

**PARTICIPATION DE LA
SOCIÉTÉ DE TRANSPORT
DE MONTRÉAL DANS
LA SOCIÉTÉ DE GESTION
ET D'ACQUISITION
DE VÉHICULES ET
DE SYSTÈMES DE
TRANSPORT S.E.N.C.**



Table des matières

1. Introduction	67
2. Objectifs de l'audit et portée des travaux.....	70
3. Sommaire des constatations	71
4. Constatations détaillées et recommandations	72
4.1. Conformité juridique du contrat de constitution de la Société AVT	72
4.2. Mandat de gestion de la Société AVT	76
4.3. Projet de modification à la <i>Loi sur les sociétés de transport en commun</i>	83
4.4. Gouvernance et reddition de comptes	87
5. Conclusion générale	94

Liste des sigles

ATUQ	Association du transport urbain du Québec	MAMOT	ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
C.c.Q.	Code civil du Québec	MTQ	ministère des Transports du Québec
CA	conseil d'administration	STM	Société de transport de Montréal
GUAA	Gestion unifiée des acquisitions d'autobus		
LSTC	<i>Loi sur les sociétés de transport en commun</i>		

4.3. Participation de la Société de transport de Montréal dans la Société de gestion et d'acquisition de véhicules et de systèmes de transport S.E.N.C.

1. Introduction

La Société de transport de Montréal (STM) fait partie du périmètre comptable de la Ville de Montréal (la Ville) et, conséquemment, selon la *Loi sur les cités et villes*, du champ d'action du Bureau du vérificateur général comme personne morale à auditer. La Ville contrôle la nomination de l'ensemble des membres du conseil d'administration (CA) de la STM et elle est responsable des déficits générés par la STM dans son exploitation.

En vertu de l'article 107.8 de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé un audit de conformité et de contrôle de gestion en lien avec la participation de la STM dans la Société de gestion et d'acquisition de véhicules et de systèmes de transport S.E.N.C. (la Société AVT).

Mise en contexte

La Société AVT a été créée le 1^{er} avril 2010 par les neuf sociétés de transport en commun du Québec « les associés ». Ces dernières ont entériné le contrat de constitution de la Société AVT de même qu'un mandat de gestion confiant à la Société AVT différentes activités. La STM détient 20 % des droits de vote quant aux prises de décisions au sein de la Société AVT.

Le contrat de constitution de la Société AVT est en vigueur pour la période du 1^{er} avril 2010 au 1^{er} janvier 2020. Par la suite, il se renouvellera automatiquement pour un autre terme de 10 ans, et ainsi de suite. Le contrat précise que son mandat consiste, entre autres, à :

- développer et partager l'expertise entre les associés dans le domaine du transport collectif, notamment par la réalisation de toute étude au profit des associés, par la gestion des contrats d'acquisition d'autobus ainsi que par l'élaboration de la documentation technique et contractuelle nécessaire pour l'attribution de contrats d'acquisition;
- acquérir tous les services et les biens liés à tout mode de transport collectif;
- réaliser, au bénéfice de ses membres, toute activité commerciale connexe au transport collectif.

Le mandat actuel de gestion accordé à la Société AVT porte essentiellement sur les trois volets suivants :

- La **gestion de contrats**, laquelle comporte notamment le suivi du respect des échéanciers de livraison, les tâches d'inspection finale des autobus avant leurs livraisons aux sociétés de transport en commun et le suivi sur le traitement des non-conformités. La Société AVT assure la gestion des quatre contrats d'acquisition d'autobus qui étaient en cours au moment de la signature du mandat. La Société AVT assure également la gestion des contrats en lien avec l'appel d'offres pour l'acquisition unifiée d'autobus urbains pour la période 2012-2015;
- La **gestion des activités des appels d'offres menant à l'acquisition d'autobus urbains par les associés pour la période 2012-2015**, laquelle comprend notamment la préparation de la documentation requise dans le cadre d'appels d'offres, les analyses requises pour l'attribution d'un contrat et les essais d'autobus présérie;
- La **vigie technologique et les études techniques**, lesquelles visent à conserver les acquis des associés et à améliorer la performance, la fiabilité et la sécurité des véhicules, et ce, en lien avec les autobus et les autres véhicules de transport.

Cette nouvelle société en nom collectif offre aux associés les services auparavant offerts par la STM au moyen de deux unités administratives, soit le groupe de la Gestion unifiée des acquisitions d'autobus (GUAA) et le Bureau de projets.

En effet, par le passé, la STM avait créé, au sein de son organisation, le groupe GUAA représentant les neuf associés auprès des fabricants d'autobus pendant tout le processus de fabrication des autobus ainsi que tout au long de la période de garantie qui s'ensuit pour s'assurer de la qualité des autobus fabriqués et du respect des obligations des fabricants d'autobus.

De plus, un Bureau de projets a aussi été mis sur pied par la STM avec le mandat de préparer la documentation pour l'acquisition d'autobus articulés et de réaliser une vigie technologique. Les activités du Bureau de projets ont pris fin le 31 décembre 2008.

La gouvernance de la Société AVT est assurée par un CA composé de cinq membres élus annuellement par l'assemblée des associés où siègent les directeurs généraux, ou leurs représentants désignés, des neuf associés. Le pouvoir de gestion du CA de la Société AVT est restreint aux seules décisions de simple administration. Toutes les décisions de pleine administration, notamment d'aliénation d'actifs, de même que certaines autres décisions expressément désignées dans le contrat de constitution relèvent des associés (des CA des associés ou de l'assemblée des associés).

Ainsi, le CA de chaque associé :

- approuve, avant la publication d'un appel d'offres, les critères d'évaluation et de pondération de l'appel d'offres, la durée et les options de renouvellement, les quantités de véhicules acquis par sa société et le montant maximal autorisé du contrat;
- mandate le CA d'un autre associé pour octroyer le contrat à un fournisseur conformément aux règles d'adjudication prévues dans l'appel d'offres. La Société AVT n'octroie pas de contrat au nom des associés;
- autorise les règlements d'emprunt pour sa société.

Les apports fournis par la STM à la Société AVT sont comptabilisés dans les états financiers de la STM à titre de placement dans la Société AVT au poste « autres débiteurs ». Ces apports, d'un montant annuel de 719 000 \$, sont autorisés par résolution du CA de la STM, et ce, sur une même base budgétaire pour les années 2011 à 2015.

Le surplus ou le déficit résiduel de la Société AVT est attribué aux associés au prorata de l'apport de chacun des associés au cours de l'exercice financier visé. Ce partage fait varier le coût du placement dans la Société AVT présenté dans les états financiers de la STM. Le placement de la STM était de 395 000 \$ au 31 décembre 2013.

Par ailleurs, le contrat de constitution prévoit que les apports sont ajustés périodiquement afin de tenir compte des autobus réellement achetés. À la fin du terme de cinq ans se terminant le 31 décembre 2015, les apports ajustés seront versés à la Société AVT ou récupérés auprès de celle-ci.

Les procès-verbaux des séances du CA de la Société AVT et de celles de l'assemblée des associés de la Société AVT pour les années que nous avons examinées, soit 2012, 2013 et le premier semestre de 2014, montrent que plusieurs discussions ont porté sur le dossier de « bonification du mandat » visant le mandat octroyé par les associés à la Société AVT. Les modifications proposées ont pour but d'élargir le mandat de la Société AVT.

À cet effet, selon des renseignements que nous avons obtenus en date du 1^{er} mai 2014 :

- Aucune modification ne sera apportée au mandat octroyé par les associés à la Société AVT sans l'autorisation préalable du CA de chaque associé.
- Les directeurs généraux des neuf associés ont confirmé, le 5 décembre 2013, les modifications qu'ils proposent d'apporter au mandat.

- La Société AVT souhaite que le sous-comité sur la mission et les responsabilités de la Société AVT tienne une première rencontre avant de finaliser le processus de bonification du mandat pour s'assurer qu'il n'y aura pas de nouveaux enjeux relativement au mandat. Advenant l'existence de nouveaux enjeux, ces derniers devront faire l'objet de nouvelles discussions au sein de ce comité.

Par ailleurs, avant l'entrée en vigueur du contrat de constitution de la Société AVT, une demande de modification à la *Loi sur les sociétés de transport en commun*¹ (LSTC) a été transmise au ministère des Transports du Québec (MTQ) le 15 février 2010 par l'Association du transport urbain du Québec (ATUQ) au nom des neuf associés. La demande de modification avait pour but de préciser et de clarifier les dispositions législatives qui permettraient expressément aux neuf associés de constituer une personne morale pouvant rendre des services à des tiers contre rémunération, favorisant ainsi une diminution des coûts liés aux services rendus aux associés.

Les procès-verbaux de la Société AVT font ressortir un impact potentiel en lien avec la société en commandite Transgesco, constituée par la STM, puisque le libellé de l'article de loi proposé par le ministère des Transports du Québec et par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) pourrait viser toute entité constituée par une société de transport en commun.

2. Objectifs de l'audit et portée des travaux

L'audit effectué avait pour objectif de nous assurer, d'une part, que les processus liés à la participation de la STM dans la Société AVT respectent les assises légales mises en place et, d'autre part, qu'un processus adéquat de gouvernance et de reddition de comptes a été instauré et mis en place à la STM quant à sa participation dans la Société AVT.

Plus précisément, nos travaux visaient à évaluer les critères suivants de la participation de la STM dans la Société AVT :

- Le contrat de constitution de la Société AVT est conforme à la loi;
- Les risques liés au mandat de gestion de la Société AVT sont bien évalués;
- L'impact du projet de modification à la LSTC sur la société en commandite Transgesco a été évalué;
- Une structure de gouvernance efficace a été prévue par la STM quant à sa participation dans la Société AVT.

¹ RLRQ, chapitre S-30.01.

Nos travaux d'audit se sont déroulés de juillet à novembre 2014 et ont principalement porté sur les années 2012, 2013 ainsi que le premier semestre de 2014, mais comportent également certaines références aux années précédentes.

Nos travaux ont été concentrés au sein de la STM, principalement à la Direction générale et à la Direction exécutive – Affaires juridiques. De plus, certaines informations relatives à la Société AVT ont également été obtenues dans le cadre de l'audit des états financiers de la STM au 31 décembre 2013 afin de nous permettre d'étayer notre compréhension.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport a été présenté aux fins de discussion au directeur général par intérim, à la secrétaire générale et directrice exécutive – affaires juridiques de même qu'au représentant désigné par la STM auprès de la Société AVT. Par la suite, un rapport final a été transmis au directeur général par intérim de même qu'à la secrétaire générale et directrice exécutive – affaires juridiques pour l'obtention d'un plan d'action et d'échéanciers quant à sa mise en œuvre pour chacune des recommandations leur étant adressées.

3. Sommaire des constatations

Nos travaux d'audit nous ont permis de constater que des améliorations sont souhaitables au regard des éléments suivants :

- La conformité juridique du contrat de constitution de la Société AVT (section 4.1) :
 - La LSTC ne prévoit pas expressément que les sociétés de transport en commun ont le pouvoir de former ensemble une société en nom collectif à des fins de gestion contractuelle;
 - La Société AVT a ratifié des contrats avec des tiers alors que subsistent plusieurs questionnements quant à sa capacité juridique à contracter au nom des associés.

- Le mandat de gestion de la Société AVT (section 4.2) :
 - La LSTC ne prévoit pas expressément que les associés, dont la STM, ont le pouvoir de confier des mandats sans appel d'offres à la Société AVT;
 - Aucun processus formel de détermination des risques liés à la participation de la STM dans la Société AVT n'aurait fait l'objet d'une présentation au CA de la STM ou à l'un de ses comités, notamment les risques liés à la poursuite des contrats déjà octroyés à des tiers par la Société AVT;

- Le contrat de constitution de la Société AVT lui permet de réaliser au bénéfice de ses membres toute activité commerciale connexe au transport collectif. Actuellement, la LSTC permet seulement à quatre des neuf sociétés de transport en commun, dont la STM, d'offrir des services contre rémunération à des tiers. En attendant que la LSTC accorde aux cinq autres associés dans la Société AVT ce même pouvoir et puisqu'une société en nom collectif comporte certaines exigences dans ses règles de fonctionnement, dont celle selon laquelle un associé n'a pas le droit de faire concurrence à la société dont il est membre, la participation de la STM dans la Société AVT l'empêche d'offrir des services contre rémunération à des tiers et d'être ainsi en mesure d'augmenter ses revenus non tarifaires.
 - L'interprétation des clauses contractuelles liées aux prêts d'employés de la STM à la Société AVT suscite des questionnements.
- Projet de modification à la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (section 4.3) :
 - La société en commandite Transgesco n'applique pas intégralement les règles contractuelles prévues dans la LSTC.
 - La gouvernance et la reddition de comptes (section 4.4) :
 - Aucun mécanisme structuré n'a été instauré afin de permettre :
 - de recenser et de mettre à jour les tenants et aboutissants liés à la participation de la STM dans la Société AVT (principaux enjeux, reddition de comptes au directeur général de la STM et au CA de la STM ou à l'un de ses comités, résolutions de la STM, etc.),
 - d'exercer un suivi par la STM en lien avec sa participation dans la Société AVT,
 - de conserver et de maintenir à jour une documentation complète en lien avec les outils de gouvernance prévus dans le contrat de constitution de la Société AVT ainsi que dans son mandat de gestion.

4. Constatations détaillées et recommandations

4.1. Conformité juridique du contrat de constitution de la Société AVT

4.1.A. Contexte et constatations

Comme indiqué dans le contrat de constitution, les neuf associés ont créé la Société AVT, une société en nom collectif afin :

- de développer et de partager l'expertise entre eux dans le domaine du transport collectif;
- d'acquérir les services et les biens liés à tout mode de transport collectif;

- réaliser au bénéfice de ses membres toute activité commerciale connexe au transport collectif.

La loi constitutive de ces neuf sociétés de transport en commun, soit la LSTC, édicte les règles applicables pour exercer l'ensemble des activités qu'elles pourraient envisager. Une société en nom collectif, telle la Société AVT, sans être une personne morale au sens de la loi, agit en son nom propre et possède des biens dans un patrimoine autonome, lequel est distinct de celui des sociétés dont elle est constituée.

Compte tenu de sa forme juridique (société en nom collectif), la capacité juridique de la Société AVT est remise en question régulièrement depuis sa création par plusieurs intervenants, comme en témoignent la création en 2013 par le conseil d'administration de la Société AVT d'un comité d'étude sur le statut juridique et le rôle d'AVT de même que la production d'opinions juridiques traitant spécifiquement de cet enjeu.

À cet égard, le procès-verbal de l'assemblée des associés de la Société AVT en lien avec la rencontre du 21 février 2013 indique :

[...] qu'il serait pertinent de faire une réflexion pour s'assurer que la forme juridique et le mandat d'AVT lui permettent non seulement de remplir son rôle actuel, mais également de se rendre là où les sociétés voient AVT dans quelques années.

Nous avons constaté que la LSTC n'accorde pas expressément aux sociétés de transport en commun le pouvoir de constituer ensemble une société en nom collectif à des fins de gestion contractuelle.

En effet, selon un cabinet d'avocats que nous avons consulté, une interprétation littérale et restrictive de l'article 89 de la LSTC permettrait de prétendre que le mandat confié à la Société AVT par les neuf associés excéderait les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, car la Société AVT ne serait pas une personne morale de droit public au sens de cette disposition.

Cependant, il pourrait être soutenu que les règles générales de droit civil permettent aux sociétés de transport en commun de constituer une société en nom collectif. En effet, à titre de loi constitutive et en vertu de l'article 300 du Code civil du Québec (C.c.Q), la LSTC régit les activités des sociétés de transport en commun alors que les dispositions du C.c.Q. trouveront application, s'il y a lieu, afin de compléter ce régime. D'autres pourraient soutenir que la Société AVT n'est que le prolongement ou un regroupement des associés en leur qualité de personnes morales de droit public.

Rappelons que l'article 89 de la LSTC se lit comme suit :

Une société peut confier à une autre personne morale de droit public le mandat d'acquérir pour elle tout bien ou tout service.

Elle peut, lorsqu'elle projette d'acquérir pour elle-même un bien ou un service, recevoir de cette personne morale un tel mandat.

Les mandats visés au présent article sont à titre gratuit. Le ministre peut autoriser la société à conclure un achat visé au présent article sans formalisme d'attribution.

Une incertitude subsiste actuellement par rapport à l'interprétation de l'article 89 de la LSTC et serait de nature à compromettre la sécurité des engagements de la STM découlant directement ou indirectement des activités de la Société AVT.

Conséquemment, nous sommes d'avis que, compte tenu de la forme juridique de la Société AVT et de la nature de son mandat actuel de gestion, la Société AVT devrait s'abstenir d'octroyer tout contrat à titre de mandataire des associés jusqu'à ce que sa capacité juridique soit clarifiée quant à son pouvoir de contracter au nom des associés.

En effet, certaines opinions juridiques formulées en 2010 et 2012 divergent sur le statut juridique de la Société AVT, à savoir si cette dernière dispose de la capacité juridique de conclure des contrats indépendamment de ses associés. À notre avis, la haute direction de la STM, en tant qu'associée de la Société AVT, doit statuer et convenir sur la position et sur la vision de la STM au regard de sa participation dans AVT. Cette absence de position claire permet difficilement à la STM de déterminer les éléments de risque découlant de sa participation dans la Société AVT et ainsi d'établir de façon éclairée les procédures lui permettant d'atténuer ces risques. Le positionnement permettrait également aux associés de fixer une orientation claire à la haute direction de la Société AVT quant à ses limites d'intervention.

Par ailleurs, un document intitulé « Rôle et mission d'AVT », présenté par le directeur général de la Société AVT aux présidents des sociétés de transport le 13 février 2014, précise que « toute activité est toujours réalisée conjointement avec les sociétés » et que les principales activités de la Société AVT comprennent, entre autres, les services aux tiers. Le document précise les trois conditions afin que la Société AVT puisse rendre des services aux tiers :

- Doit être approuvé par le CA de la Société AVT;
- Activité accessoire (priorité offerte aux associés);
- Profit minimum de 15 %.

En outre, le rapport de gestion annuel 2013 de la Société AVT indique ce qui suit :

Les principaux clients d'AVT sont les sociétés de transport en commun du Québec. Toutefois, AVT offre également ses services aux autres organismes de transport en commun et organismes publics [...] Les efforts effectués en développement des affaires ont permis à AVT de dépasser ses objectifs au niveau de l'obtention de contrats externes.

Bien que la concentration de cette expertise dans le domaine du transport collectif dans la Société AVT puisse représenter une saine pratique de gestion et d'utilisation des ressources de la STM et des huit autres associés, c'est le véhicule choisi pour ce faire qui suscite des questionnements.

4.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal de :

- **statuer sur la conformité juridique de la Société AVT et de convenir auprès de la haute direction de cette dernière ainsi qu'auprès des huit autres associés sur la position et sur la vision de la Société de transport de Montréal au regard de sa participation dans la Société AVT;**
- **fixer une orientation claire à la Société AVT quant à ses limites d'intervention, particulièrement en ce qui concerne les services offerts à des tiers.**

Réponse de l'unité d'affaires :

Colliger les différentes opinions juridiques concernant la constitution de la Société AVT. (Échéancier prévu : juin 2015)

Obtenir du CA de la Société AVT le mandat révisé qui sera confié à la Société AVT pour donner suite aux modifications législatives en cours. (Échéancier prévu : à la suite de l'entrée en vigueur de la modification législative)

Faire approuver ce mandat par le CA de la STM. (Échéancier prévu : à la suite de l'entrée en vigueur de la modification législative)

4.1.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal de s'assurer que la Société AVT ne conclut pas de contrats au nom des associés jusqu'à ce que soit clarifiée la capacité juridique de la Société AVT à contracter au nom des associés.

Réponse de l'unité d'affaires :

Obtenir confirmation de la Société AVT à l'effet qu'il n'y a pas eu de contrats conclus au nom des sociétés de transport. (Échéancier prévu : juin 2015)

4.2. Mandat de gestion de la Société AVT

4.2.1. Respect des règles d'adjudication liées à l'octroi du contrat de gestion par les associés à la Société AVT

4.2.1.A. Contexte et constatations

Les articles 93 et 95 de la LSTC prévoient que tout contrat pour la fourniture de matériel ou de matériaux qui comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus ne peut être adjugé qu'après une demande de soumissions faite par la voie d'une annonce publiée dans un journal diffusé sur le territoire de la société.

Cependant, le 2^e paragraphe du 1^{er} alinéa de l'article 101.1 de la LSTC indique qu'une société de transport en commun n'a pas à observer les règles d'adjudication de contrats prévues dans les articles 93 et suivants pour des contrats conclus avec un organisme public au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*².

Des apports monétaires, outre le capital initial, sont versés par les associés à la Société AVT dans le cadre de mandats accordés à la Société AVT et sont déterminés en fonction du nombre d'autobus que chaque associé prévoit acheter au cours d'une année. Ces apports biannuels, prévus dans le contrat de constitution de la Société AVT de même que dans le mandat de gestion octroyé par les associés à la Société AVT, servent à financer l'accomplissement des tâches prévues dans le mandat de gestion.

Nous avons observé que ces contributions de la part des associés à la Société AVT l'ont été sans aucune forme d'appel d'offres, considérant que la Société AVT se qualifierait à titre d'organisme public au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, compte tenu de sa nature juridique.

Certaines opinions juridiques indiquent que la Société AVT serait habilitée à exécuter des mandats au nom des associés sans que ces mandats soient soumis préalablement à un processus d'appel d'offres.

² RLRQ, chapitre A-2.1.

Cependant, un rapport produit par le vérificateur général de la Ville de Lévis en mars 2014 remet en question cette conclusion.

Quoique cette dernière observation concerne la Société de transport de Lévis (STL), nous sommes d'avis qu'elle est également pertinente pour la STM, comme en témoigne cet extrait de ce rapport :

L'argument avancé pour expliquer cette assimilation est le suivant : [la Société] AVT, de par son statut de société en nom collectif, représenterait une excroissance, autrement dit une prolongation ou une extension des sociétés de transport l'ayant constituée. En bref, [la Société] AVT ne constituerait pas, selon cet argument, une entité distincte des sociétés qui l'ont créée.

Je suis en désaccord avec cette interprétation. Premièrement, au-delà de tout argument juridique, cette notion m'apparaît difficilement concevable [...] notamment à cause des raisons suivantes :

- *la STL [et la STM] n'a pratiquement aucun contrôle sur cette société, ne disposant en tant qu'associé que de deux voix sur cinquante [pour la STL et de dix voix sur cinquante pour la STM];*
- *tout comme chacun des associés [de la Société] AVT, à savoir les neuf sociétés de transport régies par la LSTC, la STL [et la STM] fait partie du champ de surveillance d'un vérificateur général municipal, fait l'objet d'une reddition [de comptes] et d'un processus décisionnel public et enfin, est dirigée majoritairement par des élus et élues de leur ville, ce qui n'est manifestement pas le cas [de la Société] AVT.*

Deuxièmement, il est à retenir qu'un cas similaire a fait l'objet en 1997 d'un jugement impliquant Aéroport de Montréal. Ce qui ressort de ce jugement, sans entrer dans les détails, c'est qu'un organisme ne peut être déclaré « public » qu'à la condition que la loi le déclare public, ou que ce statut découle par nécessité de la loi compte tenu de sa finalité. En clair, ce n'est pas parce que des organismes publics ont décidé de se doter d'une société en nom collectif que celle-ci obtient de facto ce statut³.

Considérant l'incertitude entourant le statut d'organisme public attribué à la Société AVT, nous sommes d'avis qu'il existe un risque qu'un tribunal puisse conclure que la Société AVT ne réunit pas les caractéristiques nécessaires pour être qualifiée d'organisme public. Si l'interprétation adoptée par la STM et ses associés ne franchissait pas avec succès le test des tribunaux, certains contrats octroyés par les associés à la Société AVT pourraient être résiliés par un tribunal compétent s'ils étaient contestés.

³ Rapport occasionnel 2014 à la Société de transport de Lévis, Vérificateur général de Lévis, p. 30-1.

4.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal de s'assurer que la Société AVT est qualifiée et reconnue légalement comme un organisme public afin de respecter l'esprit des articles 93, 95 et 101.1 2° de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*.

Réponse de l'unité d'affaires :

En attente des développements sur la modification législative proposée par le MTQ. Obtenir de la Société AVT le suivi des modifications législatives en cours. (Échéancier prévu : mai 2015)

4.2.2. Risques associés à la participation de la Société de transport de Montréal dans la Société AVT

4.2.2.1. Risque financier

4.2.2.1.A. Contexte et constatations

Le contrat de constitution de la Société AVT intervenu entre les neuf associés comporte certains droits et obligations d'ordre financier pour la Société AVT et les neuf associés.

En effet, le contrat prévoit notamment que chacun des associés contribuera annuellement en argent au paiement des obligations de la Société AVT en lui versant une somme déterminée proportionnellement au nombre d'autobus que chaque associé prévoit acheter au cours de l'année. Le montant payable est déterminé annuellement par le CA de la Société AVT.

Il y est aussi prévu que le profit ou la perte de la Société AVT résultant d'un exercice financier est attribué à chacun des neuf associés au prorata de son apport au cours de cet exercice financier. De même, advenant que la situation financière de la Société AVT le requière, son trésorier pourrait demander un apport supplémentaire spécial de la part des associés.

Par ailleurs, selon un cabinet d'avocats que nous avons consulté, le non-respect des règles d'adjudication des contrats pouvant s'appliquer selon son statut juridique à être défini par la Société AVT comporte certains risques expliqués dans cet extrait de l'opinion juridique que nous avons reçue :

Ainsi, lorsqu'une société ou une personne morale sans but lucratif est constituée par un organisme public afin de lui confier certaines de ses fonctions, cette société

pourrait devoir se conformer aux règles d'adjudication des contrats publics, lesquelles sont d'ordre public. Concrètement, un fournisseur insatisfait par l'attribution d'un contrat attribué de gré à gré à un concurrent pourrait soutenir à l'application des règles d'appel d'offres en s'appuyant sur le principe voulant que nul n'est censé faire indirectement ce qu'il n'a pas le droit de faire directement.

Nous n'avons pas retracé d'analyse de risques préparée par la STM en lien avec sa participation dans la Société AVT. Conséquemment, aucune présentation formelle n'a été faite au CA de la STM ou à l'un de ses comités relativement aux risques encourus par la STM et aux mesures de mitigation prises, s'il y a lieu.

De plus, nous avons noté que le procès-verbal du CA de la Société AVT produit à la suite de la séance tenue le 13 juin 2014 fait état de ce qui suit :

Suivant les recommandations du comité des secrétaires, les présidents ont indiqué que [la Société] AVT ne devrait accepter de nouveaux contrats externes jusqu'à ce que la Loi sur les sociétés de transport [en commun] soit modifiée [...] Les présidents acceptent toutefois qu[e la Société] AVT poursuive les contrats déjà en cours.

Nous n'avons pas été en mesure de retracer d'éléments probants appuyant le fait que les membres du CA de la STM ou de l'un de ses comités sont bien au fait quant aux risques encourus par la STM en cas d'irrégularités en lien avec les contrats déjà en cours avec des tiers de même que relativement à tous les contrats terminés ayant été octroyés à des tiers par la Société AVT et pour lesquels la STM pourrait être partie prenante.

À notre avis, une bonne connaissance des enjeux et des risques passés, actuels et futurs qui s'y rattachent demeure essentielle pour permettre aux membres du CA de la STM de prendre des décisions éclairées concernant la Société AVT.

Nous sommes d'avis que la détermination des risques importants et des mesures prises pour les atténuer permettrait de conforter les responsables de la gouvernance de la STM à l'égard de sa participation dans la Société AVT. Ces mécanismes de gouvernance seront également traités de façon plus détaillée dans la section 4.4 du présent rapport d'audit.

4.2.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal de déterminer les principaux risques liés à sa participation dans la Société AVT, y compris ceux liés à la poursuite des contrats déjà octroyés à des tiers par la Société AVT, et de présenter, à son conseil d'administration ou à l'un de ses comités, les mesures d'atténuation mises en place.

Réponse de l'unité d'affaires :

Évaluer les avantages et les désavantages, ainsi que les risques de participer à la nouvelle entité qui sera créée. (Échéancier prévu : à la suite de l'entrée en vigueur de la modification législative)

Recommander au CA de la STM d'encadrer la délégation de pouvoirs de son représentant au CA de la Société AVT (c.-à-d. limitation monétaire des engagements). (Échéancier prévu : à la suite de l'entrée en vigueur de la modification législative)

Présenter cette gouvernance au CA de la Société AVT par le représentant de la STM. (Échéancier prévu : à la suite de l'entrée en vigueur de la modification législative)

4.2.2.2. Risques de pertes d'opportunités d'affaires pour la Société de transport de Montréal

4.2.2.2.A. Contexte et constatations

Les neuf sociétés de transport ont formé une société en nom collectif dont le but est entre autres « de réaliser au bénéfice de ses membres toute activité commerciale connexe au transport collectif⁴ ».

Le procès-verbal de la séance du 13 juin 2014 du conseil d'administration de la Société AVT indique ce qui suit :

Suivant les recommandations du comité des secrétaires, les présidents ont indiqué qu'AVT ne devrait pas accepter de nouveaux contrats externes jusqu'à ce que la loi sur les sociétés de transport soit modifiée pour permettre aux 9 sociétés de rendre des services aux tiers contre rémunération [...] Les membres discutent des options qui pourraient être disponibles légalement pour éviter que des sociétés perdent des opportunités de contrats, tout en s'assurant qu'AVT ne va pas à l'encontre de la volonté exprimée par les présidents.

La LSTC permet actuellement à seulement quatre sociétés de transport en commun, dont la STM, d'offrir, depuis le 31 décembre 2001, certains biens et services liés au transport collectif contre rémunération.

⁴ Article 1.03 du contrat de constitution de la Société AVT.

Une demande de modification législative a été effectuée par les associés en février 2010 afin d'accorder aux cinq autres sociétés ayant constitué la Société AVT ce même privilège quant à la possibilité d'offrir leurs services contre rémunération à des tiers.

En attendant que la LSTC accorde aux cinq autres associés dans la Société AVT ce même privilège, et puisqu'une société en nom collectif comporte certaines exigences dans ses règles de fonctionnement, dont celle selon laquelle un associé n'a pas le droit de faire concurrence à la société dont il est membre, la participation de la STM dans la Société AVT l'empêche d'offrir des services contre rémunération à des tiers et d'être ainsi en mesure d'augmenter ses revenus non tarifaires.

Une façon pour la STM d'être en mesure d'exercer son droit qui lui est conféré en vertu de la LSTC consisterait à demander une modification en ce sens à l'acte de constitution de la Société AVT.

4.2.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal, dans l'attente d'un dénouement favorable de la demande de modification législative, d'examiner les avenues afin que la Société de transport de Montréal soit en mesure d'offrir ses services contre rémunération à des tiers et ainsi augmenter ses sources de revenus non tarifaires.

Réponse de l'unité d'affaires :

Vérifier la pertinence de modifier l'entente de formation de la société en nom collectif pour s'assurer que la Société AVT ne détient aucune exclusivité en cette matière compte tenu de la modification législative à venir et que pour l'instant, la Société AVT ne peut vendre ses services à des tiers. (Échéancier prévu : juin 2015)

4.2.3. Prêts d'employés par la Société de transport de Montréal à la Société AVT

4.2.3.A. Contexte et constatations

Nos travaux ont permis de relever des ententes entre des syndicats de la STM et la Société AVT de même qu'entre la STM et la Société AVT quant à la facturation pour l'utilisation de la main-d'œuvre de la STM par la Société AVT.

Voici ce que stipule l'article 2.03 du contrat de la Société AVT :

[...] L'Associé prêtant ainsi un employé à la Société [AVT] continuera de verser à l'employé son salaire et d'assumer tout autre frais engendré par le contrat de travail le liant à l'employé prêté, comme les frais inhérents aux programmes d'avantages sociaux, lesquelles sommes, salaires et autres frais, seront remboursés par la Société [AVT] à l'Associé. L'employé prêté conservera son lien d'emploi avec l'Associé ainsi que les conditions de travail dont il bénéficiait chez l'Associé durant toute la période où il effectuera des tâches pour la Société [AVT] et pourra retourner aux services de l'Associé en tout temps [...]

Nous avons constaté que l'interprétation des clauses contractuelles liées au prêt d'employés de la STM à la Société AVT n'était pas sans susciter certains questionnements au sein de la Société AVT et de la STM.

Des correspondances entre les gestionnaires de la Société AVT et ceux de la STM, en mars 2013 et en septembre 2014, mettent en lumière des questionnements quant à savoir si les employés prêtés à la Société AVT par la STM sont compris ou non dans les effectifs autorisés dans les budgets de la STM et s'ils conservent ou non leur lien d'emploi avec la STM dans le cas où ils cesseraient de travailler pour la Société AVT.

Il en ressort également qu'il n'y aurait pas de ligne de démarcation claire entre la STM et la Société AVT quant à la gestion du personnel de la STM travaillant pour la Société AVT.

Conséquemment, malgré le fait que la Société AVT a été créée le 1^{er} avril 2010, des questionnements se posaient encore en septembre 2014 quant aux interprétations concernant la gestion et la facturation des prêts d'employés par la STM à la Société AVT.

4.2.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal d'établir une politique ou une directive claire en matière de gestion des ressources humaines visées par l'entente entre la Société de transport de Montréal et la Société AVT afin d'offrir un meilleur encadrement aux gestionnaires concernés.

Réponse de l'unité d'affaires :

Vérifier les encadrements existants. (Échéancier prévu : juin 2015)

4.3. Projet de modification à la *Loi sur les sociétés de transport en commun*

4.3.A. Contexte et constatations

Dans son préambule, le contrat de constitution de la Société AVT indique que la mission principale de cette dernière est de rendre des services aux associés qui l'ont créée.

Toutefois, selon les informations que nous avons recueillies, les associés ont manifesté l'intention que la Société AVT puisse également rendre des services contre rémunération à des tiers (soit des clients autres que les associés qui l'ont créée).

L'un des arguments soulevés est lié au fait que la Société AVT détient une expertise pointue qui pourrait intéresser d'autres sociétés de transport en commun ou des organismes publics, soit à l'intérieur ou à l'extérieur du Québec.

À la demande des neuf associés, l'ATUQ a fait parvenir une lettre au MTQ, le 15 février 2010, afin de demander une modification à la LSTC pour préciser et clarifier les dispositions législatives qui permettraient expressément aux neuf associés de constituer une personne morale pouvant offrir des services et des biens à des tiers contre rémunération.

La LSTC prévoit que seules quatre sociétés de transport en commun (RTC, RTL, STL et STM) jouissent du pouvoir de constituer une personne morale pour fournir l'expertise des sociétés à des tiers contre rémunération.

Il en résulte que les cinq autres associés formant la Société AVT ne peuvent se servir de cette dernière pour vendre son expertise à des tiers. En effet, cela reviendrait à leur permettre de faire indirectement ce que la LSTC les empêche de faire directement.

Le procès-verbal de l'assemblée des associés de la Société AVT tenue le 7 mars 2014 indique que le CA de la Société AVT souhaite s'assurer que le statut juridique et le rôle actuellement octroyés à la Société AVT répondent bien aux besoins des associés.

Le procès-verbal de la séance du CA de la Société AVT tenue le 13 juin 2013 indique que le MTQ a accepté la demande de modification à la LSTC, mais qu'il a demandé que la LSTC prévoie que toute entité constituée par une société de transport en commun soit soumise aux mêmes règles d'acquisition que les sociétés de transport en commun et à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Or, les procès-verbaux de la Société AVT mettent en lumière le fait que la modification telle que proposée pourrait être contraignante pour les activités de la société commerciale de la STM, soit la société en commandite Transgesco, car cette dernière n'utilise pas les mêmes règles d'acquisition des sociétés imposées par la LSTC, mais plutôt les règles prévues par l'Accord sur le commerce intérieur.

Un document intitulé *10 ans de développement commercial* produit en 2013 à l'occasion du 10^e anniversaire de la société en commandite Transgesco décrit les motifs sous-jacents à sa création :

Le 30 mai 2003, conformément à la Loi sur les sociétés de transport [en commun] l'autorisant à offrir, depuis le 31 décembre 2001, certains biens et services reliés au transport collectif contre rémunération, la STM adoptait une résolution ratifiant la création de la société en commandite Transgesco qui lui permet :

- *de profiter d'un véhicule corporatif lui offrant une flexibilité pour ses activités d'affaires;*
- *d'être protégée au niveau de la responsabilité contractuelle et commerciale;*
- *de participer aux orientations et à la gestion de filiales;*
- *de conserver son statut fiscal⁵.*

Sa mission y est définie comme suit : « *Générer des revenus autres que tarifaires à partir du potentiel commercial, des actifs et des ressources de la Société de transport de Montréal, tout en respectant la mission de la STM et en améliorant l'expérience en transport de la clientèle⁶.* »

La convention de formation de la société en commandite Transgesco définit son objet comme suit :

L'objet de la Société comportera la poursuite d'activités consistant à gérer, administrer, exploiter et développer divers partenariats avec des intervenants du secteur privé, visant à exercer toutes activités commerciales connexes à l'entreprise de transport en commun de la Société de transport de Montréal ainsi que d'offrir, contre rémunération, tous services et tous biens aux fins de la construction, de l'aménagement et de la réfection d'infrastructures, d'équipements et de matériel roulant pour tout mode de transport collectif. De plus, la Société exercera toute autre activité complémentaire, accessoire ou inhérente à la poursuite de telles activités.

Notre compréhension est que l'article 160 de la LSTC permet explicitement à la STM de fournir elle-même ou de requérir la constitution par statuts d'une personne morale afin d'offrir les biens et services visés. En effet, cet article stipule, entre autres, ce qui suit :

⁵ Société en commandite Transgesco, *10 ans de développement commercial*, p. 1.

⁶ *Ibid.*

La Société de transport de Montréal est autorisée à fournir, contre rémunération, tous services et tous biens aux fins de la construction, de l'aménagement et de la réfection d'infrastructures, d'équipements et de matériel roulant reliés au réseau de métro ainsi qu'à leur gestion et à leur administration.

Elle peut aussi requérir du registraire des entreprises la constitution, par statuts, d'une personne morale dont l'objet consiste à offrir, contre rémunération, les biens et services visés au premier alinéa pour tout mode de transport collectif [...]

Ce pouvoir est conféré à la STM au premier chef. Elle peut choisir de l'exercer par l'entremise d'une personne morale dont elle requiert la constitution.

Nous sommes ainsi d'avis que les services et biens qu'elle est autorisée à fournir, de même que les enjeux liés aux sources de revenus autres que tarifaires, font partie intégrante des opérations d'une société de transport et que la création de la société en commandite Transgesco a pour objectif de permettre à la STM d'être protégée sur le plan de la responsabilité contractuelle et commerciale.

Par ailleurs, suivant les principes établis par le Code civil du Québec, cette personnalité juridique distincte fait en sorte qu'un contrat attribué par une telle personne morale ne devrait pas être considéré comme un contrat attribué par une société de transport. Cet énoncé général comporte cependant des exceptions. En certaines circonstances, la proximité entre deux organisations permet de conclure que l'une est en fait l'*alter ego* de l'autre.

En effet, dans les états financiers de la STM, la société en commandite Transgesco est désignée comme une entité sous contrôle de la STM. Conséquemment, il serait pour le moins incohérent pour la STM de soutenir :

- que la Société AVT, une société en nom collectif, est le prolongement de la STM et, de ce fait, qu'elle pourrait être associée à une composante d'une personne morale de droit public;
- que la société en commandite Transgesco est une personne à ce point distincte de la STM qu'elle ne doit pas être assujettie aux mêmes règles d'appel d'offres que cette dernière.

Ainsi, lorsque la société en commandite Transgesco conclut un contrat dans le but d'acquérir des biens et des services, qui autrement devraient être acquis par la STM dans le but de satisfaire l'atteinte de ses objectifs, elle pourrait en vertu de ces principes devoir suivre les obligations relatives aux appels d'offres s'appliquant aux sociétés de transport en commun prévues dans la LSTC.

Par conséquent, nous sommes d'avis que les effets de la modification législative proposée ne sont peut-être pas de l'ordre de ceux anticipés par certains intervenants. Le projet de modification législative refléterait simplement ce qui semble être la réalité juridique actuelle de la société en commandite Transgesco.

Nous croyons qu'il subsiste un doute raisonnable que les règles d'adjudication des contrats suivies par Transgesco, et qui sont différentes de celles de la STM, puissent ne pas être conformes à sa réalité juridique.

Selon l'article 94 de la LSTC, tout contrat qui comporte une dépense de moins de 100 000 \$, parmi ceux visés au deuxième alinéa de l'article 93, ne peut être adjudgé qu'après une demande de soumission faite par la voie d'une invitation écrite auprès d'au moins deux assureurs, entrepreneurs ou fournisseurs, selon le cas.

En créant la société en commandite Transgesco, la STM a confié à cette dernière certaines activités commerciales liées notamment à la publicité que la STM serait habilitée à faire elle-même selon l'article 160 de la LSTC. À notre avis, dans ce contexte, la société en commandite Transgesco devrait être assujettie aux mêmes règles d'adjudication des contrats que celles de la STM. Or, la société en commandite Transgesco utilise plutôt les règles de l'Accord sur le commerce intérieur, lesquelles sont moins exigeantes puisque pour les dépenses de moins de 100 000 \$ l'octroi de contrat peut se faire de gré à gré.

Ainsi, pour les dépenses de moins de 100 000 \$, la création de la société en commandite Transgesco permettrait à la STM de faire indirectement ce que la loi ne lui permet pas de faire directement.

4.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal de réévaluer l'interprétation adoptée en lien avec les règles contractuelles applicables à la société en commandite Transgesco.

Réponse de l'unité d'affaires :

Colliger les opinions juridiques et les encadrements concernant l'octroi de contrats par Transgesco. (Échéancier prévu : juin 2015)

4.4. Gouvernance et reddition de comptes

4.4.1. Mécanismes de gouvernance à la Société de transport de Montréal

4.4.1.A. Contexte et constatations

Dans cette section, nous nous sommes intéressés à l'existence et à la suffisance des mécanismes de gouvernance établis par la STM en lien avec le suivi des activités de la Société AVT. Il peut être intéressant de noter que la moitié des membres du CA de la STM, tels que présentés dans le rapport financier annuel 2013, sont entrés en fonction au cours de l'année 2013.

Le procès-verbal de l'assemblée des associés de la Société AVT de la rencontre du 5 décembre 2013 fait état d'une proposition de présentation de la Société AVT et de sa mission aux CA de chacun des associés.

Selon les informations que nous avons recueillies auprès de gestionnaires de la STM en septembre 2014, il n'y aurait pas eu de suite en lien avec ce projet. Cependant, une présentation a été faite par le directeur général de la Société AVT aux présidents des neuf associés dans le cadre d'une rencontre organisée par l'ATUQ le 13 février 2014.

Le rapport annuel d'activités produit par la Société AVT pour l'année 2013 représente une autre source d'informations. Le site Internet de la Société AVT contient également des informations, notamment concernant certains indicateurs dans l'onglet « espace client » réservé aux neuf associés.

Malgré l'existence de ces documents et outils d'information, nous croyons que les membres du CA de la STM ne disposent pas d'une documentation suffisante en lien avec la participation spécifique de la STM dans la Société AVT et le suivi des activités de cette dernière.

Nous sommes d'avis qu'il serait approprié que les membres du CA de la STM disposent d'un document de présentation « personnalisé ». Ce document pourrait, entre autres, décrire plus spécifiquement les principaux enjeux auxquels la Société AVT est confrontée, recenser un historique des principales résolutions votées par le CA de la STM à l'égard de ce partenariat et dresser un historique de la reddition de comptes effectuée par la Société AVT auprès de la direction et du CA de la STM.

Ce dossier de présentation pourrait également s'avérer fort utile au moment de la nomination d'un nouveau représentant désigné de la STM afin de siéger au CA de la Société AVT ainsi qu'à son assemblée des associés.

4.4.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal d'examiner la possibilité de préparer et de maintenir à jour un document de présentation de la Société AVT destiné aux intervenants de la Société de transport de Montréal concernés par le processus de suivi de la participation de la Société de transport de Montréal dans la Société AVT afin qu'ils puissent bien connaître les tenants et aboutissants du partenariat de la Société de transport de Montréal dans la Société AVT et, par conséquent, qu'ils soient en mesure d'effectuer une évaluation significative des enjeux qui y sont associés et d'y exercer pleinement leur rôle quant aux décisions à prendre.

Réponse de l'unité d'affaires :

Préparer un recueil dans lequel se trouvent les documents suivants :

- *Entente de création de la Société AVT;*
- *Mandat confié à la Société AVT;*
- *Résolution de la STM sur ces documents;*
- *Résolution de la STM sur les apports;*
- *Résolution de la STM sur les pouvoirs du représentant de la STM;*
- *Résumé des pouvoirs du représentant de la STM;*
- *Et tout autre document pertinent émanant de la STM. (Échéancier prévu : juillet 2015)*

4.4.2. Reddition de comptes à la Société de transport de Montréal

Dans cette section, nous nous sommes intéressés à l'existence et à la qualité d'un processus de reddition de comptes en lien avec la participation de la STM dans la Société AVT.

4.4.2.1. Attentes concernant la reddition de comptes

4.4.2.1.A. Contexte et constatations

Nous avons examiné le processus de reddition de comptes entre le représentant désigné de la STM et le directeur général de celle-ci. Nous avons également revu le processus de reddition de comptes qui doit exister entre le CA de la STM et le directeur général de la STM en lien avec la participation de la STM dans la Société AVT et les activités de cette dernière.

Nous nous sommes intéressés particulièrement à l'un des grands principes de gouvernance qu'est la transparence, laquelle se traduit par l'imputabilité et la reddition de comptes du mandataire résultant d'une délégation de pouvoir par le mandant. Rappelons que les décisions des élus sont en partie tributaires de la qualité de l'information transmise.

Les énoncés suivants, décrivant l'une des responsabilités d'un CA, sont extraits d'un rapport intitulé *Évaluation des pratiques de gouvernance de la STM*, produit par l'École nationale d'administration publique et faisant suite à un mandat que la STM lui avait confié :

À cette fin, le conseil dispose des instruments de suivi et de toute l'information nécessaire pour apprécier périodiquement la performance de l'organisation.

Le directeur général, en contrepartie de responsabilités accrues, doit de façon statutaire faire rapport au CA de ses décisions et des enjeux importants. Ainsi, il doit porter à l'attention du CA toute situation problématique ou comportant un intérêt pour l'organisation⁷.

Selon les informations que nous avons recueillies, une reddition de comptes serait réalisée verbalement par le représentant désigné par la STM auprès de la Société AVT afin d'informer le directeur général des éléments jugés importants par le représentant désigné.

Nous avons aussi été informés qu'une reddition de comptes est réalisée par le directeur général de la STM auprès du comité opérationnel de la STM (devenu le comité de suivi des actifs au cours de 2013) ou du CA lorsque le directeur général le juge nécessaire.

Néanmoins, il faut remonter en mai 2011 pour retrouver la plus récente documentation de reddition de comptes du directeur général de la STM auprès du CA de la STM en lien avec la Société AVT. À cette époque, le CA était informé mensuellement quant à l'évolution du dossier de la Société AVT.

Il faut cependant souligner que les apports versés périodiquement par la STM à la Société AVT font toujours l'objet d'une autorisation par le CA de la STM.

Nous comprenons que le comité de suivi des actifs est un comité technique formé par le CA de la STM afin de contribuer à la bonne gouvernance de la STM et de l'assister dans l'exercice de ses fonctions et de ses responsabilités, y compris la participation de la STM dans la Société AVT.

⁷ École nationale d'administration publique, *Évaluation des pratiques de gouvernance de la STM*, juillet 2012, p. 16 et 20.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté l'existence de deux enjeux importants liés au mandat de la Société AVT, soit, d'une part, élargir les activités du mandat initial et, d'autre part, modifier la LSTC afin de permettre aux neuf associés de constituer une personne morale pouvant rendre des services à des tiers contre rémunération.

Cependant, pour être en mesure d'offrir ces nouvelles activités résultant de ces projets de bonification, la Société AVT doit obtenir un changement à la LSTC. Elle devra également faire modifier son contrat de constitution de même que son mandat de gestion confié par les associés.

Le rapport produit par l'École nationale d'administration publique, cité précédemment, précise : « *La première responsabilité d'un CA est de veiller à la poursuite de la mission et des objectifs de la société qui, pour une organisation publique, sont fixés dans sa loi constitutive*⁸. »

Nous n'avons pas été en mesure de constater l'existence d'une reddition de comptes quant à ces enjeux importants auprès du CA de la STM ou de l'un de ses comités, et ce, en lien avec la participation de la STM dans la Société AVT.

Comme mentionné précédemment dans la section 4.2.2.1., ce n'est qu'au cours de la séance du CA de la Société AVT tenue le 13 juin 2014 que la décision fut prise de cesser d'accepter de nouveaux contrats jusqu'à ce que la LSTC soit modifiée. Auparavant, la Société AVT a réalisé des contrats avec des tiers contre rémunération malgré le fait que la LSTC ne le permettait pas puisque cinq associés ne disposaient pas de ce pouvoir.

Une reddition de comptes adéquate auprès de la gouvernance de la STM aurait pu permettre à cette dernière d'empêcher la Société AVT d'outrepasser ses pouvoirs, compte tenu des contraintes législatives.

La résolution CA-2010-060 du CA de la STM aux fins de la création de la Société AVT indique que le CA a résolu, entre autres, « *de désigner le directeur général et le secrétaire de la Société de transport de Montréal pour signer le contrat créant la société en nom collectif, sur lequel ils peuvent consentir toute modification non incompatible avec la présente résolution* ».

⁸ École nationale d'administration publique, *Évaluation des pratiques de gouvernance de la STM*, juillet 2012, p. 15.

Notre compréhension est que tout changement majeur apporté au contrat de constitution de la Société AVT ou à son mandat de gestion doit être approuvé ultimement par le CA de la STM. Les discussions relatives aux projets de bonification du mandat de la Société AVT ont débuté en 2010. Cependant, nous comprenons que le CA de la STM n'a pas été pleinement informé de ces projets.

En informant le CA de la STM dès le début de telles discussions, cela aurait permis d'obtenir l'assurance que le CA était d'accord avec ces orientations et d'éviter ainsi d'investir des énergies dans un projet qui risquait en bout du compte de ne pas être entériné par le CA.

Nous avons constaté que le processus de reddition de comptes du directeur général de la STM auprès du CA de la STM ou du comité de suivi des actifs n'est pas formellement défini en fonction de critères permettant de préciser ce qui est attendu de lui.

Par ailleurs, un document produit par la Direction exécutive – Affaires juridiques de la STM, en mai 2014, recense les commentaires et les recommandations des secrétaires des associés en réponse aux observations du vérificateur général de la Ville de Lévis dans son rapport de mars 2014 adressé au président de la Société de transport de Lévis.

L'une de ces recommandations concerne le volet de la reddition de comptes et se lit comme suit : « *Il pourrait être opportun de prévoir une reddition de compte annuelle par le représentant désigné par la société chez AVT, relativement à l'utilisation de sa contribution.* »

Nous sommes d'avis qu'un comité désigné par le CA de la STM pourrait jouer un rôle important à l'égard des enjeux liés à la participation de la STM dans la Société AVT en veillant à ce que des méthodes et des outils efficaces soient mis en place pour que la direction de la STM puisse rendre compte formellement, au moins une fois par année, au CA de l'utilisation de la contribution de la STM dans la Société AVT ainsi que d'autres enjeux importants dans ce dossier. Un document d'appoint précisant les critères de reddition de comptes devrait appuyer cette démarche.

Par ailleurs, le rapport d'activités 2013 de la STM mentionne que parmi les principaux sujets abordés au cours des rencontres du comité opérationnel se trouvent les indicateurs et les faits saillants pour la STM concernant le métro, les autobus et le transport adapté. Un sujet semblable pourrait être considéré en ce qui a trait au partenariat de la STM dans la Société AVT.

Ainsi, par l'intermédiaire de l'un de ses comités existants, le CA de la STM serait en mesure de surveiller l'émergence de nouveaux problèmes en lien avec le partenariat de la STM dans

la Société AVT et ainsi être sensibilisé aux problèmes auxquels il pourrait faire face et s'y préparer.

Nous n'avons pas été en mesure non plus de retracer de directive décrivant des balises permettant au CA de la STM d'encadrer clairement le suivi des enjeux liés à la participation de la STM dans la Société AVT.

En résumé, nos travaux nous ont permis de constater que la reddition de comptes par le représentant désigné par la STM auprès du directeur général de même que la reddition de comptes par le directeur général auprès du CA de la STM ou de l'un de ses comités ne sont pas réalisées :

- en fonction de critères formels;
- de façon régulière et dans un cadre structuré.

4.4.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction exécutive – Affaires juridiques de la Société de transport de Montréal, étant donné son rôle de soutien aux directions exécutives dans l'élaboration de divers encadrements, en collaboration avec la Direction générale de la Société de transport de Montréal, de déterminer, à des fins d'imputabilité et de reddition de comptes :

- **ses attentes, de façon formelle, en matière de suivi auprès du conseil d'administration de la Société de transport de Montréal ou de l'un de ses comités en lien avec les activités résultant de la participation de la Société de transport de Montréal dans la Société AVT;**
- **les mécanismes de reddition de comptes attendus du représentant désigné par la Société de transport de Montréal lorsque le conseil d'administration, ou son délégué, désigne ou nomme un représentant pour siéger et voter au conseil d'administration de la Société AVT et à l'assemblée des associés de la Société AVT.**

Réponse de l'unité d'affaires :

Une fois par année, présenter un rapport sur les activités de la Société AVT par le représentant de la STM au Comité gouvernance, éthique et développement durable de la STM. (Échéancier prévu : juin 2015)

Une fois par année, déposer le rapport sur les activités de la Société AVT au CA de la STM. (Échéancier prévu : juillet 2015)

Nommer le représentant de la STM au sein de la nouvelle entité par le CA, dans laquelle une résolution devra être prévue, le cas échéant, les redditions de compte demandées, de même que les balises des pouvoirs du représentant de la STM au sein de la Société AVT. (Échéancier prévu : lors de la création de la nouvelle entité faisant suite aux modifications législatives en cours en remplacement de la société en nom collectif actuelle)

4.4.2.2. Informations à conserver afin de favoriser la reddition de comptes

4.4.2.2.A. Contexte et constatations

L'un des principes fondamentaux d'une saine gestion concerne la continuité de l'exploitation d'un organisme qui prévoit que celle-ci doit survivre à ceux qui la gèrent. Ce principe implique l'obligation du mandataire de s'assurer de la passation des pouvoirs et de tout ce qui est accessible à l'exercice du pouvoir lui ayant été confié de façon à ce que l'entité puisse poursuivre ses activités sans interruption. Cela se traduit notamment par une documentation et une tenue de dossiers adéquates.

Le contrat de constitution de la Société AVT de même que le mandat de gestion confié par les associés à la Société AVT prévoient que plusieurs documents de gestion doivent être produits par la Société AVT, notamment des tableaux de bord de gestion, des plans stratégiques, des états financiers, des rapports annuels d'activités et des procès-verbaux. Ces documents doivent être présentés et approuvés par le CA ou l'assemblée des associés de la Société AVT.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons demandé au représentant désigné de la STM auprès de la Société AVT certains de ces documents pour les années 2013 et 2014. Les échanges de courriel démontrent qu'il n'a pas été aisé pour le représentant de les obtenir. Il faut préciser que trois représentants se sont relayés à ce poste depuis la constitution de la Société AVT le 1^{er} avril 2010.

Même si, finalement, nous avons réussi à obtenir la plupart d'entre eux, il en ressort que si les représentants de la STM qui se succèdent pour siéger et voter à la Société AVT veillaient à maintenir à jour un dossier permanent contenant l'historique des informations pertinentes et complètes en lien avec la réalisation de leur rôle de délégué des pouvoirs du directeur général de la STM, cela permettrait de favoriser la transition au moment d'un changement de représentant de la STM auprès de la Société AVT et contribuerait aussi à favoriser une reddition de comptes optimale auprès des instances de gouvernance de la STM.

4.4.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal de veiller à ce qu'une documentation complète concernant les outils de gouvernance prévus dans le contrat de constitution de la Société AVT ainsi que dans son mandat de gestion soit conservée et maintenue à jour par le représentant désigné de la Société de transport de Montréal.

Réponse de l'unité d'affaires :

Les actions prévues aux recommandations 4.4.1.B. et 4.4.2.1.B. nous permettent de satisfaire à la présente recommandation. (Échéancier prévu : juillet 2015)

5. Conclusion générale

L'audit effectué a mis en lumière des questionnements suffisamment importants pour susciter, à notre avis, un doute raisonnable quant à la conformité des activités de la Société AVT par rapport à la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (LSTC).

Nous constatons que, depuis l'entrée en vigueur du contrat de constitution de la Société AVT le 1^{er} avril 2010 et de son mandat de gestion le 1^{er} mai 2010, une réflexion a été entamée et se poursuit toujours quant au rôle et à la mission de la Société AVT.

Cette réflexion a entraîné la création au cours de 2013, par le conseil d'administration (CA) de la Société AVT, d'un comité sur le statut juridique et le rôle de la Société AVT afin de s'assurer que le statut juridique et le rôle actuellement octroyés à la Société AVT répondent bien aux besoins des associés, compte tenu des démarches effectuées pour bonifier le mandat de la Société AVT et pour obtenir une modification à la LSTC permettant aux neuf associés, et conséquemment à la Société AVT, de rendre des services à des tiers contre rémunération.

Dès sa création, la Société AVT a offert ses services à des tiers contre rémunération. Ainsi, plusieurs contrats ont été octroyés par la Société AVT à des tiers, ce qui va à l'encontre de dispositions de la LSTC, qui permet seulement à quatre sociétés de transport en commun, parmi les neuf associés, d'offrir, contre rémunération, certains biens et services liés au transport collectif.

Les procès-verbaux du CA de la Société AVT indiquent qu'au cours de 2014, faisant suite aux recommandations du comité des secrétaires de l'Association du transport urbain du

Québec, la Société AVT a cessé les démarches pour obtenir de nouveaux contrats externes jusqu'à ce que la LSTC soit modifiée à cet effet.

Nous avons constaté une incertitude juridique quant au pouvoir de la Société de transport de Montréal (STM) de confier des mandats sans appel d'offres à la Société AVT dans la mesure où, à la lumière des informations recueillies, il doit être établi sans équivoque que la Société AVT réunit les caractéristiques nécessaires pour être qualifiée d'organisme public.

Nos travaux ne nous ont pas permis de retracer un processus formel de détermination des risques liés à la participation de la STM dans la Société AVT ni d'évaluation des risques liés à la poursuite des contrats déjà octroyés à des tiers par la Société AVT.

Nos constatations ont permis de mettre en lumière des questionnements quant à la gestion et à la facturation d'employés de la STM prêtés à la Société AVT.

Notre audit a permis également de remettre en question les règles contractuelles appliquées actuellement à l'égard des contrats octroyés par la société en commandite Transgesco.

De plus, nos constatations ont fait ressortir l'absence de documentation en lien avec des analyses permettant de recenser et de mettre à jour les principaux risques liés à la participation de la STM dans la Société AVT et de prévoir des mesures afin de les gérer adéquatement, tant en ce qui a trait au mandat actuel de gestion qu'au mandat projeté.

Nos constatations mettent en évidence le fait qu'en matière de gouvernance à la STM, un processus structuré de reddition de comptes n'est pas en place quant au suivi à exercer sur les activités réalisées par le représentant désigné par la STM qui siège à la Société AVT. Ainsi, le CA de la STM n'est pas informé des décisions prises par la Société AVT. Un mécanisme structuré n'a pas été instauré afin de conserver et de maintenir à jour une documentation complète concernant les outils de gouvernance prévus dans le contrat de la Société AVT ainsi que dans son mandat de gestion.

En résumé, la STM doit non seulement s'acquitter de la mission que lui confie la LSTC, soit notamment d'assurer, par des modes de transport collectif, la mobilité des personnes dans son territoire, mais elle doit le faire à l'intérieur d'un encadrement financier et légal qui ne se limite pas strictement à cet objectif.

Nous sommes d'avis que la Direction générale et la Direction exécutive – Affaires juridiques de la STM doivent apporter des ajustements à court terme afin, d'une part, de :

- clarifier en collaboration avec les autres associés la capacité juridique de la Société AVT à contracter au nom des associés et de clarifier l'étendue des obligations de la Société AVT en lien avec la demande de modification à la LSTC;
- renforcer le fonctionnement de la gouvernance à la STM pour assurer le suivi de la contribution fournie par la STM à la Société AVT et de permettre aux membres du CA de la STM d'être informés des décisions prises par la Société AVT.

Nous ne saurions trop insister sur le fait que la mise en œuvre de mesures faisant suite aux recommandations formulées dans ce rapport d'audit vont permettre de clarifier la capacité juridique de la Société AVT à contracter au nom des associés, de clarifier la possibilité de conclure des contrats de gré à gré entre les associés et la Société AVT, de clarifier le statut contractuel de la société en commandite Transgesco ainsi que de renforcer la gouvernance et la reddition de comptes de la STM en lien avec sa participation dans la Société AVT.

Les membres de la direction de la STM nous ont souligné à plusieurs reprises que la STM prenait très au sérieux toutes les lacunes que nos travaux ont mises en évidence. D'ailleurs, à ce propos, avant même la publication de nos constatations, nous avons eu connaissance que des démarches avaient déjà été entreprises dans le but de régulariser les enjeux découlant de notre audit et que d'autres étaient à l'étude afin d'optimiser la gestion en lien avec la participation de la STM dans la Société AVT.