionnaire qui a omis de donner suite à une soumission et celui qui a fait l'objet par l'organisme concerné d'une résiliation de contrat pour défaut d'en avoir respecté les conditions. Ces deux motifs additionnels devraient également pouvoir être utilisés par les organismes municipaux pour rejeter une soumission. Tout comme les organismes publics, les organismes municipaux ont besoin de pouvoir contracter avec des fournisseurs fiables qui n'entraîneront pas des coûts et des délais indus par leurs actions.

Recommandation 8: Permettre aux organismes municipaux de bénéficier des mêmes outils contractuels que les organismes publics en leur permettant de pouvoir rejeter une soumission d'un soumissionnaire qui a omis de donner suite à une soumission et celui qui a fait l'objet par l'organisme concerné d'une résiliation de contrat pour défaut d'en avoir respecté les conditions.

2.3. Harmonisation avec d'autres lois

À la lecture du projet de loi, nous avons constaté que certaines des modifications apportées ne sont pas harmonisées avec d'autres lois québécoises. À cet effet, nous vous soumettons deux exemples.

A. Utilisation du terme « attribution »

Dans un premier temps, nous avons observé que la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* utilise le terme « attribution » pour référer à l'octroi d'un contrat que celui-ci soit un contrat de gré à gré ou un contrat octroyé suite à un processus d'appel d'offres. D'ailleurs, plusieurs modifications proposées par le PL 79 visent à remplacer le terme « adjudication » par le terme « attribution » dans diverses lois. Or, bien que dans le langage courant, les deux termes puissent parfois être employés de manière interchangeable dans un contexte général, leur usage spécifique en droit québécois est souvent différencié en fonction des mécanismes de sollicitation et des obligations légales associées. Ainsi, on utilise le terme « attribution » lorsqu'il est question de l'octroi d'un contrat de gré à gré, alors que le terme « adjudication » est employé lorsqu'un contrat est octroyé à l'issue d'un processus d'appel d'offres. Cette distinction existait auparavant dans la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, dans les articles abrogés par le PL 79. Néanmoins, la distinction est toujours présente dans la LCOP et ses règlements d'application, ainsi que dans la *Loi sur l'Autorité des marchés publics* (LAMP). Pour assurer plus de clarté et éviter des enjeux d'interprétation entre les différents textes de loi portant sur les contrats publics, nous recommandons d'amender la terminologie pour réserver le terme « attribution » uniquement pour les cas concernant les contrats de gré à gré.

⁵ Article 8 du *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*



Recommandation 9 : Modifier la terminologie de la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* afin d'utiliser les mots « adjudication » lorsqu'il est question d'octroyer un contrat suite à un processus d'appel d'offres et « attribution » lorsqu'il est question d'octroyer un contrat de gré à gré

B. Publication dans les journaux

Le second point que nous aimerions soulever est la nécessité qu'auront les organismes municipaux de publier un avis annonçant l'appel d'offres non seulement dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) mais également dans un journal qui est diffusé sur le territoire de l'organisme municipal ou dans une publication spécialisée dans le domaine diffusée au Québec.

Pour les sociétés de transport et exo, cette obligation existait à l'article 95 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, tout comme l'obligation de publier divers avis dans des journaux locaux. Au cours des dernières années, l'ATUQ a fait plusieurs représentations pour moderniser cette obligation et permettre aux sociétés de transport et exo la publication d'un avis sur son site internet et non seulement dans un journal, considérant que cette obligation était coûteuse et n'atteignait pas les objectifs recherchés d'information de la population et des fournisseurs. Le changement était également une harmonisation avec les organismes publics régis par la LCOP qui bénéficient déjà de cette mesure depuis plus de 20 ans.

Le projet de loi 61 édictant la *Loi sur mobilité infra Québec* a répondu aux demandes de l'ATUQ en proposant une modification permettant que la « *publication d'un avis ou de tout autre document peut être faite sur le site Internet de la société ou dans un journal diffusé sur le territoire de la société.* »⁶ Bien que le PL 61 n'ait pas été sanctionné pour le moment, le rapport de la commission parlementaire chargée de son étude a été pris en considération par l'Assemblée nationale le 28 novembre dernier, incluant la modification à l'article précité.

Par souci de concordance avec le PL 61 et avec la LCOP, mais également parce que la possibilité de publier des avis sur le site Internet de l'organisme municipal répond mieux au besoin d'information recherchée par l'article et est moins coûteuse, nous recommandons de modifier l'article 38 de la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* afin de prévoir, en plus de la publication d'un avis d'appel d'offres sur SEAO, qu'un avis de publication doit également être publié sur le site internet de l'organisme municipal ou dans un journal qui est diffusé sur le territoire de l'organisme municipal ou dans une publication spécialisée dans le domaine diffusée au Québec.

Recommandation 10 : Modifier l'article 38 de la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* afin de prévoir qu'un avis de publication doit également être publié sur le site internet de l'organisme municipal ou dans un journal qui est diffusé sur le territoire de l'organisme municipal ou dans une publication spécialisée dans le domaine diffusée au Québec.

⁶ Article 60.1 de la LSTC



2.4. Demandes spécifiques à l'ATUQ et ses membres

A. Contrats à commandes de construction

Actuellement, les sociétés de transport et exo ne peuvent utiliser les contrats à commande que pour combler des besoins en approvisionnement, mais aucune disposition ne traite des contrats à commande en matière de services, de TI ou de travaux de construction. L'ATUQ a présenté à quelques reprises une demande d'élargir le type de contrat à commandes, considérant qu'il s'agit là d'un outil pour les sociétés de transport et exo permettant d'éviter de retourner au marché lorsqu'un contractant n'est pas en mesure de donner suite à un besoin. Nous sommes heureux de constater que l'article 84 de la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* ne limite plus les contrats à commande aux contrats d'approvisionnement.

Nous nous interrogeons toutefois sur la nécessité de limiter la durée des contrats à commande de construction à trois ans, alors qu'il n'y a pas de limite pour les autres domaines (approvisionnements, services et TI). Par souci d'harmonisation, nous recommandons de retirer cette limite pour les contrats de construction. De plus, dans le contexte de la volatilité des prix, une société pourrait aisément souhaiter conclure un contrat à commande d'une durée supérieure à trois ans en l'accompagnant de clauses d'indexation à l'indice des prix à la consommation.

Recommandation 11 : Modifier l'article 84 de la *Loi sur les contrats des organismes municipaux* afin de retirer la mention selon laquelle un contrat à commandes de construction ne peut excéder trois ans.

B. Gouvernance de l'ATUQ

L'ATUQ a été constituée en 2017 en vertu de l'article 89.1 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* par les neuf sociétés de transport en commun du Québec, lesquelles ont chacune désigné un membre au conseil d'administration de l'ATUQ. En effet, le second paragraphe de cet article prévoit spécifiquement que « *Les membres du conseil d'administration d'un organisme visé au premier alinéa sont désignés par les sociétés qui l'ont constitué parmi les membres de leur conseil respectif.* »

Lors de la constitution de l'ATUQ, exo (aussi connu comme le Réseau de transport métropolitain) venait tout juste d'être créé et n'a pas participé à la constitution de l'ATUQ. Aujourd'hui, l'ATUQ rend des services à exo qui a des besoins très similaires aux sociétés de transport en commun qui l'ont constitué. Néanmoins, en vertu du libellé de l'article 89.1 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, exo ne peut désigner de membre au conseil d'administration de l'ATUQ puisqu'il n'est pas une des sociétés ayant constitué l'ATUQ. L'ATUQ, tout comme l'ensemble de ses membres, souhaite qu'exo puisse bénéficier des mêmes droits et obligations que les autres sociétés de transport en commun du Québec en désignant un membre au conseil d'administration de l'ATUQ.

De plus, le libellé du deuxième paragraphe de l'article 89.1 est très restrictif et s'écarte des pratiques de gouvernance où la présence de membres indépendants sur les conseils d'administration est encouragée. Au-delà du volet d'indépendance, une telle approche permet notamment de retenir les services d'administrateurs avec des compétences spécifiques que les membres des conseils des sociétés membres ne détiendraient pas. C'est d'ailleurs cette approche que le gouvernement a prise



pour exo où la loi prévoit qu'au moins les deux tiers des membres du conseil d'administration d'exo, dont le président, doivent, de l'avis du gouvernement, se qualifier comme administrateurs indépendants. L'approche pour les sociétés d'État va également dans ce sens alors que la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* prévoit qu'au moins sept membres du conseil doivent se qualifier à titre de membres indépendants.

Le besoin immédiat de l'ATUQ est d'avoir la possibilité qu'exo puisse siéger sur son conseil d'administration au même titre que les sociétés de transport qui ont constitué l'ATUQ. Une réflexion approfondie sur la meilleure gouvernance applicable pour l'ATUQ n'a pas été faite, mais sans une modification du 2^e paragraphe de l'article 89.1., une telle réflexion ne pourra avoir lieu, même dans le futur.

Conséquemment, considérant que le PL 79 apporte déjà des modifications à l'article 89.1 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* et qu'il serait pertinent que l'ATUQ puisse inclure comme administrateur un représentant désigné par exo, bien qu'ils ne furent pas l'une des sociétés fondatrices de l'ATUQ, nous recommandons d'abroger le 2^e paragraphe de l'article 89.1 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, pour permettre un tel changement.

Recommandation 12 : Abroger le 2^e paragraphe de l'article 89.1 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* afin notamment de permettre qu'exo puisse désigner un représentant au conseil d'administration de l'ATUQ, et ce, malgré qu'ils ne sont pas une des sociétés qui ont constitué l'ATUQ.

Conclusion

Le projet de loi 79 représente une avancée significative dans la modernisation et la simplification des processus contractuels des organismes municipaux, incluant les sociétés de transport en commun et exo. En harmonisant plusieurs aspects législatifs et en intégrant des outils modernes, ce projet de loi permettra une meilleure agilité dans la gestion des contrats publics tout en maintenant les principes d'intégrité, de transparence et de saine gestion des fonds publics.

L'ATUQ accueille favorablement ces changements et reconnaît les efforts du gouvernement pour répondre aux besoins spécifiques des sociétés de transport en commun et exo. Toutefois, certaines propositions d'amélioration, telles que celles décrites dans ce mémoire, demeurent essentielles pour garantir que ces nouvelles dispositions atteignent pleinement leurs objectifs.

En intégrant ces recommandations, le gouvernement renforcera davantage la capacité des sociétés de transport et exo à remplir leur mission de manière efficace et innovante, contribuant ainsi à des gains substantiels pour les Québécois en matière de mobilité durable, de réduction des GES et de dynamisme économique. Nous espérons que le législateur tiendra compte de ces enjeux pour faire du projet de loi 79 un véritable levier de modernisation et de performance pour l'ensemble des acteurs concernés.

L'ATUQ réitère son engagement à collaborer avec le gouvernement et les parties prenantes pour assurer la mise en œuvre efficace de cette législation et demeurera un partenaire clé dans la poursuite des objectifs collectifs en matière de transport public.