
MÉMOIRE DE LA SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

En date du 10 novembre 2025

Présenté dans le cadre des travaux de la

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA GESTION
DE LA MODERNISATION DES SYSTÈMES INFORMATIQUES
DE LA SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC**

Me Sébastien Laprise / Me Audrey Gagnon

Langlois Avocats S.E.N.C.R.L.

Complexe Jules-Dallaire, T3

2820, boul. Laurier, 13^e étage

Québec (Québec) G1V 0C1

Téléphone : 418 650-7000

sebastien.laprise@langlois.ca/audrey.gagnon@langlois.ca

TABLE DES MATIÈRES

	Page
I. INTRODUCTION.....	5
II. LA GOUVERNANCE DE LA SAAQ.....	5
A. L'historique.....	5
B. Le conseil d'administration.....	6
C. Le rôle du PDG	7
D. Encadrement de la gouvernance par la LGSE et la LSAAQ	7
E. Les recommandations – Gouvernance	9
1) Constats.....	9
2) Recommandations	9
III. LA GESTION CONTRACTUELLE ET LE PROGRAMME CASA.....	11
A. Le positionnement PGI et la thèse de l'avantage indu en faveur de SAP	12
B. Le choix de ressources clés pour accompagner les équipes.....	15
C. Les étapes du processus autorisé par le CT 214920.....	17
1) Les préqualifications et le démarchage d'un des éditeurs qualifiés.....	18
2) Le recours au dialogue compétitif et le rendez-vous manqué de l'Alliance LGS-IBM 19	
3) Le comité de sélection et ses comités aviseurs	21
4) La négociation finale	22
D. La transaction et sa qualification juridique	22
1) L'importance des méthodes extra-judiciaires des règlements des différends pour les organismes publics.....	22

2) Le litige avec l'Alliance, le positionnement de la SAAQ et la qualification de la transaction.....	25
E. Les modifications au contrat	27
1) L'article 17 de la LCOP et son application.....	27
F. La gouvernance du projet et le contrôle de la conformité contractuelle	29
1) Le rôle de la VPTI.....	29
2) Le rôle de la DGCC	30
3) Le rôle de la DVIEP	31
4) Le rôle du RARC	31
5) Le rôle de la DAJ.....	33
G. Recommandations – gestion contractuelle et gouvernance de projet.....	34
1) Constats	34
2) Recommandations	34
IV. LE DÉPLOIEMENT	39
V. LES REDDITIONS DE COMPTES EFFECTUÉES	41
A. Ministère des Finances (« MFQ »).....	42
B. Secrétariat du Conseil du Trésor (« SCT »).....	43
C. Ministère de la Cybersécurité numérique (« MCN »)	44
D. La Commission d'administration publique (« CAP »)	45
E. Les Cabinets du Ministre (« Cabinet »).....	46
F. Ministère du Conseil exécutif (« MCE »).....	50
G. Les recommandations – Reddition de comptes	50
1) Constats	50
2) Recommandations	51

VI.	L'ÉTAT ACTUEL DE LA SAAQ ET LA VISION POUR L'AVENIR.....	53
VII.	CONCLUSION.....	54
	ANNEXE A	56
	<i>Les notions de coût du projet en ressources informationnelles, d'immobilisation</i> <i>« développement informatique » et de récurrence.....</i>	56
	ANNEXE B	58
	<i>Les recommandations consolidées.....</i>	58
	A. La gouvernance	58
	B. La gestion contractuelle et la gouvernance de projet.....	59
	C. Les redditions de comptes	63
	ANNEXE C	65
	<i>Réponses de la SAAQ aux constats de l'Autorité des marchés publics.....</i>	65

I. INTRODUCTION

1. La Société de l'assurance automobile du Québec (« SAAQ ») a, lors des travaux de la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la SAAQ (« Commission »), collaboré de manière optimale, et ce, afin de permettre à celle-ci de réaliser pleinement son mandat et de participer ainsi à cette importante découverte de la vérité.
2. La preuve présentée lors des travaux de la Commission a mis en lumière plusieurs enjeux d'une importance notable concernant le programme CASA dont la SAAQ prend entièrement acte et qu'elle considérera lors de ses orientations et de ses décisions futures,
3. Ainsi, en plus de l'exercice introspectif auquel elle s'est soumise, la SAAQ souhaite, dans le cadre du présent mémoire, préciser certains éléments de la trame factuelle, et ce, afin de formuler, en toute humilité, des recommandations pertinentes et porteuses de changements à la Commission, en vue de la production de son rapport.

II. LA GOUVERNANCE DE LA SAAQ¹

A. L'HISTORIQUE²

4. En 1977, la Régie de l'assurance automobile du Québec a été créée afin d'administrer le nouveau régime public d'assurance automobile du Québec. Au fil du temps, plusieurs mandats liés à sa mission s'y sont greffés, dont celui de la délivrance des permis ainsi que l'immatriculation des véhicules et la responsabilité d'appliquer le *Code de la sécurité routière*,³ la prévention en 1980 et la réadaptation en 1981.
5. En 1990, la Régie de l'assurance automobile du Québec devient la SAAQ et obtient alors la responsabilité du contrôle du transport routier des personnes et des marchandises. La structure organisationnelle de la SAAQ est donc axée autour de la réalisation des missions qui lui sont dévolues nécessitant ainsi la mise en place de règles d'affaires. En 2004, la SAAQ, en sa qualité de fiduciaire, s'est vu conférer la responsabilité de la gestion du *Fonds*

¹ Section rédigée par Me Audrey Gagnon, en collaboration avec l'équipe de la Direction générale des affaires juridiques et du contentieux (« **DGAJC** ») de la SAAQ: Me Annie Plourde, Me Nicolas Lafrance et Me Candice Davister.

² Pièce [8_P-6](#): *Présentation de la SAAQ*.

³ *Code de la sécurité routière*, RLRQ, c. C-24.2.

d'assurance automobile du Québec qui s'effectue de manière autonome et indépendante de la gestion de ses affaires courantes.

B. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

6. La Société est administrée par un conseil d'administration (« **CA** ») qui est présidé par un Président (« **PCA** »)⁴ et composé de neuf à quinze membres nommés par le gouvernement. De manière non exhaustive, le CA assume notamment les fonctions suivantes :
- Approuver les états financiers, le rapport annuel de gestion et le budget annuel de la SAAQ et les règles de gouvernance de celle-ci;
 - Approuver les critères d'évaluation applicables au président-directeur général;
 - Établir les politiques d'encadrement de la gestion des risques;
 - Déterminer les délégations d'autorité.⁵
7. Plusieurs comités du CA sont constitués pour l'étude de questions particulières que lui confie le CA ou pour faciliter le fonctionnement de la SAAQ.⁶ Le Comité des technologies de l'information de la SAAQ en est un exemple. Notons que, dans le cadre du programme CASA et dans une volonté de contrôle plus efficient, ce comité organisait des séances de travail conjointes avec celui de la vérification et de la performance.⁷
8. Le CA exerce essentiellement un rôle au regard de la gouvernance et des orientations stratégiques de la SAAQ.⁸ Son implication dans la gestion courante des affaires de la SAAQ demeure ainsi limitée, ce rôle étant assumé par le président-directeur général (« PDG »),⁹ dont la performance est évaluée par le PCA.¹⁰ Finalement, le CA s'avère « l'instrument central de surveillance et d'imputabilité » de la SAAQ.¹¹

⁴ En vertu de l'article 3.2 de *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* (« **LGSE** »), RLRQ, c. G-1.02, le PCA est nommé par le gouvernement et la durée de son mandat ne peut excéder cinq ans. Ce mandat est renouvelable, conformément à l'article 12 (3) de cette même loi.

⁵ *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec* (« **LSAAQ** »), RLRQ, c. S-11.011, art. 7; LGSE, art. 15.

⁶ LGSE, art. 20.

⁷ Devenu, le 13 décembre 2018, le Comité actif-passif et vérification; Témoignage de François Geoffron du 14 mai 2025, p. 85 et s., en ligne: <[Transcription](#)>; Pièce [23_P_46](#): *Procès-verbal du CA de la SAAQ du 13 décembre 2018*.

⁸ LGSE, art. 2.

⁹ LGSE, art.31; *Règlement sur la gouvernance de la Société de l'assurance automobile du Québec et du Fonds d'assurance automobile du Québec* (« **Règlement sur la gouvernance** »), RLRQ, c. S-11.011, art. 3.17.

¹⁰ *Id.*, art. 3.20.

¹¹ Valérie SCOTT et Samantha BELHASSEM, « La gouvernance et la société d'État », (2007) 48 *C. de D.* 841, p. 719.

C. LE RÔLE DU PDG

9. Le PDG est nommé par le gouvernement.¹² Il assume la direction et la gestion de la SAAQ dans le cadre de ses règlements et de ses politiques internes et approuve le cadre de gestion qui comprend essentiellement les politiques et procédures administratives de la SAAQ, les actes de régie interne, de gestion ou de gouvernance.¹³
10. Le PDG maintient ainsi un contrôle global sur les activités de la SAAQ et doit informer périodiquement le CA.¹⁴ Il est ultimement imputable de sa gestion de la SAAQ envers le CA.

D. ENCADREMENT DE LA GOUVERNANCE PAR LA LGSE ET LA LSAAQ

11. La SAAQ, tant en regard de sa gouvernance que de ses ressources humaines, matérielles, informationnelles et financières, est balisée par plusieurs lois, dont la LGSE et la LSAAQ. Il convient de préciser certaines interrelations pertinentes aux fins des travaux de la Commission, plus spécifiquement celles avec le ministre des Transports et de la Mobilité durable (« **Ministre** ») et son ministère.
12. En effet, la SAAQ est sous la responsabilité du Ministre qui, dès lors, détient un pouvoir général de surveillance à son égard. Ce dernier peut également émettre des directives relativement à l'orientation et aux objectifs généraux de la SAAQ.¹⁵ Par ailleurs, bien que le Ministre soit responsable de l'application de la LSAAQ, la SAAQ, à titre d'organisme autre que budgétaire et de société d'État,¹⁶ est dotée d'une autonomie quant à sa gestion, son fonctionnement et la réalisation de sa mission.¹⁷
13. Dans cette même veine, monsieur Nikolas Ducharme, sous-ministre adjoint aux finances, à la transformation numérique et aux intelligences artificielles du ministère des Transports et de la Mobilité durable, a d'ailleurs confirmé cette autonomie en précisant que : « le

¹² LSAAQ, art. 7.

¹³ Règlement sur la gouvernance, art. 4; LGSE, art. 31.

¹⁴ *Id.*, art. 4.1.

¹⁵ LGSE, art. 40. Ce pouvoir de directive résulte de « la qualité d'actionnaire unique du gouvernement qui tient à conserver un contrôle sur l'orientation de la société d'État à titre d'instrument de politique économique » : Valérie SCOTT et Samantha BELHASSEM, « La gouvernance et la société d'État », précité, note 11, p. 717.

¹⁶ LGSE, Annexe I.

¹⁷ Témoignages de Jacques Bourgault, André Fortier et Louis Borgeat du 29 avril 2025, p. 213-216, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Martin Simard du 30 avril 2025, p. 6 et s., en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Nathalie Tremblay du 16 septembre 2025, p. 138, en ligne: <[Transcription](#)> et du 15 septembre 2025, p. 51, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Guy Morneau du 13 mai 2025, p. 155, en ligne: <[Transcription](#)>.

ministère des Transports n'a pas de droit de regard dans l'administration quotidienne des activités ou l'allocation des ressources ou les processus de travail. La SAAQ est administrativement indépendante du ministère, bien qu'elle soit sous la responsabilité du même ministre ». ¹⁸ Toujours selon ce dernier, le rôle de ce ministère se résume donc à effectuer la « coordination de l'information entre les organismes centraux puis la SAAQ pour des grands exercices, mais les relations particulières ou les contrôles ou les redditions de comptes sont faits entre l'organisme, exemple, le MCN, le Conseil du trésor, ou les Finances, et la Société d'assurance automobile ». ¹⁹

14. Par ailleurs, la *Loi sur l'administration financière* énonce que chaque ministre doit s'assurer que les budgets annuels et les prévisions budgétaires pluriannuelles des organismes autres que budgétaires dont il est responsable sont compatibles avec les orientations budgétaires pluriannuelles, et le cas échéant, ses directives. ²⁰
15. De plus, la LSAAQ édicte des mécanismes de reddition de comptes annuels, comprenant le dépôt au Ministre de ses états financiers vérifiés conjointement par le Vérificateur général du Québec et par un auditeur externe, ainsi qu'un rapport annuel de gestion. Ces mêmes rapports sont, par la suite, déposés par le Ministre devant l'Assemblée nationale. La SAAQ a l'obligation de fournir tout autre renseignement la concernant lorsque le Ministre en fait la demande. ²¹
16. La LGSE prévoit également que le CA de la SAAQ se trouve imputable de ses décisions auprès du gouvernement. ²² L'interlocuteur principal du Ministre serait ainsi le PCA quant aux décisions du CA, tandis que les enjeux de gouvernance relevant de cette instance se traiteraient en collaboration avec le PDG, lequel agit à titre de principal dirigeant. ²³
17. En ce sens, il convient de référer à l'extrait doctrinal suivant :

[]Je conseil, en tant qu'interlocuteur du gouvernement et protecteur des intérêts de l'actionnaire unique, est la courroie du contrôle gouvernemental, alors que la direction, qui s'occupe de la gestion courante et des opérations stratégiques, incarne l'autonomie nécessaire à sa gestion efficace. ²⁴

¹⁸ Témoignage de Nikolas Ducharme du 30 avril 2025, p. 314, ligne 18, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁹ *Id.*, p. 294, ligne 1, en ligne: <[Transcription](#)>.

²⁰ *Loi sur l'administration financière* (« LAF »), RLRQ, c. A-6.001, art. 45.7.

²¹ LSAAQ, art. 18-20.

²² Les décisions du CA sont exprimées par voie de résolution : Règlement sur la gouvernance, art. 14-19.

²³ LGSE, art. 13-18 et 31.

²⁴ Valérie SCOTT et Samantha BELHASSEM, « La gouvernance et la société d'État », précité, note 11, p. 719. À cet égard, nous référons le Commissaire aux recommandations formulées aux paragraphes 180 a) et b) du présent mémoire, reproduites également comme recommandation #16 à l'Annexe B, laquelle contient l'ensemble des recommandations consolidées.

18. La preuve présentée lors des travaux de la Commission a cependant mis en lumière une compréhension divergente voire une certaine confusion à l'égard de ces responsabilités, au fil du temps et selon les personnes occupant respectivement ces fonctions.²⁵

E. LES RECOMMANDATIONS – GOUVERNANCE

1) Constats

19. Une gouvernance forte s'exprime par un CA dont les membres sont nommés selon leur expertise et leur expérience. Leur formation doit être assurée de manière continue et celle-ci doit viser l'ensemble des domaines pertinents à la mission et à la réalité de l'organisation.
20. La relève et le renouvellement réguliers et balisés des mandats des membres du CA contribuent au partage de perspectives nouvelles et diversifiées relativement à toute organisation. Un équilibre doit ainsi être recherché entre les nouveaux administrateurs et ceux établis, de même qu'entre les nouveaux apports, la continuité et l'expérience.
21. L'expertise et le profil des membres doivent être évalués périodiquement, selon les besoins et les enjeux de l'organisation.²⁶

2) Recommandations

22. **Recommandation # 1 - La nomination au sein du CA :**
- a. Baliser la nomination du PCA selon les besoins et le profil recherché par l'organisation;²⁷
 - b. Optimiser le processus de nomination et de renouvellement des mandats des membres;
 - i. Préciser le délai conféré quant à la nomination et au remplacement des membres de CA afin de combler avec diligence les postes d'administrateurs vacants et

²⁵ Témoignage de Lorna J. Telfer du 20 mai 2025, p. 200-210, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Konrad Sioui du 16 mai 2025, p. 61-63, en ligne: <[Transcription](#)>.

²⁶ LGSE, art. 12 et 22 (3).

²⁷ À titre comparatif : Témoignage de Nathalie Tremblay du 16 septembre 2025, p. 272-275, en ligne: <[Transcription](#)>.

d'anticiper les remplacements à venir, dans une perspective de saine gouvernance;

- ii. Établir un mécanisme d'évaluation périodique du profil des membres permettant de s'assurer que celui-ci soit et demeure adapté aux besoins de l'organisation.

23. **Recommandation #2 - Le comité de direction :**

- a. Établir un mécanisme d'évaluation périodique du profil du PDG et des vice-présidents, afin de s'assurer que leur profil soit et demeure adapté aux besoins et aux enjeux de l'organisation;²⁸
- b. Mettre en œuvre un processus de renouvellement du mandat des vice-présidents, fondé sur une révision périodique de leur performance et de leur profil à l'aune des besoins de l'organisation.²⁹

24. **Recommandation # 3 - L'expertise du CA et de ses comités :**

- a. Instaurer au sein des CA des sociétés d'État une pratique de recourir aux services d'experts indépendants sur des sujets pertinents et pour les assister dans l'évaluation des dossiers complexes et techniques (ex. : projets majeurs);
- b. Adapter et approfondir la formation des membres du CA quant à la planification stratégique et aux orientations de l'organisation;
- c. Dispenser une formation spécifique quant aux pratiques de financement étatiques, notamment à l'égard des régimes d'emprunt, afin d'assurer la compréhension adéquate des membres quant aux enjeux liés à ceux-ci et à leur impact sur la situation financière de l'organisation.³⁰

25. **Recommandation # 4 - Le Comité d'audit :**

- a. Favoriser la participation du vérificateur externe et co-vérificateur à titre d'observateur au sein de ce comité, et ce, en vue d'améliorer le suivi auprès de l'organisation.

26. **Recommandation # 5 - Les procès-verbaux des séances des CA :**

²⁸ Pour une mise en contexte comparative : Témoignage de Yves Ouellet du 3 septembre 2025, p. 10-13, 56-67 et 153-155, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Denis Marsolais du 18 juin 2025, p. 22-25, 27-31 et 37-38, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Konrad Sioui du 16 mai 2025, p. 59-61, 82-83 et 215-217, en ligne: <[Transcription](#)>. Nous laissons à la Commission le soin d'apprécier chacun de ses témoignages et de concilier chacune de ces versions.

²⁹ Nous soumettons à l'attention du Commissaire que la ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de l'Efficacité de l'État et présidente du Conseil du trésor a déposé, le 5 novembre 2025, le projet de loi n° 7, *Loi visant à réduire la bureaucratie, à accroître l'efficacité de l'État et à renforcer l'imputabilité des hauts fonctionnaires* qui confie au gouvernement la nomination des vice-présidents de la SAAQ et la fixation de leur rémunération et de leurs autres conditions de travail.

³⁰ Témoignage de Guillaume Pichard du 8 octobre 2025, p. 65-66, en ligne: <[Transcription](#)>.

-
- a. Rendre publics les procès-verbaux des CA, en conformité avec le cadre législatif applicable;
 - b. Baliser l'utilisation du huis clos à l'ouverture et à la clôture de la séance uniquement.

III. LA GESTION CONTRACTUELLE ET LE PROGRAMME CASA³¹

27. Vers 2011, à l'instar de plusieurs organismes publics, la SAAQ fait face à la désuétude de ses solutions technologiques supportant le domaine d'affaire du Fonds d'assurance automobile du Québec (ci-après « **FAAQ** »). Le domaine de l'Accès au réseau routier (ci-après « **ARR** ») est quant à lui affecté par une désuétude technologique jumelée à une désuétude fonctionnelle des solutions.³² Le remplacement des solutions patrimoniales est requis.
28. Entre 2013 et 2016, des efforts importants sont déployés pour évaluer les besoins, obtenir des allègements administratifs³³ et établir une stratégie contractuelle innovante et encore inédite au sein des organismes publics.³⁴ De nombreuses mesures de contrôle sont également mises en place.³⁵ Les travaux font notamment l'objet d'un mandat d'audit en continu à la Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes (« **DVIEP** ») et du support d'un Comité aviseur en gestion contractuelle.³⁶
29. Malgré l'ampleur et la profondeur manifeste des réflexions menées dans l'élaboration de ses stratégies contractuelles, c'est dans leur mise en œuvre que les mesures de contrôle et de mitigation des risques se sont avérées parfois insuffisantes ou inefficaces.

³¹ Section rédigée par Me Sébastien Laprise, en collaboration avec l'équipe de la DGAJC de la SAAQ : Me Jérôme Leclerc et Me Robert Sutherland.

³² Pièce [73 P-985](#): *Plan de pérennité des solutions d'affaires du Fonds d'assurance et de l'Accès au réseau routier du 17 novembre 2011*.

³³ Pièce [56 P-653-4](#): *Lettre de Michel Léveillé à Jean-Marie Lévesque du 20 février 2013*; Pièce : *Note de Nathalie Tremblay au conseil d'administration le 14 février 2014*; Pièce [24 P-55](#): *Note explicative soustraction Application de la Loi*; Pièce [24 P-54](#): *Note ministérielle du 13 février 2014*; Pièce [16 P-30](#): *Procès-verbal de la réunion téléphonique, CA de la SAAQ du 14 février 2014*; Pièce [24 P-56](#): *Demande de CT 213662 du 18 février 2014*; Pièce [65 P-823](#): *Dépôt de la Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles, jointe à la lettre adressée par Karl Malenfant à Jean-Marie Lévesque le 17 juillet 2014*.

³⁴ Pièce [42 P-266](#): *En liasse : Échange de courriels entre la SAAQ et le SCT du 26 mars 2015, document de travail joint au courriel, présentation du 26 mars 2015, présentation du 27 mars 2015 et analyse du facteur K*.

³⁵ Pièce [26 P-74](#): *Notes et présentations de la DVIEP au CTI-CVP et CTI-CAVP de 2014 à 2022, en liasse, p. 77 et s.*

³⁶ Pièce [26 P-71](#): *Mandat d'audit de la DVIEP de la SAAQ no. 2013-13 – Plan de pérennité (non signé)*; Pièce [42 P-264](#): *En liasse : 1) Note au comité de vérification du 24 avril 2013. 2) Sommaire exécutif joint à la note. 3) Procès-verbal de la séance #112 du CA du 24 avril 2013*; Pièce [67 P-841](#): *Présentation du Sommaire du positionnement architectural, Utilisation d'un CRM, 5 mars 2013*; Pièce [35 P-145](#): *État de situation du plan de pérennité du 18 février 2015*.

A. LE POSITIONNEMENT PGI ET LA THÈSE DE L'AVANTAGE INDU EN FAVEUR DE SAP

30. Les choix quant à la manière de répondre aux besoins de la SAAQ ont évolué dans le temps.
31. D'abord, le 17 novembre 2011, un dossier d'affaires du Plan de pérennité est soumis et approuvé par le CA.³⁷ Puis, en 2014, après des travaux liés à la planification du Plan de pérennité,³⁸ une réflexion s'amorce afin de déterminer si les programmes de gestion intégrés (« **PGI** ») peuvent répondre aux besoins divers de la SAAQ, des systèmes de l'arrière-guichet, à ceux du FAAQ ou de l'ARR.
32. La réflexion est menée en *trois temps* auprès d'éditeurs de solutions PGI.³⁹ Un appel d'intérêt visant le bloc H du plan de pérennité est d'abord lancé. Les résultats de cet exercice indiquent que les PGI pourraient répondre aux besoins du bloc H et davantage.⁴⁰
33. Le choix de la SAAQ est alors, à l'instar d'un exercice semblable mené en 2006, de poursuivre l'analyse avec SAP, qui avait donné suite à l'appel d'intérêts et dont une des solutions était déjà utilisée par ses équipes.⁴¹
34. Cette démarche a fait l'objet de critiques par la Vérificatrice générale du Québec⁴² et de certains témoignages devant la Commission, soutenant que l'implication de SAP à cette étape lui a conféré un avantage indu dans la perspective des processus de qualification et d'appel d'offres subséquents.
35. Un des principes fondamentaux des règles de passation des contrats publics est certes l'obligation pour l'organisme public de traiter les soumissionnaires équitablement et sur un même pied d'égalité.⁴³ De cette obligation découlent forcément celles d'éviter de conférer

³⁷ Pièce [73_P-1047.2](#): Procès-verbal du 17 novembre 2011 - point 8, page 4 (approbation du Plan de pérennité coté sous [73_P-985](#)).

³⁸ Pièce 74_P-1640: *En liasse, documents relatifs au Plan de pérennité* (non disponible en ligne).

³⁹ Pièce [38_P-209](#): *Historique avis d'appel d'intérêt du 2025-05-01*.

⁴⁰ Pièce [35_P-203](#): *Présentation : Démarche de positionnement d'un PGI dans le cadre du Plan de Pérennité. Rencontre de démarrage, 10 septembre 2014*.

⁴¹ Pièce [35_P-151](#): *Réponse de SAP du 12 mai 2014 à la demande d'information SAAQ-AINT-025*.

⁴² Pièce [1P-1](#): *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025 (Février 2025)*, p. 16.

⁴³ *Martel Building Ltd. c. Canada*, [\[2000\] 2 RCS 860](#); *Loi sur les contrats des organismes publics* (« **LCOP** »), RLRQ, c. C-65.1, art. 2 (2).

un *avantage indu* à un concurrent dans le cadre de l'évaluation des besoins, étape préalable à la mise en concurrence.⁴⁴

36. Pour être qualifié d'« indu », un avantage doit être « gratuit, inconvenant, injustifiable ».⁴⁵ Il doit reposer sur une information privilégiée, reçue en marge des règles établies et des informations par ailleurs rendues publiques.⁴⁶ Dans le contexte d'un processus d'appel d'offres public, un avantage pourrait être indu s'il découle par exemple de l'implication d'un fournisseur dans la rédaction des exigences techniques ou de l'accès à des informations privilégiées non disponibles à tous les soumissionnaires.⁴⁷ De même, l'expérience acquise lors d'un contrat antérieur comporte certes un avantage, mais celui-ci n'est pas anormal ou indu dans le cadre de la passation des contrats publics.⁴⁸
37. En l'occurrence, SAP, comme LGS d'ailleurs, a certes acquis une certaine expérience des systèmes de la SAAQ du fait d'avoir déjà obtenu et exécuté un contrat antérieur. Cet avantage n'est toutefois pas gratuit, inconvenant ou injustifiable, en ce qu'il fut la contrepartie d'un contrat valablement obtenu.
38. Reste à déterminer si dans le cadre de l'exercice de positionnement sur le choix des PGI, tel avantage indu a été accordé.
39. Plusieurs éléments mis en preuve devant la Commission tendent à démontrer que tel avantage n'a pas été conféré à SAP :
- a. La démarche particulière auprès de SAP suit l'appel d'intérêt AINT-025 pour le bloc H, auquel tous les éditeurs ont été conviés;⁴⁹
 - b. Tel qu'annoncé, l'objectif de la démarche auprès de SAP n'est pas de faire le choix d'un PGI spécifique, mais d'examiner si un PGI peut répondre à tous les besoins de la SAAQ;⁵⁰
 - c. Ultiment, la SAAQ a fait le même exercice d'appariement avec tous les autres éditeurs participants de l'appel d'intérêts en requérant des informations sur leurs

⁴⁴ LCOP, art. 2 (3).

⁴⁵ Gouvernement du Québec, *Commission municipale du Québec, Guide des bonnes pratiques. Le conflit d'intérêts*, Québec, 2018, p. 25, en ligne: <[Guide des bonnes pratiques - Le conflit d'intérêts](#)>.

⁴⁶ Commissaire au lobbyisme du Québec, Infolettre, avril 2015, « Un avantage indu : de quoi s'agit-il exactement? ».

⁴⁷ Voir la mesure ordonnée par le TCCE: *Tactical Technologies Inc. (Re)*, [1998 CanLII 14546 \(CA TCCE\)](#).

⁴⁸ *Array Systems Computing Inc. (Re)*, [1996 CanLII 7880 \(CA TCCE\)](#); *Tactical Technologies Inc. (Re)*, [1998 CanLII 14546 \(CA TCCE\)](#).

⁴⁹ Pièce [34 P-140](#): *Bilan de la demande d'information (AINT-025) aux éditeurs de progiciels de gestion financière 3 mars 2015*.

⁵⁰ Pièce [84 P-1878.1](#): *MOP Positionnement PGI*, p. 3.

-
- solutions en réponse aux mêmes cinq (5) scénarios de processus d'affaire partagés avec SAP;⁵¹
- d. SAP n'a pas participé à l'élaboration des documents d'appel de qualification (étapes A ou B) ou d'appel d'offres (étape C);
 - e. Lors de l'appel de qualification (étape A), où l'avantage indu prétendument obtenu aurait pu produire ses effets, deux éditeurs ont été retenus, Oracle et SAP, ceux-ci rencontrant la qualité minimale exigée;
 - f. L'appel d'offres (étape C) requérait des alliances des efforts beaucoup plus importantes, puisqu'elles devaient procéder à l'appariement de leurs solutions à des centaines de scénarios, non abordés lors de l'exercice initial en 2014; ces nouveaux scénarios furent ainsi communiqués au même moment aux deux éditeurs qualifiés et pour la première fois;
 - g. Les processus d'affaires y étaient décrits en termes neutres et non fonction des caractéristiques descriptives ou techniques des solutions qualifiées; chaque éditeur devait décrire les fonctionnalités ou la performance de sa solution devant répondre au processus d'affaires.⁵²
40. Certes, la preuve établit que la SAAQ a consacré plus de temps à l'exercice d'appariement avec SAP.⁵³ La preuve n'étaye toutefois aucunement en quoi ce temps aurait donné à SAP accès à des informations qui ne seront pas plus tard communiquées aux autres éditeurs dans le cadre des étapes subséquentes du processus entrepris.
41. Enfin, l'issue de l'appel d'offres (étape C) ne peut servir à soutenir que SAP a bénéficié d'un avantage indu. Ce résultat ne découle pas de la démarche de positionnement, mais vraisemblablement de celles de l'éditeur SAP qui a convaincu certains intégrateurs qualifiés de présenter exclusivement sa solution.⁵⁴
42. Dans le contexte où le cadre normatif ne précise pas que l'objectif de procéder à « *une évaluation préalable et rigoureuse des besoins* » sans définir le chemin pour y arriver, la démarche de positionnement de la SAAQ fut adéquate et raisonnable.⁵⁵ Celle-ci avait

⁵¹ Pièce [35_P-157](#): *Estimation des appariements des autres fournisseurs par le comité utilisateur pour le volet des processus ARR (février 2015)*; Pièce [74_P-1640.5](#): *Positionnement PGI, en liasse*, p. 445, 472 et 682 (non disponible en ligne).

⁵² Pièce [35_P-198-4](#): *Appel d'offres P22899-3 (étape C), Annexe D* (non disponible en ligne).

⁵³ Pièce [35_P-203](#): *Présentation : Démarche de positionnement d'un PGI dans le cadre du Plan de Pérennité. Rencontre de démarrage, 10 septembre 2014.*

⁵⁴ Témoignage de Guy Cossette du 3 octobre 2025, p. 100-102, en ligne: <[Transcription](#)>.

⁵⁵ Pièce [42_P-265](#): *Rapport bilan DVIEP daté du 11 mars 2015 pour l'année de vérification interne 2014*, p. 8.

uniquement pour but d'éviter de multiplier les séances d'information et visites chez des utilisateurs de PGI à l'une des étapes préliminaires de la réflexion sur ses besoins.

B. LE CHOIX DE RESSOURCES CLÉS POUR ACCOMPAGNER LES ÉQUIPES

43. L'importance et l'envergure du programme CASA nécessitaient l'ajout de ressources clés détenant l'expérience et les compétences requises pour y contribuer efficacement. Ces ressources n'étant pas disponibles au sein de l'organisation, le recours à des personnes externes fut requis.
44. Règle générale, il est raisonnable que le responsable d'un projet de cette importance souhaite s'entourer de profils précis, voire de personnes dont la compétence et les qualités lui sont connues. Toutefois, lorsque le projet vise un organisme public, l'application du cadre normatif de la LCOP peut faire obstacle à ces objectifs.
45. Une première analyse s'impose toutefois. De façon exceptionnelle, la ressource pourrait être qualifiée de personne physique n'exploitant pas une entreprise individuelle. En effet, la LCOP ne s'applique pas à la conclusion d'un contrat avec une telle personne. En cette matière, la section 6 de la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*⁵⁶ permet, sous certaines conditions, de conclure un contrat de gré à gré avec « *une personne physique n'exploitant pas une entreprise individuelle* ».
46. L'absence de clientèle et la volonté d'agir à titre exclusif pour la SAAQ tendent à démontrer l'absence d'une condition essentielle à son assujettissement à la LCOP. En l'occurrence, tel fut le cas de certaines ressources, qui ont adhéré à ces restrictions et dont les entreprises ont été formées pour les seules fins de présenter une soumission à la SAAQ.⁵⁷ Telle analyse ne semble toutefois pas avoir été réalisée avant la conclusion des contrats pour les ressources clés.

⁵⁶ Telle que modifiée en date du 6 décembre 2016 (C.T. 217114), autrefois désignée *Politique concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*.

⁵⁷ La société de Louise Savoie (Services Conseils Intégrands inc.) a été constituée le 13 janvier 2015 (Pièce [26_P-87](#): *Documents en lien avec l'appel d'offres P22960, en liasse*, p. 107), et a été utilisée pour signer un contrat le 12 mai 2015 (Pièce [26_P-87](#), p. 276). De même, la société de Maurice Guénard (Maurice Guénard Consultants inc.) a été constituée le 15 septembre 2015 (Pièce [26_P-86](#): *Documents en lien avec l'appel d'offres P23365, en liasse*, p. 4), et dont le contrat avec la SAAQ a été signé le 26 novembre 2015 (Pièce [26_P-86](#), p. 227).

-
47. Certes, dans l'éventualité où les ressources clés proviennent d'une entreprise au sens de la LCOP, celle-ci trouve application. Ce cadre normatif implique en principe la sollicitation du marché par appel d'offres public et à des conditions permettant à plus d'un prestataire de services de présenter une offre de contracter, malgré que les profils et compétences identifiés soient à l'avantage du projet. C'est alors que les mesures de contrôle et de surveillance en gestion contractuelle doivent faire contrepoids.
48. En l'occurrence, ces mesures de contrôle ont été appliquées à plusieurs occasions, préalablement ou lors de l'adjudication, la modification ou la prolongation des contrats pour les ressources clés :
- a. Intervention du Responsable de l'observation des règles contractuelles (« **RORC** ») pour obtenir de la Présidente et chef de la direction (« **PCD** ») l'autorisation de conclure un contrat de services professionnels pour retenir une ressource externe;⁵⁸
 - b. Intervention du RORC concernant le respect de certaines clauses limitatives;⁵⁹
 - c. Intervention du RORC requérant l'autorisation de la PCD pour autoriser un contrat d'une durée supérieure à 3 ans et pour accorder un supplément de 10% dans le cadre d'un contrat supérieur à 100 000 \$;⁶⁰
 - d. Intervention de la Direction de la gestion et de la conformité contractuelle (« **DGCC** ») lors de la conclusion de contrats de plus longue durée ou de l'élaboration des documents d'appel d'offres;⁶¹
 - e. Intervention de la DGCC pour discuter et échanger sur les critères de sélection;⁶²
 - f. Intervention de la DVIEP, lors du mandat d'audit en continu, sur les critères restrictifs contenus à certains documents d'appel d'offres;⁶³
 - g. Intervention du Responsable de l'application des règles contractuelles (« **RARC** ») pour demander à la PCD la conclusion d'un contrat avec le seul prestataire de services ayant présenté une soumission conforme, lorsque l'appel d'offres n'a suscité aucune ou peu de concurrence;⁶⁴

⁵⁸ Pièce [26 P-88](#): Documents en lien avec l'appel d'offres P24229, en liasse, p. 70; Pièce [35 P-162](#): Notes à la présidente et chef de la direction (en liasse), p. 221.

⁵⁹ Pièce [35 P-162](#): Notes à la présidente et chef de la direction (en liasse), p. 235.

⁶⁰ Pièce [26 P-87](#): Documents en lien avec l'appel d'offres P22960, en liasse, p. 38.

⁶¹ Pièce [26 P-88](#): Documents en lien avec l'appel d'offres P24229, en liasse, p. 78.

⁶² *Id.*, p. 104 et 157.

⁶³ *Id.*, p. 50.

⁶⁴ Pièce [26 P-95B](#): Documents relatifs à la Solution de gestion de projets d'entreprise (SGPE), extrait non annoté, p. 747; Pièce [35 P-162](#): Notes à la présidente et chef de la direction (en liasse), p. 75.

h. Autorisation et note à la PCD pour la conclusion d'un contrat de gré à gré à la suite d'un appel d'offres infructueux.⁶⁵

49. Malgré ces contrôles, la constitution de l'équipe de projets a soulevé plusieurs enjeux.
50. D'une part, les ressources retenues à l'issue des processus de mise en concurrence réalisés sont généralement celles pressenties et parfois déjà sous contrat avec la SAAQ. Elles rencontraient les conditions et les critères établis. La preuve ne permet toutefois pas d'établir sans équivoque qu'il s'agissait d'appels d'offres dirigés empêchant toute concurrence; néanmoins, la juxtaposition de ces conditions ou critères a créé un environnement favorable à la présence d'un seul soumissionnaire conforme.⁶⁶
51. D'autre part, l'attribution de contrats pour des périodes qui ne correspondent pas aux besoins réels du projet, emportait qu'inévitablement ceux-ci allaient devoir être prolongés ou reconduits à la suite d'une mise en concurrence ou autrement. L'intérêt du projet se heurte à l'application stricte des règles et forcera les instances de gouvernance internes à adopter une approche de gestion des risques plutôt que de contrôle de la conformité.
52. C'est pourquoi, bien que souvent rigoureuses et appuyées, les analyses effectuées dans le cadre des mécanismes de contrôle ont donné lieu à des recommandations favorables à la continuation des processus entrepris, alors que certains processus contractuels soulevaient des enjeux de conformité au cadre normatif.
53. Ce constat permet d'affirmer que malgré les nombreuses mesures de contrôle appliquées systématiquement par les instances de gouvernance internes, celles-ci ont pu s'avérer inefficaces pour faire contrepoids à la finalité recherchée : celle d'assurer au projet le support continu de ressources clés au profil de compétences précis, tel que défini par le responsable du projet.

C. LES ÉTAPES DU PROCESSUS AUTORISÉ PAR LE CT 214920

54. En 2015, la SAAQ souhaite adopter une approche aux marchés innovante, fondée sur les meilleures pratiques et le partage des risques.

⁶⁵ Pièce [35 P-162](#): Notes à la présidente et chef de la direction (en liasse), p. 39.

⁶⁶ *Id.*, p. 91-95.

-
55. Entre février et mars 2015, des échanges interviennent avec le Secrétariat du conseil du trésor (« **SCT** ») à qui la SAAQ présente le résultat de son positionnement technologique et sa stratégie de recours aux marchés qu'elle souhaite mettre en œuvre.⁶⁷
56. Or, le SCT planche déjà sur un règlement particulier aux contrats relatifs aux technologies de l'information; un projet de règlement est même communiqué à la SAAQ.
57. Dans le cadre des échanges, une estimation de 200 000 000 \$ de coûts de projet est invoquée.⁶⁸ Toutefois, cette somme n'est que préliminaire et ne servait que d'indicateur pour l'évaluation du facteur K. Aucun témoin du SCT n'est venu établir la teneur des échanges sur ce montant. Au-delà du montant mentionné au CT, l'objectif de celui-ci visait d'abord et avant tout de mettre en place un mécanisme innovateur pour faire appel au marché.⁶⁹
58. Les documents présentés par le responsable du projet aux plus hautes instances du SCT démontrent, *prima facie*, le sérieux de la démarche de la SAAQ et la rigueur de la réflexion menée par la SAAQ.
59. Elle s'est d'ailleurs soldée par l'octroi d'un CT dérogatoire permettant à la SAAQ, conformément à la LCOP, de procéder au choix d'un éditeur et d'un intégrateur suivant un mode d'adjudication différent de celui autorisé par la réglementation.⁷⁰ Ce CT émis correspond en substance à la demande formulée par la SAAQ, bonifiée des échanges entre ses représentants et ceux du SCT.⁷¹
60. Le processus autorisé dresse les grandes lignes de la stratégie sans toutefois préciser certains éléments qui ont fait l'objet d'adaptations nécessaires dans le contexte de l'ampleur et de la complexité du projet.

1) Les préqualifications et le démarchage d'un des éditeurs qualifiés

61. Les étapes A et B du processus autorisé n'ont pas fait l'objet de beaucoup d'attention lors des travaux de la Commission. Néanmoins, certains éléments doivent être notés et

⁶⁷ Pièce [42 P-266](#): *En liasse : Échange de courriels entre la SAAQ et le SCT du 26 mars 2015, document de travail joint au courriel, présentation du 26 mars 2015, présentation du 27 mars 2015 et analyse du facteur K*, p. 45.

⁶⁸ Pièce [26 P-85](#): *Documents relatifs à SAP Canada Ltée et à la stratégie PGI de la SAAQ, en liasse*, p. 32.

⁶⁹ Témoignage de Nathalie Tremblay du 15 septembre 2025, p. 128-131, en ligne: <[Transcription](#)>.

⁷⁰ Pièce [26 P-85](#): *Documents relatifs à SAP Canada Ltée et à la stratégie PGI de la SAAQ, en liasse*, p. 29-37.

⁷¹ Pièce [42 P-266](#): *En liasse : Échange de courriels entre la SAAQ et le SCT du 26 mars 2015, document de travail joint au courriel, présentation du 26 mars 2015, présentation du 27 mars 2015 et analyse du facteur K*, p. 45.

apparaissent comme des angles morts non anticipés de ces deux premières étapes du processus.

62. La préparation et le cheminement du processus entrepris pour la sélection d'un éditeur et d'un intégrateur nécessitaient la réalisation de travaux en simultané. En outre, les équipes ont requis, après la réalisation des étapes de préqualification A et B, l'obtention des présentations des éditeurs et intégrateurs qualifiés en vue de la préparation de l'étape C du processus. Le SCT n'avait pas précisé de règle à cet égard, laissant les équipes de la SAAQ prendre une orientation à la lumière des bonnes pratiques. Les soumissions furent communiquées, sur signature par les personnes concernées d'un engagement de confidentialité.⁷²
63. Par ailleurs, les résultats des étapes A et B préqualifiant les éditeurs et les intégrateurs ont permis à SAP de court-circuiter le processus d'appel d'offres entrepris. En effet, il appert du témoignage de son représentant aux audiences de la Commission que **SAP a usé de ces informations pour obtenir des intégrateurs qualifiés des ententes d'exclusivité.**⁷³ Aucun témoin de la SAAQ n'a indiqué que ces démarches avaient été portées à sa connaissance. Tous ont été placés devant le fait accompli, lors du dépôt des soumissions par les alliances à l'étape C du processus.
64. Ainsi, en rétrospective, des modalités différentes auraient pu être prévues de manière à éviter que de telles démarches soient entreprises par les entreprises qualifiées et donner comme résultat de restreindre ou limiter le marché à l'étape C, en réduisant le nombre d'alliances possibles.

2) Le recours au dialogue compétitif et le rendez-vous manqué de l'Alliance LGS-IBM

65. Le dialogue compétitif autorisé par le SCT n'était pas une modalité prévue par la loi pour l'adjudication des contrats de services et d'approvisionnement projetés. Seules les règles d'attribution des contrats de partenariats public-privé (PPP) permettaient une procédure semblable.⁷⁴

⁷² Pièce [38 P-207](#): *Engagements solennels pour la rédaction des besoins, étape C.*

⁷³ Témoignage de Guy Cossette du 3 octobre 2025, p. 100-102, en ligne: <[Transcription](#)>.

⁷⁴ LCOP, art. 20, tel qu'il se lisait en 2015.

-
66. En Europe, une telle stratégie est utilisée pour certains contrats particulièrement lorsque la nature ou l'objet du contrat revêt un niveau de complexité élevé.⁷⁵ Cette condition était manifestement rencontrée en l'occurrence.
67. Par sa stratégie, la SAAQ poursuivait donc l'objectif de permettre aux intégrateurs et éditeurs de comprendre ses besoins complexes exposés aux documents d'appel d'offres. Or, les écarts constatés lors de l'exécution du contrat démontrent que le dialogue compétitif n'aura pas permis d'atteindre cet objectif.
68. Pourtant, l'Alliance avait bien compris les objectifs de cette étape. Dans une note rédigée par Daniel Lacroix de LGS, ce dernier indique :

Cette étape est qualifiée d'échange entre la Société et les finalistes.

Elle vise dans un premier temps :

- *la clarification des incertitudes formulées par l'alliance;*

[...]

Cette étape de dialogue compétitif permet à la Société et aux alliances de mieux saisir les enjeux, les risques et les impacts relatifs à la réalisation du programme.

À la suite de ces ateliers et discussions, l'alliance peut ajuster et préciser des éléments à sa soumission. Conséquemment, et s'il y a lieu, l'alliance peut déposer des amendements à son offre et de nouvelles enveloppes de prix selon la nature des demandes faites par la Société à l'alliance et des résultats des travaux réalisés durant cette étape.⁷⁶

69. D'ailleurs, IBM, qui supportait sa filiale LGS lors de l'examen des documents d'appel d'offres, donne instruction d'utiliser le dialogue pour clarifier les exigences de la SAAQ :

« Gap in the RFP Proposal Documents – Requirements not clearly identified (High)

1. Complete a detailed list of reports, interfaces, forms and enhancements as part of the RFP response process and validate during the competitive dialogue phase with the SAAQ [...]».⁷⁷

⁷⁵ *Contrat de partenariat : appréciation de la condition de complexité* (Recueil Lebon – Recueil des décisions du conseil d'État 2014 – 30-07-2014 n° 363007); *Contrôle du juge sur le choix de recourir au dialogue compétitif* (Recueil Lebon – Recueil des décisions du conseil d'État 2013 – 11-03-2013 n° 364551 364603); *Du principe d'impartialité, lors de la passation d'un contrat de partenariat, à l'occasion du dialogue compétitif* (Recueil Lebon – Recueil des décisions du conseil d'État 2011 – 24-06-2011 n° 347720 347779); *Le recours non justifié au dialogue compétitif ne s'oppose pas à la poursuite du contrat* (AJ Collectivités Territoriales 2018 p. 333 – 27-02-2018 no 16PA02955); *Les nouvelles directives communautaire portant coordination des procédures de passation des marchés publics* (AJDA 2004 p. 1411 – Directives 2004/18/CE et 2004/17/CE); *Le Dialogue compétitif – Section 1^{re} - Les conditions du recours au dialogue compétitifs* (Batselé, Didier, et al. Réussir Ses Marchés Publics, Larcier, 2016).

⁷⁶ Pièce 79_P-1791: *Notes de Daniel Lacroix sur le dialogue compétitif* (non disponible en ligne).

⁷⁷ Pièce 79_P-1774: *Line management Review*, p. 27 (non disponible en ligne).

-
70. Aucune liste des « RICEFWs » anticipés n'a été remise à la SAAQ lors du dialogue.⁷⁸ Pourtant, LGS en a eu plus d'une fois l'occasion. Le dialogue mené par la SAAQ avec les intégrateurs et l'éditeur SAP s'est échelonné sur plus d'une dizaine de jours.⁷⁹
71. En somme, tout aussi innovante que soit cette approche, les efforts qu'elle permet de déployer sont vains, si les soumissionnaires omettent de participer au dialogue avec ouverture et transparence ou si leur attention est principalement dédiée à l'élaboration d'un « *price to win* ».

3) **Le comité de sélection et ses comités aviseurs**

72. Aux fins d'évaluer la qualité des soumissions reçues aux étapes E et G du processus, la SAAQ a formé un comité de sélection dont les travaux ont été supportés par différents comités aviseurs.
73. La formation des comités aviseurs n'était pas expressément prévue par le CT. Toutefois, il y était précisé que l'évaluation « *est faite par différents comités d'évaluation selon les domaines d'expertises* ». Aucun témoin n'a précisé la portée de cet énoncé. Il apparaît toutefois raisonnable que, compte tenu de la complexité et de l'ampleur du programme CASA et de l'appel d'offres qui en découlait, la SAAQ puisse établir le fonctionnement des comités d'évaluation « *selon les domaines d'expertise* ».
74. Ceci dit, les comités aviseurs ont été à l'origine de certains incidents qui ont été captés par les instances de surveillance et de contrôle de la SAAQ, dont la DGCC et Mallette à titre de vérificateur de processus. Lors des travaux de la Commission, Mallette confirmera toutefois qu'elle « *a pu constater que les mesures de mitigation mises en place par la Société permettaient de gérer les risques inhérents aux situations observées et aux*

⁷⁸ Témoignage de Daniel Lacroix du 2 octobre 2025, en ligne: <[Transcription](#)>.

⁷⁹ Pièce [40_P-212](#): Présentation sur l'agenda et la composition du dialogue compétitif; Pièce [40_P-219](#): Présentation SAAQ Dialogue Compétitif, SAP CDP 3 novembre 2016; Pièce [84_P-1873](#): Note de Me Léonie Derome à Karl Malenfant, ayant pour objet Notes personnelles du dialogue compétitif avec SAP - journée du 1er décembre 2016; Pièce [84_P-1874](#): Note de Me Jean-Benoît Pouliot à Karl Malenfant, ayant pour objet Notes personnelles du dialogue compétitif avec SAP - journée du 21 novembre 2016; Pièce [84_P-1875](#): Note de Me Jean-Benoît Pouliot à Karl Malenfant, ayant pour objet Notes personnelles du dialogue compétitif avec SAP - journée du 22 novembre 2016; Pièce [100_P-2045](#): Dialogue compétitif – résumé journalier Deloitte-SAP – 15 novembre 2016; Pièce [100_P-2046](#): Topo - dialogue compétitif – journées du 16 novembre 2017 et suivantes; Pièce [100_P-2047](#): Topo - dialogue compétitif – journées du 18 novembre 2017 et suivante; Pièce [100_P-2048](#): Résumé journalier – dialogue compétitif – 22 novembre 2016; Pièce [100_P-2082](#): Courriel du 17 octobre 2016 – Commentaires de Mallette concernant le dialogue compétitif.

*impacts possibles sur le respect des principes d'équité et transparence à l'égard des fournisseurs soumissionnaires. ».*⁸⁰

4) La négociation finale

75. Au terme du processus autorisé par le SCT, la conclusion d'« un contrat » avait été prévue et aucune étape de négociation n'avait été précisée au CT. L'absence de balises a donné lieu à des adaptations du processus pour tenir compte des soumissions reçues et du seul éditeur qui fut partie des alliances soumissionnaires.
76. Si certains éléments discutés ou négociés à cette étape finale peuvent faire l'objet de critiques, rappelons que l'article 21 de la LCOP prévoyait, dans le contexte du processus autorisé pour le contrat de PPP, la possibilité de négocier avec le ou les concurrent(s) retenu(s) à l'issue du processus pour en arriver à conclure le contrat, tout en préservant les éléments fondamentaux des documents d'appel d'offres et de la proposition.

D. LA TRANSACTION ET SA QUALIFICATION JURIDIQUE

1) L'importance des méthodes extra-judiciaires des règlements des différends pour les organismes publics

77. En 2020, la SAAQ eut recours aux modes privés de prévention et de règlement des différends pour tenter de résoudre les écarts d'interprétation et de vision du Contrat avec l'Alliance LGS-IBM.
78. La disposition préliminaire du nouveau *Code de procédure civile* reconnaît les modes privés de prévention et de règlement des différends (« MPPRD ») comme partie intégrante de la justice civile.⁸¹ La réforme du *Code de procédure civile* entrée en vigueur en 2016 avait notamment pour objet d'élever les MPPRD à titre de procédés de justice de même importance que le processus judiciaire traditionnel.
79. Ce virage important dans la culture judiciaire québécoise est entrepris par le législateur comme mesure d'accès à la justice, visant à rendre le système plus accessible, plus

⁸⁰ Pièce non cotée: *Déclaration assermentée de l'interrogatoire écrit de Mallette suivant l'ordonnance du commissaire Denis Gallant le 10 octobre 2025*, réponse à la question 8 b).

⁸¹ *Commentaires de la ministre de la Justice : Code de procédure civile, RLRQ, c. C-25.01*, Montréal, SOQUIJ, 2015, « Disposition préliminaire »; Benoît EMERY et Denis FERLAND, *Précis de procédure civile du Québec*, 6^e éd., Québec, Yvon Blais, 2020, n^o 1-13.

rapide, moins lourd et moins coûteux.⁸² Les MPPRD sont inclus dans la notion de justice civile. Ils ont donc pour vocation de favoriser la recherche de justice comme élément fondamental de la société.

80. L'obligation des parties de considérer le recours aux MPPRD avant de saisir les tribunaux s'inscrit dans l'approche de coopération préconisée par la disposition préliminaire du *Code de procédure civile*. Les avocats et leurs clients doivent examiner un ensemble de possibilités pour la résolution des conflits.⁸³

81. Rien ne s'oppose, en principe, au recours aux MPPRD par l'État et ses organismes. L'article 75 *C.p.c.* dispose :

75. Dans le règlement des différends qui l'opposent à des personnes physiques ou morales, l'État et ses organismes peuvent, s'ils l'estiment opportun, utiliser, avant de s'adresser aux tribunaux, un mode privé de prévention et de règlement.

Ils sont cependant tenus de prendre en compte les règlements du gouvernement sur le sujet et de n'y recourir que dans la mesure où l'intérêt public ou l'espace normatif prévu par les lois le permet.

82. Les débats parlementaires et les propos du ministre indiquent que cette disposition a pour objet de permettre, sans autorisation réglementaire supplémentaire, le recours aux MPPRD par l'État et ses organismes, dans l'esprit de la nouvelle culture de prévention et de règlement non judiciaire des différends.⁸⁴

83. De façon similaire, la *Loi sur la justice administrative* prévoit elle aussi, dans certains cas, la tenue de séances de conciliation dans le cadre des litiges qui opposent un administré à une autorité administrative.⁸⁵

84. Le deuxième alinéa de l'article 75 *C.p.c.* assujettit le recours aux MPPRD par l'État et ses organismes à une réserve relative à l'intérêt public. Certains litiges impliquant l'État ou ses organismes peuvent soulever des enjeux d'intérêt public, notamment en ce qui concerne

⁸² *Association de médiation familiale du Québec c. Bouvier*, [2021 CSC 54](#), par. 52; Luc CHAMBERLAND (dir.), *Le Grand Collectif: Code de procédure civile. Commentaires et annotations*, 9^e éd., vol. 1, Montréal, Yvon Blais, 2024, art. 1.

⁸³ *Commentaires de la ministre de la Justice : Code de procédure civile, chapitre C-25.01*, Montréal, SOQUIJ, 2015, art. 1.

⁸⁴ Assemblée nationale, *Commission des institutions, Journal des débats*, 40^e lég., 1^e sess., vol. 43, n^o 78, p. 51-52; Valérie Costanzo et Martine Valois, « Les conditions du recours aux modes privés de règlement des différends par les organismes de l'État », dans Pierre NOREAU, Emmanuelle BERNHEIM, Maya CACHENKO, Catherine PICHÉ, Jean-François ROBERGE et Catherine ROSSI (dir.), *22 chantiers sur l'accès au droit et à la justice*, Montréal, Yvon Blais, 2020, p. 179-200.

⁸⁵ RLRQ, c. J-3, art. 119.6-124.

la transparence et l'application uniforme des lois et des règlements. C'est la raison pour laquelle l'intérêt public peut commander, dans certains cas, que les différends impliquant des autorités publiques fassent l'objet d'une résolution judiciaire publique qui fasse autorité à titre de précédent.

85. Aucune ligne directrice n'a été adoptée à cet effet. En droit fédéral américain, la législation énumère un certain nombre de considérations d'intérêt public pour lesquelles une autorité administrative doit « envisager de ne pas recourir » aux « procédures alternatives de résolution de différends ». C'est le cas, par exemple :
- Quand une résolution définitive de l'affaire est nécessaire pour établir un précédent;
 - Quand l'affaire soulève des enjeux de politique publique;
 - Quand des variations entre les décisions individuelles seraient indésirables;
 - Quand les procédures sont susceptibles d'affecter des personnes ou des organisations qui n'y sont pas parties;
 - Quand il est important que le dossier soit public;
 - Quand l'autorité administrative doit réserver sa compétence pour altérer la disposition de l'affaire à la lumière de nouvelles circonstances.⁸⁶
86. Le *Code de procédure civile* laisse l'appréciation de l'opportunité du recours aux MPPRD à l'État et à ses organismes. Il prévoit qu'ils doivent « prendre en compte les règlements du gouvernement sur le sujet ».
87. Les différends soulevés dans le contexte d'un contrat public sont gouvernés par les mêmes principes. Comme le notent les *Commentaires de la ministre de la Justice*, plusieurs règlements pris en application de la LCOP comportent déjà des dispositions portant sur le règlement des différends. C'est le cas notamment du *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*⁸⁷ et du *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*.⁸⁸ Le 8 septembre dernier, le *Règlement sur les paiements et le règlement rapides des différends en matière de travaux de construction* entrait en vigueur et confirmait la volonté du gouvernement

⁸⁶ 5 U.S.C. § 572.

⁸⁷ RLRQ, c. C-65.1, r. 4.

⁸⁸ RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1.

d'encourager le règlement rapide des différends en prévoyant l'intervention d'un « tiers décideur accrédité ». ⁸⁹

88. La clause 16.2 du Contrat cadre conclu le 14 juin 2017 entre la SAAQ, Société Conseil Groupe LGS et SAP Canada Inc., traduit également cette volonté du gouvernement en prévoyant que les parties s'engagent, en cas de différend, à rechercher une solution à l'amiable et à faire appel à un tiers au besoin.
89. La SAAQ était donc en droit d'avoir recours à ce mécanisme, lequel est préconisé par le cadre normatif.

2) Le litige avec l'Alliance, le positionnement de la SAAQ et la qualification de la transaction

90. Devant l'impasse constatée après la tentative de conciliation des écarts en début d'année 2020, un litige entre la SAAQ et LGS-IBM prend naissance. ⁹⁰ Les parties s'entendent pour procéder à une médiation en ayant recours aux services d'un tiers indépendant.
91. Le positionnement de la SAAQ est alors que l'Alliance doit assumer, en application du partage de risque prévu au Contrat, les impacts budgétaires de la plupart des demandes d'ajout de portée. ⁹¹ Celle de LGS-IBM est notamment de soutenir qu'il s'agit d'un contrat à temps matériel et que les montants maximaux prévus doivent évoluer au gré des ententes de lots. ⁹²
92. Plus particulièrement, l'un des différends portés en médiation concerne la complexité des travaux liés aux règles d'affaires et pour lesquels l'impact financier est le plus important. ⁹³ La thèse de LGS est alors de soutenir que la SAAQ n'a pas respecté son obligation d'information dans le cadre de l'appel d'offres en fournissant un document d'appel d'offres « manifestement incomplet ou trop peu précis, et ce, sur certains aspects cruciaux du projet ». ⁹⁴

⁸⁹ *Règlement sur les paiements et le règlement rapides des différends en matière de travaux de construction*, (Décret 941-2025), (2025) 157 G.O. II, 1579, en ligne : <[Règlement sur les paiements et le règlement rapides des différends en matière de travaux de construction - Gazette officielle du Québec](#)>.

⁹⁰ Témoignage de Nathalie Tremblay du 15 septembre 2025, p. 251-254, 266 et 268, en ligne : <[Transcription](#)>.

⁹¹ Pièce [33 P-129](#): Procès-verbal CTI-CAPV du 11 juin 2020; Pièce [23 P-51-2](#): Présentation au CA du 13 juillet 2020; Compendium LGS – SAAQ. Mémoire de la SAAQ, Annexe B, p. 161 et s.

⁹² Pièce [41 P-225](#): Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 19 et s.

⁹³ Compendium LGS – SAAQ. Mémoire de la SAAQ, Annexe B, p. 251 et s.

⁹⁴ Pièce [41 P-225](#): Mémoire de médiation produit par LGS, septembre 2020, p. 28-31.

-
93. Ces positions sont clairement opposées. Un compromis devait intervenir si les parties souhaitaient régler le différend et, pour éviter le pire, la fin du contrat et le report inévitable du projet, malgré la désuétude affectant les systèmes patrimoniaux. S'ajoute à ce scénario la perte des actifs déjà développés de la L2.
94. La SAAQ aurait souhaité pouvoir exposer à la Commission et au public les circonstances ayant mené au choix de la médiation plutôt que l'arbitrage. Il en est de même pour le déroulement de la médiation ainsi que les compromis acceptés par les parties jusqu'à la conclusion de la transaction du 30 septembre 2020. Malheureusement, la position de LGS-IBM en regard du privilège relatif au règlement et l'absence de débat sur son application font obstacle à toute forme de preuve et discussion sur ces sujets, sinon que de référer la Commission aux positions initiales des parties et au contenu final de la transaction.
95. Dès lors, il devient périlleux, en rétrospective, d'avoir un regard critique sur les compromis consentis. Ce constat s'impose d'autant que la SAAQ n'avait pas le bénéfice de toute la preuve entendue lors des audiences de la Commission, confirmant les analyses de risques réalisées par LGS-IBM avant le dépôt de leur soumission et qu'elles ont omis de divulguer lors du dialogue compétitif.
96. Il est tout aussi difficile de procéder à la qualification juridique de la transaction comme une modification du contrat pleinement assujettie à l'article 17 de la LCOP. Certes, il est acquis qu'une transaction ne peut être contraire à l'ordre public.⁹⁵ Est-ce à dire qu'une transaction doit être analysée avec le même prisme qu'une modification de contrat et en application stricte des critères de l'article 17 de la LCOP, une disposition d'ordre public?⁹⁶ Le syllogisme ne saurait être aussi simple.
97. Rappelons que si ces différends avaient dû se déplacer devant les tribunaux judiciaires et que le tribunal avait conclu que le contrat devait être rémunéré en temps-matériel et que la SAAQ avait manqué à son devoir d'information, ce sont des dommages que la SAAQ aurait été condamnée à verser. Ces dommages auraient été établis selon la valeur réelle des services additionnels fournis, sans limite monétaire ou sans considérer si les travaux non prévus demeuraient accessoires au contrat.⁹⁷

⁹⁵ *Groupe Drumco Construction inc. c. 7321228 Canada inc.*, [2017 QCCA 145](#), par. 32.

⁹⁶ LCOP, art. 9, établit la préséance de la loi.

⁹⁷ Voir à titre d'exemple : *Bell Canada c. Ville de Montréal* [2024 QCCS 4653](#), (En appel ; Requête en rejet d'appel rejetée, [2025 QCCA 336](#)); Voir aussi sur l'obligation d'information : *Ville de Québec c. Constructions BSL inc.*, [2022](#)

98. C'est dans cette perspective qu'il faut analyser l'issue de la médiation et la nécessité pour les parties d'en refléter ses effets dans leurs documents contractuels. À défaut, il reviendrait à dire que les organismes publics, bien que le cadre normatif encourage le recours aux mécanismes de règlement, ne peuvent convenir de transactions emportant des compromis à incidences contractuelles ou le versement de sommes d'argent qui ne pourraient être qualifiés d'accessoires au contrat. L'objet principal de la transaction n'est pas la modification du contrat, mais le règlement de différends contractuels et l'évitement d'un litige coûteux.

E. LES MODIFICATIONS AU CONTRAT

99. La complexité, l'ampleur et la durée du programme CASA rendaient inévitable la modification ponctuelle du contrat. Les projets en technologie de l'information sont les plus risqués,⁹⁸ emportant de devoir composer avec de nombreux aléas. À ces impondérables s'ajoutent les mesures gouvernementales en matière de sécurité routière, dont la SAAQ assure la mise en œuvre.

100. L'analyse des modifications au Contrat CASA a été réalisée en réponse aux constats de l'AMP et est annexée au présent mémoire. Les balises juridiques appliquées sont exposées ci-après.

1) L'article 17 de la LCOP et son application

101. L'article 17 de la LCOP reprend les concepts énoncés par l'affaire *Adricon ltée c. Ville d'East Angus*, citée abondamment comme arrêt de principe en cette matière. La Cour suprême adoptait alors ce schème d'analyse :

Il ne résulte pas de cette disposition que toute modification du contrat original, même si elle entraîne une dépense de \$10,000 et plus [seuil de l'article 610 LCV de l'époque], constitue nécessairement un nouveau contrat lui-même soumis aux formalités prescrites par l'art. 610. Une telle interprétation rendrait impraticable l'exécution d'un grand nombre de travaux publics et je ne puis me convaincre que telle soit la volonté du législateur.

Il faut considérer les circonstances particulières de chaque affaire tel le caractère accessoire de la modification par rapport à l'ensemble du contrat, la présence ou l'absence de contrepartie et surtout l'intention des parties, car il ne leur est

[QCCA 1682](#), par. 97; *Cran-Québec II c. Excavations Mario Roy inc.*, [2020 QCCA 91](#), par. 37; *Marine International Dragage (MID) inc. c. Ville de Salaberry-de-Valleyfield*, [2025 QCCS 3504](#), par. 58; *Sintra inc. c. Mascouche (Ville)*, [1995 CanLII 4691 \(C.A.\)](#).

⁹⁸ Témoignage de Bent Flyvbjerg du 21 octobre 2025 (transcription non disponible).

évidemment pas permis de contourner la loi en altérant par exemple la nature forfaitaire du contrat. [...].⁹⁹

[Nos soulignements]

102. L'application de ces principes repris au libellé de l'article 17 de la LCOP commande ainsi une analyse circonstanciée et l'examen des précédents jurisprudentiels, lesquels sont relativement nombreux.
103. Pour des travaux supplémentaires dépassant de 100 %, le montant prévu serait difficilement une majoration accessoire.¹⁰⁰ Cependant, des travaux supplémentaires représentant plus de 42 %¹⁰¹ et 60 %¹⁰² de la valeur du contrat initial peuvent être néanmoins considérés comme accessoires. En d'autres circonstances, une augmentation d'environ 13,7 % du prix du contrat est une proportion qui n'incite pas à conclure à des « travaux accessoires »¹⁰³ et une augmentation de 8,77 % du montant initial est « loin d'être marginale ».¹⁰⁴
104. Ces décisions illustrent que la valeur de la modification n'est pas un indicateur probant et que chaque cas en est un d'espèce. L'analyse ne devrait donc pas porter uniquement sur le pourcentage que représente la modification. Elle doit plutôt porter sur l'objet même de la modification. Les conditions essentielles du contrat,¹⁰⁵ les obligations globales prévues à celui-ci,¹⁰⁶ le caractère nécessaire de la modification à la réalisation de l'objet du contrat,¹⁰⁷ l'imprévisibilité de l'augmentation ou des dépassements de coûts¹⁰⁸ et le caractère entièrement nouveau des obligations ajoutées¹⁰⁹ sont des facteurs qualitatifs à considérer. On recherchera également la « suite normale, logique et nécessaire du contrat » et les « travaux conceptuellement distincts » pour qualifier les modifications contractuelles régulières ou irrégulières, selon le cas.¹¹⁰

⁹⁹ *Adricon Ltée c. East Angus (Ville d')*, [1978] 1 RCS 1107, p. 1117-1118.

¹⁰⁰ *Entreprises Nord Construction (1962) inc. c. Corporation ville de Saint-Hubert*, [1996 CanLII 5882 \(QC CA\)](#).

¹⁰¹ *Pavage LP inc. c. Ste-Béatrix (Municipalité de)*, [2015 QCCQ 14897](#), par. 73.

¹⁰² *9214-4112 Québec inc. (Sphair décontamination) c. St-Hyacinthe (Ville de)*, [2016 QCCQ 4370](#), par. 73.

¹⁰³ *Roxboro Excavation inc. c. Montréal (Ville de)*, [2015 QCCQ 1228](#), par. 91.

¹⁰⁴ *Autobus Dufresne inc. c. Réseau de transport métropolitain*, [2017 QCCS 5812](#), par. 80.

¹⁰⁵ *Sotramex inc. c. Québec (Procureur général)*, J.E. 96-2258 (C.S.).

¹⁰⁶ *Fernand Gilbert Itée c. St-Gervais (Municipalité)*, [2000 CanLII 17739 \(QC CS\)](#) (appel rejeté, [2002 CanLII 63779 \(QC CA\)](#)); Voir également *Stantec Experts-conseils Itée c. Brossard (Ville de)*, [2016 QCCS 4941](#), par. 35 et 39.

¹⁰⁷ *Brossard (Ville de) c. Longueuil (Ville de)*, [2010 QCCS 2071](#).

¹⁰⁸ *Lac St-Charles (Ville) c. Construction Choinière inc.*, [2000 CanLII 8277 \(QC CA\)](#).

¹⁰⁹ *Centre de téléphone mobile Québec inc. c. Marieville (Ville de)*, 2006 QCCS 1179.

¹¹⁰ *Bell Canada c. Ville de Montréal*, [2024 QCCS 4653](#), par. 133; *Stantec Experts-conseils Itée c. Brossard (Ville de)*, [2016 QCCS 4941](#), par. 39.

105. Bref, le respect de l'article 17 de la LCOP est loin de reposer sur des critères précis. Il repose sur des éléments contextuels, qu'il peut être difficile d'apprécier pleinement en rétrospective.

F. LA GOUVERNANCE DU PROJET ET LE CONTRÔLE DE LA CONFORMITÉ CONTRACTUELLE

106. L'examen de la gouvernance du programme CASA amène la SAAQ à porter un regard critique sur ses structures de gouvernances en contexte de projet d'envergure. Elle poursuit ainsi l'objectif de resserrer ses mesures de saine gouvernance afin d'éviter tout écueil ou glissement, tout en préservant son agilité et son désir d'innovation.

1) Le rôle de la VPTI

107. La complexité et l'ampleur du projet nécessitaient un leadership fort de personnes en mesure, par leurs compétences, de guider les équipes internes. L'objectif était de choisir quelqu'un capable de « *jumeler la fonction TI, mais aussi, le volet de transformation des affaires* ». ¹¹¹

108. Même si cet objectif s'avérait bien fondé, il appert cependant que la gouvernance du programme CASA aurait pu adopter un mode axé sur la cogestion où la vice-présidence aux technologies de l'information (« **VPTI** ») partage avec un autre acteur, la gestion des différents projets du programme CASA. Cette approche présente également l'avantage d'adopter une gestion des risques plus prudente, ne serait-ce que pour simplement pallier le départ du responsable du projet vers d'autres cieux.

109. Certes, tout au long du programme CASA, le vice-président de la VPTI n'était pas « *seul dans son univers* ». ¹¹² Il se rapportait à la PDG, au Comité de direction, au RORC, au Comité TI et au CA, en application de la Politique-cadre. ¹¹³ Ces instances n'avaient toutefois pas la même connaissance du projet que le vice-président, ce qui pouvait limiter leur capacité d'intervention et de contrôle auprès des instances de gouvernance du programme CASA.

¹¹¹ Témoignage de Nathalie Tremblay du 15 septembre 2025, p. 13, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹¹² *Id.*, p. 78-88, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹¹³ Pièce [65 P-823](#): *Dépôt de la Politique de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles, jointe à la lettre adressée par Karl Malenfant à Jean-Marie Lévesque le 17 juillet 2014.*

110. Comme l'a souligné le panel d'experts retenus par la Commission,¹¹⁴ la concentration d'activités incompatibles auprès d'une seule personne n'est pas conforme aux meilleures pratiques en gouvernance de projets et peut expliquer certains enjeux soulevés tout au long des travaux de la Commission.

2) **Le rôle de la DGCC**

111. La DGCC a joué un rôle actif lors des différentes étapes du processus d'appel d'offres. Elle fut impliquée à plusieurs niveaux.¹¹⁵ La preuve révèle cependant que son rôle a été plus ténu lors de l'évaluation des besoins en amont du processus ainsi que lors de l'exécution du contrat.¹¹⁶

112. Bien qu'il soit souhaitable que les équipes en gestion contractuelle soient impliquées lors de l'élaboration des besoins, il n'est pas anormal qu'elles soient cantonnées dans un rôle de révision. Les personnes œuvrant en gestion contractuelle confient cette tâche généralement à leur client interne qui dispose de l'expertise requise et adopte un langage approprié en regard du marché visé. En l'occurrence, l'élaboration du besoin a donné lieu à la préparation de documents d'une grande qualité comme l'ont souligné d'ailleurs les experts retenus par la Commission.¹¹⁷

113. Lors du processus d'appel d'offres, la DGCC a pu intervenir en temps utile lors des incidents concernant les comités aviseurs et exprimer au RORC les constatations des comités de sélection à l'issue du processus de mise en concurrence.¹¹⁸ Les différents constats (l'écart entre la première et la seconde soumission de LGS, le taux horaire exclu du coût total de propriété, etc.) ont été dûment dénoncés au RORC.¹¹⁹

114. Des vérificateurs de processus ont également été informés des constats du comité de sélection, en raison notamment de leur présence aux rencontres du comité de sélection et de la lecture du rapport sur le coût total de propriété.¹²⁰

¹¹⁴ Pièce 2_X-2099: *Présentation Powerpoint panel experts*, p. 196 (non disponible en ligne).

¹¹⁵ Témoignage de Sylvie Chabot du 5 juin 2025, p. 293-294, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹¹⁶ *Id.*, p. 263-264, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹¹⁷ Témoignage de Gilles Gagnon du 17 octobre 2025, p. 102, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Nathalie Giguère du 17 octobre 2025, p. 154, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹¹⁸ Témoignage de Sylvie Chabot du 5 juin 2025, p. 294-295, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹¹⁹ Pièce 28 P-97: *Note du comité de sélection de l'appel d'offres PGI au RORC du 24 février 2017*.

¹²⁰ Pièce non cotée: *Déclaration assermentée de l'interrogatoire écrit de Mallette suivant l'ordonnance du commissaire Denis Gallant le 10 octobre 2025*, question 12, p. 9.

115. Enfin, le rôle de la DGCC est plus ténu lors de l'exécution du contrat une fois celui-ci adjudgé. Il est constaté par la DGCC même qu'elle s'exécute sur les instructions du responsable du projet.¹²¹ Bien que l'exécution du contrat soit au premier chef de la responsabilité des unités d'affaires, la SAAQ croit que la DGCC doit conserver un rôle actif afin de s'assurer de l'application adéquate du cadre normatif et de l'exécution intègre des contrats.

3) **Le rôle de la DVIEP**

116. Dans le cadre de sa surveillance en continu, la DVIEP a joué un rôle actif et soulevé différents enjeux aux autorités. En rétrospective, il est constaté toutefois que la DVIEP présentait un déficit de crédibilité face à l'expertise et l'expérience nécessaires à la compréhension des différents enjeux technologiques.

117. La SAAQ croit que la DVIEP doit bénéficier du support d'experts internes ou externes afin de rehausser la pertinence et la crédibilité de ses constats dans le cadre de projets d'envergure.

118. Par ailleurs, le rôle et les compétences des parties prenantes de la direction de la vérification interne doivent être revus. Il est requis que l'auditeur interne puisse communiquer en temps utile ses différents constats afin de jouer un rôle plus actif dans l'amélioration continue des pratiques et des contrôles internes de la SAAQ.

4) **Le rôle du RARC**

119. Introduite en 2012, sous une appellation différente, la fonction de RARC vise à assurer le respect du cadre normatif en matière de gestion contractuelle au sein des organismes publics en confiant à une personne diverses responsabilités en ce sens.

120. Plus particulièrement, l'article 21.0.2 de la LCOP prévoit ce qui suit :

21.0.2 *Le responsable de l'application des règles contractuelles a notamment pour fonctions:*

1° de veiller à la mise en place, au sein de l'organisme public, de toute mesure visant à respecter les règles contractuelles prévues par la présente loi et par ses règlements, ses politiques et ses directives;

¹²¹ Témoignage de Marc-André Toupin du 9 septembre 2025, p. 96-103, en ligne: <[Transcription](#)>; Pièce [71_P-958](#): *Projet de napperon au sujet de modifications au contrat en lien avec le projet CASA.*

2° de conseiller le dirigeant de l'organisme et de lui formuler des recommandations ou des avis sur leur application;

3° de veiller à la mise en place de mesures au sein de l'organisme afin de voir à l'intégrité des processus internes;

4° de s'assurer de la qualité du personnel qui exerce les activités contractuelles;

5° d'exercer toute autre fonction que le dirigeant peut requérir pour voir à l'application des règles contractuelles.

121. En mai 2019, afin notamment de favoriser la cohérence dans l'exécution de leurs fonctions, le SCT a adopté la *Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles* (ci-après la « **Politique** »).
122. Évidemment, vu les nombreux organismes publics auxquels la Politique s'adresse, elle n'établit pas des règles rigides concernant la structure de gouvernance à mettre en place et ne détermine pas quel titulaire de fonction au sein de l'organisation devrait être désigné RARC.
123. Néanmoins, la Politique fixe les balises suivantes concernant son positionnement dans la gouvernance de l'organisation. Le RARC, indépendamment de toute autre fonction à sa charge, devrait :
- 1° Relever directement du dirigeant de l'organisme public;
 - 2° Disposer d'une autorité effective sur les personnes qui exercent les activités contractuelles pour lui permettre d'exécuter adéquatement ses fonctions au sein de l'organisme;
 - 3° Démontrer un grand sens éthique;
 - 4° Avoir une bonne connaissance du cadre normatif relatif aux marchés publics.
124. De ces principes et directives contenus à la Politique, la SAAQ dégage les deux constats mentionnés ci-après.
125. D'une part, le rôle du RARC est important en ce qu'il est appelé à conseiller et fournir des avis au dirigeant en matière de gestion contractuelle. Son rôle est de faire contrepoids lorsque le cadre normatif n'est pas respecté. En tant que responsable de l'application du cadre normatif, sa posture en est une d'examen de la conformité et non d'analyse des

risques, cette dernière relevant davantage de la direction des affaires juridiques (« **DAJ** »).¹²²

126. D'autre part, dans l'exercice de son « autorité effective » sur les personnes qui exercent les activités contractuelles, le rôle du RARC est de voir à la mise en œuvre des mesures de contrôle et d'en faire rapport au dirigeant. Il doit les soutenir et assurer que celles-ci appliquent le cadre normatif avec rigueur, en amont des processus décisionnels.
127. La SAAQ souhaite amorcer une réflexion sur le positionnement du RARC dans l'organisation et s'assurer que celui-ci reflète davantage son importance et la posture qu'il doit adopter.

5) **Le rôle de la DAJ**

128. Depuis l'adoption de la *Loi sur les contrats des organismes publics* en 2008, bien des changements ont été apportés au cadre normatif notamment ceux découlant des recommandations de la *Commission Charbonneau*. Les modifications à la Loi, à ses règlements d'application, en passant par l'ajout de directives et de politiques liantes pour les organismes publics, se comptent par plusieurs dizaines et témoignent du raffinement des règles.
129. Le cadre normatif est complété également par les décisions de nos tribunaux, lesquelles sont relativement nombreuses, notamment en matière de conformité de soumissions et de réclamation sur contrat. À celles-ci s'ajoutent des décisions et ordonnances de l'*Autorité des marchés publics*, de l'Inspecteur générale de la Ville de Montréal et des autres instances de surveillance qui expriment des positions juridiques pouvant inspirer les acteurs de la gestion contractuelle.
130. Ce bref tour d'horizon démontre que la fonction relative à la gestion et à la surveillance de la conformité contractuelle répond à un cadre juridique strict faisant appel parfois à l'interprétation des lois et de la réglementation et à l'examen des décisions de nos tribunaux et instances administratives. De même, lorsqu'une difficulté d'application ou d'interprétations survient, une analyse de risque peut être requise.

¹²² Voir à titre d'exemple : Pièce [40_P-217](#): *Note au RORC 5 mai 2017*, p. 3; Pièce [42_P-258](#): *Note du VPRHFP au CTI-CVP du 3 mars 2017 et annexes*.

-
131. De telles interprétations et analyses sont du ressort des juristes.¹²³
132. Les juristes doivent jouer un rôle accru dans le cadre de la fonction de contrôle et de conformité en gestion contractuelle.
133. En rétrospective, la Commission est à même de constater, vu la collaboration de la SAAQ et sa renonciation au secret professionnel, que la direction des affaires juridiques aurait pu jouer ce rôle accru dans le cadre du cheminement et des réflexions intervenues lors des processus décisionnels associés au programme CASA.¹²⁴
134. Ce constat amène plusieurs réflexions qui feront l'objet des recommandations ci-après.

G. RECOMMANDATIONS – GESTION CONTRACTUELLE ET GOUVERNANCE DE PROJET

1) Constats

135. Les mesures de contrôle internes existantes ou celles mises en place dans le cadre du programme CASA se sont révélées insuffisantes. Les travaux de la Commission ont mis en lumière plusieurs enjeux survenus à diverses étapes des processus de gestion contractuelle.
136. Ces enjeux découlent notamment de l'ampleur et de la complexité du projet, de sa gouvernance, des difficultés d'assurer le respect du cadre normatif par les instances de gouvernance (DGCC, RARC et DAJ) et d'une incompréhension par certains acteurs, internes et externes, de leurs rôles et responsabilités en regard de l'intégrité et de la conformité des processus contractuels.

2) Recommandations

137. **Recommandation # 1 – Renforcer la fonction de gestion et de contrôle contractuelle au sein de la SAAQ**

¹²³ Voir à titre d'exemple : *EBC inc. c. Matane (Ville de)*, [2014 QCCS 5067](#); *Matane (Ville de) c. Jean Dallaire, architectes*, [2016 QCCA 1912](#); *Maria (Office municipal d'habitation de) c. Construction LFG inc.*, [2014 QCCA 2034](#).

¹²⁴ Pièce [76_P-1665](#): Courriel de Olivier Dussault à Marie-Ève Beaulieu du 25 juillet 2022, avec présentation « Analyse préliminaire – avenant CASA » en liasse; Pièce [76_P-1669](#): Courriel de Julie Martel à Olivier Dussault et Jérôme Leclerc du 29 août 2022, avec note adressée à Marie-Ève Beaulieu.

-
- a. Revoir le positionnement de la fonction du RARC, afin de bonifier son indépendance dans l'organisation, son autorité effective sur les personnes qui exercent les activités contractuelles et son rôle auprès du dirigeant de l'organisme (PDG);
 - b. Revoir et renforcer le positionnement et les fonctions de la DGCC afin qu'elle soit en mesure de supporter les unités d'affaires de la SAAQ et d'assurer la gestion des activités contractuelles dans le cadre de projet d'envergure, de l'adjudication des contrats à l'évaluation de rendement des fournisseurs, prestataires de service et entrepreneurs;
 - c. Assurer au RARC et à la DGCC un support accru et continu de leur direction des affaires juridiques en matière d'interprétation et d'application du cadre normatif de la gestion contractuelle;
 - d. Baliser le processus de vérification de la Direction générale de l'audit interne et de l'évaluation de la performance (DGAIEP) afin d'assurer la communication en continu de ses constats et de promouvoir le travail collaboratif de toutes les parties prenantes au processus;
 - e. Poursuivre la mise en œuvre le plan d'action en réponse aux recommandations découlant du rapport d'audit sur le processus de gestion contractuel de la DGAIEP dont les constats préliminaires ont fait l'objet d'une présentation à la Commission;¹²⁵
 - f. Mettre en place une formation continue des gestionnaires de la SAAQ en matière de gestion, d'éthique et de déontologie contractuelle.

138. **Recommandation # 2 – Revoir les fonctions et pouvoirs du RARC**

- a. Modifier la Loi sur les contrats des organismes publics afin de conférer au RARC :
 - Le pouvoir d'examiner tout livre, registre ou dossier ou d'obtenir tous renseignements, pertinents à la réalisation de son mandat, de toute personne employée de l'organisme ou en relation contractuelle avec celui-ci;

¹²⁵ Pièce [44 P-295](#): *Rapport exécutif (audit) du 29 mai 2025, pour présentation le 12 juin 2025.*

-
- La fonction de s’assurer de la formation en matière d’éthique, de déontologie et d’intégrité **propre à la gestion contractuelle** de tous consultants affectés à la gestion d’un projet pour le compte d’un organisme public.
139. **Recommandation # 3 – Clarifier les attentes gouvernementales en matière d’évaluation préalable des besoins**
- a. Établir, par directive gouvernementale ou autrement et selon la nature et l’ampleur du contrat, les procédures efficaces et efficientes en matière d’évaluation des besoins et de leur documentation, en réponse à l’objectif énoncé à l’article 2 paragraphe 4 de la LCOP.
140. **Recommandation # 4 – Élargie la notion de « contrat de partenariat » à ceux relatifs à de l’infrastructure technologique ou numérique**
- a. Modifier la Loi sur les contrats des organismes publics pour élargir la notion de « contrat de partenariat » à ceux relatifs à de l’infrastructure technologique ou numérique, afin de permettre le recours au mode collaboratif et ainsi autoriser les modes de réalisation de projets intégrés ou intégrés progressifs comprenant notamment les étapes suivantes :
 - La sélection des membres de l’équipe de projet sur la base de critères qualitatifs et d’un prix forfaitaire pour réaliser la phase de validation et de conception détaillée;
 - L’acceptation par l’organisme public de la phase conception détaillée;
 - La négociation du coût cible du projet et de la réserve de profit;
 - Le droit de l’organisme de ne pas poursuivre la réalisation du projet au vu de la conception et des coûts anticipés, le cas échéant;
 - Le contrôle de la marge de profits du fournisseur par un auditeur externe;
 - Le partage de la contingence, en cas de performance positive sur les objectifs calendaires et budgétaires.
141. **Recommandation # 5 – Permettre et baliser la création de comités techniques ou aviseurs**
- a. Préciser le cadre normatif concernant la création de comités techniques ou aviseurs en identifiant :
 - Leur fonction et le droit d’un organisme public d’y avoir recours;

-
- Leur composition et les obligations de leurs membres
 - Leur rôle et leur responsabilité dans le cadre de l'évaluation de la qualité des soumissions.

142. **Recommandation # 6 – Clarifier le cadre normatif en matière de modification des contrats**

- a. Réviser les modalités de gestion des contrats prévues au Chapitre X du Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information, afin d'y préciser :
- La procédure applicable en matière de modification de contrat et le processus de négociation avec le contractant;
 - Les obligations de l'organisme public en matière de publication des renseignements relatifs au règlement d'un différend, lorsque celui-ci a des incidences sur la portée du contrat ou sur ses modalités financières.

143. **Recommandation # 7 – Établir des mécanismes de règlements des différends pour les contrats relatifs aux technologies de l'information**

- a. Rendre applicable à certains contrats relatifs aux technologies de l'information le mécanisme de règlement rapide des différends par un tiers décideur accrédité, tel que celui prévu par le Règlement sur les paiements et le règlement rapides des différends en matière de travaux de construction entré en vigueur le 8 septembre 2025.

144. **Recommandation # 8 – Préciser les règles relatives à la gestion de projets relatifs aux technologies de l'information**

- a. Encadrer la gestion de projets relatifs aux technologies de l'information pour assurer, lorsque l'envergure du projet le justifie, une standardisation et une gouvernance optimale des projets, notamment en précisant :
- La composition du bureau de projet;
 - Les mesures de contrôles à mettre en place, dont notamment :
 - La nomination d'un RARC dédié au contrôle contractuel du projet;
 - Le recours à des auditeurs internes ou externes et leurs mandats;

-
- Les mesures particulières en matière de publication des informations contractuelles (avenants, etc.).

b. Qu'en regard de la gestion de projets ou de ses contrats relatifs aux technologies de l'information, la SAAQ bonifie ses directives ou politiques en se conformant aux meilleures pratiques en regard, notamment, des aspects suivants :

- La composition des bureaux de projet ou la nomination du chargé de projet, le cas échéant;
- Les mesures de contrôles à mettre en place, dont notamment :
 - i. L'attribution d'un mandat spécial à la DGAIEP et/ou au RARC, relatif au contrôle contractuel du projet ou du contrat;
 - ii. Le recours à des auditeurs externes et leurs mandats;
- Les mesures particulières en matière de gouvernance et de transparence (diffusion et publication des avenants ou ordre de changement, etc.).

145. Recommandation # 9 – Revoir les règles de publication des avenants

a. Resserrer le cadre normatif relativement à la publication de tous les avenants ou ordre de changement lorsque la modification du contrat est d'une valeur égale ou supérieure à 10% de la valeur du contrat ou à 1 million \$, selon la première éventualité.

146. Recommandation # 10 – Mettre à la disposition des organismes publics des informations sur les marchés et des outils d'aide à la décision

a. Créer une banque d'informations gouvernementales centralisée, via le Comptoir de données¹²⁶ ou autrement, permettant aux organismes publics d'obtenir des données sur l'évolution des marchés relatifs aux technologies de l'information, des services d'expertise ainsi que des ressources indépendantes et qualifiées en gestion de projet.

¹²⁶ Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, *Pour des marchés publics innovants priorité à l'achat québécois : l'état donne l'exemple*, 2022, p. 43 <[Priorité à l'achat québécois : l'État donne l'exemple](#)>.

IV. LE DÉPLOIEMENT ¹²⁷

147. Un constat s'impose également à ce sujet : le déploiement de la Solution, en date du 20 février 2023, s'est révélé problématique et a généré d'importantes insatisfactions auprès de la clientèle et des partenaires de la SAAQ. L'objectif de la présente section est essentiellement de préciser le contexte ayant mené à celui-ci, selon la preuve présentée dans le cadre des travaux de la Commission.
148. Tout d'abord, les parties prenantes, tant le bureau de programme que les représentants de l'Alliance - experts retenus spécifiquement pour leur connaissance et leur expérience - ont exprimé un degré de confiance notable face au niveau de préparation en vue du déploiement.¹²⁸
149. De plus, tout au long du projet jusqu'au suivi des portes, Ernst & Young (« EY ») a accompagné les équipes afin de tenter de mitiger les risques associés au déploiement. Or, il appert que la compréhension du mandat d'EY n'était pas la même pour tous, ce qui a pu créer une perception affectant la vigilance des parties prenantes à l'égard de la prise de décision d'autoriser le déploiement.¹²⁹
150. En ce sens, il appert des témoignages de certains membres de la direction et du CA qu'ils ont été rassurés par les propos de l'Alliance et par l'implication d'EY.¹³⁰
151. Bien que des actions aient été prises en amont du déploiement pour prévenir les enjeux, il demeure que, rétrospectivement, la stratégie de tests adoptée par l'Alliance s'est révélée inadéquate, en plus de comporter des retards et des lacunes de développement ayant conséquemment limité le volume d'essais réalisés.¹³¹

¹²⁷ Section rédigée par Me Audrey Gagnon, en collaboration avec l'équipe de la DGAJC de la SAAQ : Me Annie Plourde, Me Candice Davister, Me Isabelle Leblanc et Me Nicolas Lafrance.

¹²⁸ Pièce [45 P-325](#): PV du CA du 30 novembre 2022; Pièce [69 P-918](#): PV du CD du 29 novembre 2022; Pièce [69 P-919](#): PV du CD du 17 janvier 2023.

¹²⁹ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie du 4 septembre 2025, p. 291-292, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de François Geoffrion du 14 mai 2025, p. 219-220, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Corinne Charrette du 15 mai 2025, p. 250, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹³⁰ Témoignage de Jean-Philippe McKenzie du 4 septembre 2025, p. 288-292, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de François Geoffrion du 14 mai 2025, p. 217-219, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Corinne Charrette du 15 mai 2025, p. 250, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Louise Champoux-Paillé du 15 mai 2025, p. 193, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹³¹ Pièce non cotée: *Déclaration assermentée de Caroline Foldes-Busque du 15 octobre 2025*, par. 21-26; Pièce [49 P-411](#): *Quatrième revue de EY*; Témoignage de Sébastien René du 9 octobre 2025, p.138-141, en ligne: <[Transcription](#)>.

-
152. Au-delà de la stratégie préconisée, il demeurerait impossible de prévoir et de tester l'ensemble des scénarios potentiels, et ce même avec l'expertise la plus pointue.¹³²
153. De plus, l'intégration du Système d'authentification gouvernementale (« **SAG** »), dont la SAAQ fut le premier véritable utilisateur à grande échelle, et ce, à un moment très critique du programme CASA, a constitué un facteur non négligeable quant aux problèmes survenus lors du déploiement et l'adhésion difficile de la population québécoise à la Solution, à ce moment.¹³³
154. Malgré les efforts déployés, telles que la formation des équipes,¹³⁴ la mobilisation de super utilisateurs,¹³⁵ la mise en place d'un centre de commandement client¹³⁶ et la préparation de scénarios de crise,¹³⁷ les communications n'ont ultimement pas été suffisantes afin d'informer et de préparer la population à adhérer à la nouvelle plate-forme pour obtenir des services de la SAAQ.¹³⁸

¹³² Témoignage de Marie-Claude Lemire du 3 septembre 2025, p. 300-303, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Karl Malenfant du 24 septembre 2025, p. 28 et 75, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Michel Dumas du 25 septembre 2025, p. 114-115, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹³³ Pièce [56 P-653](#): *Rapport final de PwC d'août 2023*, p. 8 et 27; Pièce [49 P-413](#): *Sixième revue de EY*, p. 4 et 13; Pièce [49 P-414](#): *Somme de la septième revue de EY*, p. 2-3; Témoignage de Denis Marsolais du 18 juin 2025 p. 237-238, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Denis Marsolais du 19 juin 2025, p. 215-216, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Denis Marsolais du 20 juin 2025, p. 16-17, 24, 32-34 et 45, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Geneviève Guilbault du 22 août 2025, p. 294-295, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Pierre Rodrigue du 25 août 2025, p. 278-279 et 283-284, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Pierre Rodrigue du 26 août 2025, p. 113-117 et 160-164, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Éric Caire du 27 août 2025, p. 5-7, 132-136, 153, 179, 181-189 et 287-290, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Marie-Claude Lemire du 3 septembre 2025, p. 308-309, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Yves Ouellet du 3 septembre 2025, p. 127 et 151, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Jean-Philippe McKenzie du 4 septembre 2025, p. 251-252, 262-263, 294, 299-303, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Jean-Philippe McKenzie du 5 septembre 2025, p. 97-99, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Karl Malenfant du 23 septembre 2025, p. 192, 244-247, 178, 282, 303, 304, 306 et 310, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Michel Dumas du 23 septembre 2025, p. 164-165, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Brigitte Bracken du 6 octobre 2025, p. 232, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Sébastien René du 9 octobre 2025, p. 142-143, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Frédéric Lavoie du 9 octobre 2025, p. 180-183, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹³⁴ Pièce [56 P-653](#): *Rapport final de PwC d'août 2023*, p. 34.

¹³⁵ *Id.*; Pièce non cotée: *Déclaration assermentée de Caroline Foldes-Busque du 15 octobre 2025*, par. 47-51.

¹³⁶ Pièce [69 P-883](#): *Présentation sur le suivi du projet CASA datant du 30 novembre 2022 (version finale), annexe 4*; Pièce non cotée: *Déclaration assermentée de Caroline Foldes-Busque du 15 octobre 2025*, par. 38-44.

¹³⁷ Pièce non cotée: *Déclaration assermentée de Caroline Foldes-Busque du 15 octobre 2025*, par. 55-58.

¹³⁸ Pièce [56 P-653](#): *Rapport final de PwC d'août 2023*, p. 9; Concernant le SAG : Pièce [56 P-653](#), p. 9, 27 et 33; Témoignage de Éric Caire du 27 août 2025, p. 290, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Jean-Philippe McKenzie du 4 septembre 2025, p. 300, en ligne: <[Transcription](#)>; Concernant de manière générale CASA : Pièce [56 P-653](#), p. 33; Témoignage de Jean-Philippe McKenzie du 4 septembre 2025, p. 295-300, en ligne: <[Transcription](#)>.

155. En guise de conclusion, plusieurs composantes de la solution demeuraient, lors du déploiement, en deçà des critères de performance, de fonctionnalité et de conformité prévus au contrat liant IBM-LSG à la SAAQ.¹³⁹

V. LES REDDITIONS DE COMPTES EFFECTUÉES¹⁴⁰

156. Les travaux de la Commission ont mis en lumière l'importante variation quant à la teneur et l'exhaustivité des redditions de comptes effectuées par la SAAQ dans le cadre du programme CASA, selon l'instance gouvernementale ou ministérielle concernée. La SAAQ concède d'emblée, à l'aune de la preuve présentée, que les redditions de comptes effectuées auprès de certaines instances étaient lacunaires, en plus de créer une confusion auprès des parties prenantes.¹⁴¹

157. Un constat additionnel s'impose toutefois: le fonctionnement en silo présent au sein de l'État québécois, conjugué à la pluralité des instances impliquées, a complexifié l'atteinte d'une vision globale de la gouvernance du projet CASA et du coût relié à celui-ci.

158. De surcroît, la culture relative au transfert d'informations lors de changements successifs dans les cabinets ministériels a pu contribuer à une perte de connaissances quant à la gouvernance et au coût du projet CASA. Comme l'a mentionné avec justesse le panel d'experts internes de la Commission, « l'absence de mécanismes de relais structurés a fragilisé la continuité et la mémoire institutionnelle » afférente au projet CASA.¹⁴² Nous exposerons ci-après les éléments factuels à considérer selon chacune de ces instances, en vue de formuler les recommandations pertinentes à cet effet.

¹³⁹ Pièce [59 P-743](#): Lettre d'Éric Ducharme à François Dufresne, président de LGS, intitulée *Avis de non-acceptation définitive des travaux, datant du 4 février 2025*; Témoignage de Michel Dumas du 25 septembre 2025, p. 165-171, 197-199, 202-211 et 215-218, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁴⁰ Section rédigée par Me Audrey Gagnon, en collaboration avec l'équipe de la DGAJC de la SAAQ : Me Annie Plourde, Me Candice Davister et Me Nicolas Lafrance.

¹⁴¹ Pièce [16 X-2117](#): *Présentation portant l'audit interne présenté à la Commission d'enquête sur la gestion de la modernisation des systèmes informatiques de la SAAQ, Mélanie Roussy, octobre 2025*, p. 16.

¹⁴² Pièce [2_X-2099](#): *Présentation Powerpoint panel experts*, p. 11 (non disponible en ligne).

A. MINISTÈRE DES FINANCES (« MFQ »)

159. La SAAQ a informé le MFQ de l'évolution des coûts du projet CASA et de l'impact délétère de ce dernier sur sa situation financière. Les questions posées par les intervenants du MFQ étaient répondues à la satisfaction de ces derniers.¹⁴³
160. En ce sens, le **23 juillet 2020**, le MFQ a reçu l'information afférente à la nouvelle planification retardant d'un an la livraison 2 du projet CASA. La SAAQ souligne alors que « *cet élément, en plus de la Covid-19, aura des impacts importants sur les résultats de la Société* ». En conséquence, il est annoncé qu'[ils] devron[t] « *sans doute revoir l'échéancier du remboursement du déficit cumulé* ». ¹⁴⁴ Cette prévision se concrétisera ultérieurement.
161. À compter de **janvier 2022**, le dépassement de coûts de **308 millions** est également indiqué, sans ambages, au MFQ, de même que le report de la matérialisation des bénéfices anticipés.¹⁴⁵ La SAAQ a alors fourni des informations supplémentaires afin de permettre au MFQ « *de mieux comprendre les prévisions financières précédentes qui a amené la SAAQ en déficit* », soit une « *information plus complète que celle qu'[il] avait dans les COFs* ». ¹⁴⁶
162. Dans la même veine, le MFQ est informé, en **avril 2022**, de dépenses additionnelles de l'ordre de **239 millions**, pour la période 2020-2027, lesquelles sont reliées principalement au programme CASA. La SAAQ mentionne également alors qu'elle prévoit désormais un déficit cumulé de 239 millions pour l'année 2027, alors qu'elle entendait initialement avoir éliminé celui-ci à cette date.¹⁴⁷

¹⁴³ Témoignage de Samir Hareb du 8 octobre 2025, p. 255-257, en ligne: <[Transcription](#)>; Pièce [91_P-1937](#): Notes explicatives en lien avec les régimes d'emprunts autorisés de 2013 à 2024, en liasse; Pièce [91_P-1949](#): Note explicative du 27 mars 2024 de Guillaume Pichard à Julie Gingras, objet : Document officiel – Décret concernant l'institution d'un régime d'emprunts par la Société de l'assurance automobile du Québec.

¹⁴⁴ Pièce [92_P-1967](#): Échange courriels entre Francine Lépinay, Samir Hareb et Marc Sirois du 23 juillet 2020 - Avancement des travaux du projet CASA de la SAAQ et remboursement du déficit cumulé.

¹⁴⁵ Pièce [92_P-1971](#): Échange courriel du 18 au 24 janvier 2022 entre Samir Hareb, Rémi Crépin, Vincent Bourque, avec document en liasse; Témoignage de Samir Hareb du 8 octobre 2025, p. 149-152, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁴⁶ Témoignage de Martin Guérard du 8 octobre 2025, p. 267-268, en ligne: <[Transcription](#)>; Pièce [92_P-1967](#): Échange courriels entre Francine Lépinay, Samir Hareb et Marc Sirois du 23 juillet 2020 - Avancement des travaux du projet CASA de la SAAQ et remboursement du déficit cumulé.

¹⁴⁷ Pièce [92_P-1980](#): Courriel du 20 avril 2022 de Martin Guérard à Samir Hareb et al., avec note en liasse « Entente sur les frais de perception avec la SAAQ – renouvellement pour 2022-2025 ».

163. Ces informations financières n'ont cependant pas été questionnées ni relayées à d'autres instances, vu le prisme d'analyse propre au MFQ à ce sujet.¹⁴⁸

B. SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (« SCT »)

164. La SAAQ a effectué, de manière régulière et constante, des redditions de comptes au SCT, et ce, selon le sous-secrétariat concerné.¹⁴⁹ En effet, la preuve démontre une collaboration entre le secteur budgétaire et le département des Finances afin de fournir, notamment, les informations relatives aux enjeux budgétaires et celles reliées à l'augmentation des ETC.

165. Il semble cependant que les informations transmises à chacun de ces sous-secrétariats n'étaient pas centralisées, ni colligées, afin que soit tracé un portrait intégral de l'impact du programme CASA.¹⁵⁰

166. En somme, M. Pierre Rodrigue, sous-ministre du MCN du 1^{er} janvier 2022 au 23 octobre 2023 (« M. Rodrigue ») résume ce que la preuve a mis en exergue :

Q. Mais de quelle façon... en fait, comment peut-on s'assurer que chaque secteur a une vision globale de l'information qui transige sur le projet CASA?

R. Il n'y a pas de vision globale, je peux vous le dire de façon franche, c'est... Au Trésor, il y a quand même beaucoup de silos, ce n'est pas anormal, par exemple, les... les marchés publics, bien, travaillent avec les responsables organisationnels des règles contractuelles de chacune des organisations, avec leurs questions qui leur sont propres, c'est la même affaire en TI, avec les DPI, il y a des contacts budgétaires. Il n'y a pas de coordination, tout ça, là, on se parle entre nous, mais c'est d'une façon ad hoc un peu, comme vous avez vu avec Danielle Cantin pour le CT, la collaboration est très bonne entre les secteurs, mais comment dirais-je? Ça fonctionne en silos.¹⁵¹

¹⁴⁸ Témoignages de Samir Hareb et de Martin Guérard du 8 octobre 2025, p. 263-268, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁴⁹ Le Secrétariat du Conseil du trésor est l'appareil administratif du Conseil du trésor qui était composé, au 31 mars 2020, de sept sous-secrétariats :1-Le Sous-secrétariat aux politiques budgétaires et aux programmes; 2- Le Sous-secrétariat à la négociation, aux relations de travail et à la rémunération globale; 3.-Le Sous-secrétariat au personnel de la fonction publique et à la rémunération globale intersectorielle; 4-Le Sous-secrétariat aux marchés publics; 5-Le Sous-secrétariat du dirigeant principal de l'information et de la transformation numérique; 6-Le Sous-secrétariat aux infrastructures publiques est responsable de la planification et du suivi des investissements publics en matière d'infrastructures; 7.-Le Sous-secrétariat à la performance et à l'application de la *Loi sur l'administration publique*; Témoignage de Sonia Lebel du 29 août 2025, p. 54, 61-62 et 117, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁵⁰ Témoignage de Danièle Cantin du 7 octobre 2025, p. 188-191 et 218, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Francine Lépinay du 8 septembre 2025, p. 74, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Pierre Rodrigue du 25 août 2025, p. 143 et 149-156, en ligne: <[Transcription](#)>, à l'effet « qu'à partir du moment où un dossier est entre les mains d'un cabinet », cela ne relève plus de lui.

¹⁵¹ Témoignage de Pierre Rodrigue du 25 août 2025, p. 143, en ligne: <[Transcription](#)>; La preuve démontre une certaine confusion entourant l'application, dans le cadre du programme CASA, des exigences d'autorisation prévues par la LGGRI à la suite de l'abrogation du décret 245-2014, par l'entrée en vigueur du projet de loi 135 (« PL 135 »). En effet, cette confusion s'est manifestée en octobre 2020, lors du « blocage » de l'avancement du cycle de vie de l'un des « sous-projets » du programme CASA (voir la Pièce [59 P-693](#): *Échange courriel entre la SAAQ et le SCT portant sur le*

C. MINISTÈRE DE LA CYBERSÉCURITÉ NUMÉRIQUE (« MCN »)¹⁵²

167. Il appert des témoignages de M. Rodrigue et de Mme Élodie Hudon-Chabot que la SAAQ transmettait, de manière régulière et complète, les informations financières reliées au programme CASA, par l'entremise du Système intégré de gestion des Ressources informationnelles (« **SIGRI** »).¹⁵³ Ainsi, entre les redditions de comptes **du 30 septembre 2020 et celle du 29 juin 2021**, le coût réel et projeté du programme CASA présente une augmentation de **565 M\$ à 682 M\$** :

- Le sous-projet 30210 est passé d'une prévision de 33 M\$ au **30 septembre 2019** à un réel de 71 M\$, plus une prévision de 37 M\$ au **30 juin 2020**, pour une augmentation de 75 M\$;
- Le sous-projet 30211 est passé d'une prévision de 21,5 M\$ à une prévision de 88 M\$ entre **le 30 septembre 2019 et le 30 juin 2020**, pour une augmentation de 66,5 M\$;
- En somme, **de 2019 à 2024**, le coût réel et projeté du projet a subi une augmentation de **504 M\$ à 682 M\$**, à la suite de la transaction pour se terminer à un coût réel de **620 M\$ à la suite du report de L2.5 et L3**.¹⁵⁴

projet 30220 de la SAAQ, entre le 15 octobre 2020 et le 18 octobre 2020), pour lequel une autorisation du Conseil du Trésor était soudainement requise pour débiter sa phase exécution. Bien que le *PL135* ait abrogé le décret qui exemptait la SAAQ de l'application des alinéas 1, 2, et 4 à 7 de l'article 15 de la *LGRI* et prévu une disposition transitoire à l'article 29 (voir la Pièce [42 P-261](#): *Actualisation du projet CASA, présentation au CA le 18 mai 2017* et Pièce [42 P-262](#): *Procès-verbal du CA du 18 mai 2017*), les *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles*, établies postérieurement à l'adoption du PL 135, comportaient une clause « grand-père », énoncée à l'article 58, qui exemptait la SAAQ de l'application des articles 26 à 49 des règles, soit précisément celles qui définissent les conditions et modalités d'application de l'article 16.2 de la *LGRI* (voir la Pièce [56 P-561](#): *Règles relatives à la planification et à la gestion des ressources informationnelles, version de 2018*). L'adoption *a posteriori* de ces règles a cependant laissé planer un doute sur la nécessité ou non d'obtenir une autorisation du Conseil du Trésor pour entamer la phase d'exécution des « sous-projets » du programme CASA en cours au 6 mars 2018, et ce, pour tout projet ayant débuté minimalement avant le 13 juillet 2022 (voir la Pièce [47 P-358](#): *Projet de loi n°135*). **Malgré cette confusion, la SAAQ a bel et bien mis à jour dans le SIGRI les informations pertinentes relatives aux redditions de comptes.**

¹⁵² Par souci d'efficacité rédactionnelle, nous référerons au « MCN », pour désigner également les périodes où les redditions de comptes relevait du SCT, avant la création du ministère le 1er janvier 2022.

¹⁵³ Témoignage de Pierre Rodrigue du 25 août 2025, p. 53, 74, 76, 92, 113, 119-121, 152, 219 et 303, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Élodie Hudon-Chabot du 29 septembre 2025, p. 227-230 et 265-270, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁵⁴ Pièce [56 P-587](#): *Courriel du 2 novembre 2020 de François Collin avec tableau des projets de la SAAQ et la note d'information cotée PR24*; Pièce [56 P-648](#): *Rapport – Programmation et bilan de la SAAQ du 30 septembre 2019*; Pièce [56 P-649](#): *Rapport – Programmation et bilan de la SAAQ du 30 juin 2020 à juin 2024, en liasse*.

168. De surcroît, l'information financière fournie par la SAAQ au SCT/MCN n'a pas été rendue publique *via* le Tableau des ressources informationnelles, pour des raisons « d'ordre technique », lesquelles relevaient d' « une affaire de fonctionnaires ». ¹⁵⁵

169. En ce sens, M. Rodrigue a confirmé ce qui suit :

Q. Oui, on y reviendra plus loin, moi, je parle vraiment juste du SIGRI, puis on va y revenir plus loin, il n'y a aucun souci, là, mais au niveau du SIGRI puis au niveau du tableau, la problématique, ce n'était pas la SAAQ qui l'avait, c'était plus au niveau de la...

R. C'est un problème d'ordre technique.

Q. D'ordre technique?

R. On avait, effectivement...

Q. On n'est pas dans l'opacité ici de la Société du tout, là?

R. Bien là, c'est parce que si on n'avait plus du tout d'informations de la SAAQ, là, on aurait vraiment paniqué...

Q. Je comprends.

R. ... l'information, on l'avait, mais elle n'était pas rendue publique. ¹⁵⁶

[Nos soulèvements]

170. Ces informations financières n'ont cependant pas été relayées à d'autres instances, à l'aune plus particulièrement des éléments ci-haut exposés reliés au SIGRI et au fonctionnement du MCN. ¹⁵⁷

D. LA COMMISSION D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (« CAP »)

171. Les redditions de comptes à la CAP auraient pu être plus exhaustives. La SAAQ a néanmoins souhaité contextualiser davantage certains éléments, et ce, dans la perspective de tracer un portrait juste de la trame factuelle applicable.

172. La reddition de comptes à la CAP émane d'une demande formulée en 2019, afférente au rapport annuel de gestion de la SAAQ de 2017, au terme de laquelle les membres se

¹⁵⁵ Témoignage de Pierre Rodrigue du 25 août 2025, p.159-160 et 220-225, en ligne: <[Transcription](#)>; **Il devient donc important de nuancer les assertions se trouvant au paragraphe 101 du rapport de la Vérificatrice générale du Québec, pièce 1P-1: Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025 (Février 2025)**, à l'effet que « la SAAQ n'[aurait] pas consigné l'information sur le programme CASA dans le tableau de bord entre novembre 2020 et mai 2022 ».

¹⁵⁶ *Id.*, p. 144.

¹⁵⁷ Réponse donnée par le PGQ à la suite de leur engagement 58_E-1 lors du témoignage de Éric Caire du 27 août 2025, en ligne: <[Transcription](#)>.

disaient « préoccupés par le « contrat » » et requerraient une copie de celui-ci. Les informations transmises subséquemment à cette instance seront donc circonscrites à cette demande spécifique.¹⁵⁸

173. La SAAQ, n'ayant aucune expérience préalable pour répondre à ce type de demande, a sollicité la collaboration et l'expertise du sous-secrétariat au Conseil du trésor responsable de la *Loi sur l'administration publique*¹⁵⁹ afin de préparer le gabarit et la documentation de reddition de comptes à cet égard.¹⁶⁰ Le document « État d'avancement » qui sera confectionné et transmis à la CAP sera donc le fruit d'une interaction collaborative entre la SAAQ et le SCT.
174. Par ailleurs, entre 2020 et 2022, les redditions de comptes effectuées auprès de la CAP ont systématiquement été soumises aux cabinets du Ministre, pour commentaires et approbation.¹⁶¹
175. Enfin, la CAP n'a jamais questionné la SAAQ quant aux redditions de comptes soumises au fil des années.¹⁶²

E. LES CABINETS DU MINISTRE (« CABINET »)

176. Les redditions de comptes effectuées auprès du Cabinet, plus particulièrement entre 2020 et 2022, étaient susceptibles de créer une confusion au sein de celui-ci.¹⁶³ La SAAQ souhaite néanmoins contextualiser certains éléments factuels, dans la perspective de formuler des recommandations efficaces.
177. Ainsi, depuis les tout premiers jalons du projet CASA en 2013 jusqu'à ce jour, plus de huit ministres ont occupé cette fonction. Entre 2013 et 2018 seulement, plus de six ministres se sont succédé.¹⁶⁴

¹⁵⁸ Témoignage de Nathalie Tremblay du 16 septembre 2025, p. 128, lignes 15-25, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁵⁹ RLRQ, c. A-6.01.

¹⁶⁰ Pièce [56 P-653-5](#): *Échanges concernant la demande de reddition CAP 2019, en liasse*, p. 16; Témoignage de Nathalie Tremblay du 16 septembre 2025, p. 122-134, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁶¹ Pièce [73 P-1000](#): *Documents relatifs à la Commission de l'administration publique - 2020*; Pièce [73 P-1001](#): *Documents relatifs à la Commission de l'administration publique - 2021*; Pièce [73 P-1002](#): *Documents relatifs à la Commission de l'administration publique - 2022*.

¹⁶² Témoignage de Nathalie Tremblay du 17 septembre 2025, p. 71-73, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁶³ Témoignage de Nathalie Tremblay du 16 septembre 2025, p. 277 et 281-288, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁶⁴ Témoignage de Nathalie Tremblay du 17 septembre 2025, p. 46-47, en ligne: <[Transcription](#)>; Pièce [2_X-2099](#): *Présentation Powerpoint panel experts*, p. 11 (non disponible en ligne).

-
178. La preuve démontre d'ailleurs que les informations transmises par la SAAQ ont fluctué selon, d'une part, les questions posées par les intervenants impliqués et, d'autre part, le stade auquel était rendu le projet CASA, et ce, sans que ne soit forcément réitérée la genèse complète de celui-ci.¹⁶⁵
179. En outre, les communications auprès de tout ministre doivent être circonscrites et synthétisées, vu notamment le temps limité pouvant être consacré à ces rencontres impliquant ces agents du pouvoir exécutif. Le « napperon » peut, dès lors, demeurer un outil « utile » « en soutien » à cette communication destinée à l'efficacité.¹⁶⁶
180. La tenue des dossiers au sein du Cabinet, laquelle n'est soumise à aucune règle ni balise précises, est également susceptible de créer, particulièrement lors d'une transition ministérielle, une « perte de mémoire stratégique et d'intention »¹⁶⁷ et un enjeu quant aux suivis des projets émanant d'une organisation comme la SAAQ.¹⁶⁸
181. Les témoignages suivants sont d'ailleurs éloquentes à cet égard :

Je n'en suis pas là. Je comprends. Moi, ma question, c'est : est-ce que, quand vous arrivez au pouvoir en 2018...

R. Oui.

Q. ... vous avez accès aux dossiers de vos prédécesseurs sur le projet CASA?

R. Non.

Q. Les notes, les comptes-rendus, les notes de briefing?

R. Non.

Q. Pourquoi?

R. Ce n'est pas... ce n'est pas dans la pratique, évidemment -- bien, je dis « évidemment », je ne sais pas si c'est évident, là, pour moi, ça l'est peut-être, mais en tout cas, ce n'est pas dans la pratique de... d'un parti politique, avec une...

¹⁶⁵ Témoignage de Nathalie Tremblay du 16 septembre 2025, p. 48-49 et 184, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁶⁶ Pièce [92 P-1978](#): Courriel du 14 avril 2022 de Samir Hareb à Annie Larivière; Témoignage de Nathalie Tremblay du 16 septembre 2025, p. 128-130, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Samir Hareb du 8 octobre 2025, p. 260-263, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁶⁷ Pièce 2_X-2099: *Présentation Powerpoint panel experts*, p. 250 (non disponible en ligne).

¹⁶⁸ Témoignage de Véronik Aubry du 20 août 2025, p. 109-111, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Sébastien Lépine du 21 août 2025, p. 13-15, 120-123 et 152-155, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Dave Gravel du 22 août 2025, p.13-14 et 16-20, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Geneviève Guilbault du 22 août 2025, p. 235-239, en ligne: <[Transcription](#)>; Le cahier de transition de la SAAQ daté du 20 octobre 2022 et présenté à la ministre Geneviève Guilbault comportait notamment un état d'avancement du projet CASA en date de septembre 2022 et la situation sur la résorption du déficit cumulé (Pièce [63 P-818](#): *Notes sténographiques du témoignage de Geneviève Guilbault sur son engagement et l'engagement en liasse*, p. 44 et s); Pièce 2_X-2099: *Présentation Powerpoint panel experts* (non disponible en ligne).

une équipe, donc, des conseillers politiques, de laisser à leurs successeurs des documents sur le travail qu'eux ont fait durant la période où ils ont été au gouvernement.

LE COMMISSAIRE GALLANT :

Q. Oui, sauf que s'il y a un renseignement qui est donné à un ministre, là, je ne parle pas de...

R. Oui.

Q. ... à un ministre, à un autre ministre du gouvernement, là, j'enlève les parties...

R. Oui.

Q. ... puis je suis peut-être dans mes recommandations, là, mais la ligne de questions, elle est très

pertinente, parce que ça aussi...

R. Ah oui.

Q. ... à mon avis, c'est hautement problématique quand on cherche qui savait quoi, là.

R. Oui, bien, il n'y a effectivement pas de transfert qui se fait entre le personnel politique et entre les ministres, là, ça, je vous l'accorde. Puis ceci dit, je vous dis entre les ministres, je ne le sais pas si dans la pratique de tous les ministres, si, informellement... [...] Au niveau des ministres, moi, je n'ai jamais entendu que ça s'est fait. là, honnêtement, puis au moment où ça arrive, il faut comprendre qu'il y a un contexte particulier, là, les gens perdent leurs emplois, les gens qui... t'sais, dont on aurait les documents, là, les notes puis tout ça, c'est des gens qui viennent de perdre leur travail à ce moment-là.

[...] C'est pour ça qu'avec le rôle de... la haute fonction publique a aussi un rôle, de mon point de vue, d'assurer cette transition-là, mais c'est clair qu'il se perd de l'information, c'est sûr sûr sûr, puis de l'information qui est pertinente.¹⁶⁹

[...]

Q. Non? O.K. En fait, il a... il a été mentionné à plusieurs reprises qu'à partir de février 2021, monsieur Généreux, monsieur Bonnardel était au courant que le... le budget du projet était de 682 millions, et nous avons exhibé, pendant deux jours, trois jours, des napperons à ce sujet-là, ils ont été longuement interrogés sur différents... sur différentes mentions sur ces napperons; je comprends que ce n'est pas à votre connaissance, mais ma question est la suivante : quand vous êtes arrivé en poste, monsieur Gravel, avez-vous...

R. Oui.

Q. ... eu accès à ces napperons, au dossier de monsieur Généreux, qu'il a colligé pendant plus de quatre ans?

R. Non, je n'ai aucun autre... je n'ai pas eu de... de documents autres que celui de la transition.

¹⁶⁹ Témoignage de Sébastien Lépine du 21 août 2025, p. 13-15, 120-123 et 152-155, en ligne: <[Transcription](#)>; Dans la même veine : Témoignage de Pierre Rodrigue du 26 août 2025, p. 125-135, en ligne: <[Transcription](#)>.

Q. De la transition, donc le quatre lignes sur CASA...

R. Le... Q. ... c'était tout?

R. Le trois lignes sur CASA, c'était tout.

Q. Oui, excusez-moi, je vous en ai donné une ligne de plus, là. Donc, lorsque vous êtes arrivé en poste, la seule chose que vous déteniez sur le projet CASA, le plus grand projet de transformation numérique du Québec, était trois lignes?

R. Effectivement.¹⁷⁰

[Nos soulignements]

182. Par ailleurs, les travaux de la Commission ont démontré que monsieur Éric Ducharme, nommé PDG le 5 avril 2023, a divulgué, de manière transparente et complète, **les coûts et les impacts des avenants contractuels** à l'ensemble des parties prenantes, dont au Cabinet.¹⁷¹
183. **La situation budgétaire déficitaire détériorée** de la SAAQ a également été exposée, sans ambages, au Cabinet, et ce, à compter du mois d'avril 2023.¹⁷²
184. Enfin, il ressort de la preuve que **le report du Rapport annuel de gestion de 2023** résultant des problématiques liées au déploiement de la livraison 2 du programme CASA était connu du Cabinet, tel qu'il appert des échanges à ce sujet et de la preuve probante administrée devant le Commissaire.¹⁷³

¹⁷⁰ Témoignage de Dave Gravel du 22 août 2025, p. 105, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁷¹ Pièces [53 P-507](#) à [53 P-512](#) (échanges courriels); Témoignage de Éric Ducharme du 28 août 2025, p. 242, 245, 247, 250-256, 258-259 et 262-266, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Marie-Ève Beaulieu du 26 septembre 2025, p. 359-362, 364 et 373-374, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Geneviève Cantin du 22 août 2025, p. 176-178 et 181-205, en ligne: <[Transcription](#)>; Nous laissons d'ailleurs au Commissaire le soin d'évaluer les témoignages à l'effet que les dépassements de coûts liés au programme CASA étaient inconnus avant la production du rapport de la Vérificatrice générale du Québec, Pièce [1P-1](#): *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025 (Février 2025)*.

¹⁷² Pièce [53 P-507](#): *Courriel de Éric Ducharme au cabinet MTMD intitulé Dépôt de document – SAAQ-Résultats de l'audit PWC, 19 juin 2023*; Pièce [91 P-1954](#): *Courriel du 19 août 2025 de Dave Gravel à Mario Lapointe, incluant échange courriel du 19 avril 2024 au 9 mai 2024 concernant le déficit cumulé et les projets d'investissement de la SAAQ sous le régime d'emprunts en place, avec tableau en liasse*; Témoignage de Geneviève Cantin du 22 août 2025, p. 220-224, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage Dave Gravel du 22 août 2025, p. 108, en ligne: <[Transcription](#)>; Enfin, il convient de réitérer les dispositions de l'article 45.7 LAF.

¹⁷³ Pièce [68 P-872](#): *Courriels entre Nadia Fournier et Dave Gravel intitulé Report RAG/États financiers et pièce-jointe, 25 octobre 2023*; Pièce [68 P-874](#): *Courriels entre Nadia Fournier et Hélène Trottier (MTQ) intitulé RAG de la SAAQ, 16 octobre 2024*; Pièce [76 P-1712.2](#): *Courriel du 30 octobre 2023 de Marie-Ève Beaulieu à Éric Ducharme et pièce jointe*; Témoignage de Nadia Fournier du 4 septembre 2025, p. 143-144, 150-152 et 159-160, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Marie-Ève Beaulieu du 26 septembre 2025, p. 374, en ligne: <[Transcription](#)>.

F. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (« MCE »)

185. À compter de l'été 2023, le MCE a été informé par la SAAQ des coûts et des impacts des avenants contractuels devant être conclus, à la suite du déploiement de la livraison 2 du programme CASA.¹⁷⁴

G. LES RECOMMANDATIONS – REDDITION DE COMPTES

1) Constats

186. La SAAQ est ultimement soumise à une myriade de redditions de comptes, dont l'objectif, la forme et le fond diffèrent, sans qu'un point de chute centralisé ne collige l'ensemble des informations transmises à l'égard de ses projets majeurs, comme celui du programme CASA.

187. La reddition de comptes dans une société d'État doit être structurée, transparente et partagée entre les acteurs de gouvernance impliqués. Or, cette responsabilité, si définie ou appliquée de manière ambiguë entre le PCA et le PDG, est susceptible de nuire à la cohérence du dialogue avec le ministre titulaire.

188. Le fonctionnement en silo au sein de l'État québécois, conjugué à la pluralité des instances impliquées, a également complexifié l'atteinte d'une vision globale de la gouvernance du programme CASA et, notamment, du coût relié à celui-ci. L'ajout des mesures de contrôle et de reddition de comptes lors de tels projets majeurs ne semble donc pas approprié ni opportun. Ce faisant, l'objectif des recommandations formulées dans la présente section est plutôt de rendre plus optimaux les processus existants.

189. Bien que les organisations gouvernementales aient la responsabilité d'informer adéquatement les cabinets ministériels, ceux-ci font face à un défi réel de consigner l'information reçue au fil des élections et des remaniements ministériels. Les travaux de la Commission ont d'ailleurs permis de mettre en lumière qu'un changement de ministre pouvait s'accompagner d'une perte de connaissances et d'une rupture dans le suivi de

¹⁷⁴ Pièce [59 P-733](#): Courriel d'Éric Ducharme au MTMD intitulé *Dépôt de documents pour la rencontre du 7 mars, 6 mars 2024, et transmission de documents en vue d'une rencontre*; Pièce [63 P-806](#): Courriel d'invitation d'une rencontre du 10 août 2023 entre le MCE; Pièce [101 P-2093](#): OneNote 7 mars 2024; Témoignage de Éric Ducharme du 28 août 2025, p. 250-256, 258-259 et 262-266, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de François Legault du 2 septembre 2025, p. 119, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Martin Koskinen du 2 septembre 2025, p. 269, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Dominique Savoie du 10 octobre 2025, p. 82-105, en ligne: <[Transcription](#)>.

certaines projets. Ainsi, « l'absence de mécanismes de relais structurés » a affaibli « la continuité et la mémoire institutionnelle » afférente au programme CASA.¹⁷⁵

190. Enfin, les travaux de la Commission ont mis en lumière l'existence d'une ambiguïté quant à la responsabilité incombant au PDG ou au PCA à l'égard des redditions de comptes gouvernementales.

2) Recommandations

191. **Recommandation # 1 - Clarifier les processus de reddition de comptes au Cabinet et au Ministre :** ¹⁷⁶

- a. Confirmer, d'une part, la responsabilité des sociétés d'État de rendre compte à leur ministre titulaire lors de projets majeurs (ou de tout autre dossier identifié par ce dernier) et, d'autre part, le rôle d'interlocuteur attribué au PCA par la LGSE et, le cas échéant, au PDG;
- b. Clarifier les attentes et l'objet des redditions de comptes;
 - i. Une telle clarification permettrait d'une part de concrétiser le rôle d'interlocuteur que la LGSE attribue au PCA et d'autre part, d'éviter tout imbroglio relié aux attentes gouvernementales à l'égard des résultats attendus de ses sociétés d'État.¹⁷⁷

192. **Recommandation # 2 - Standardiser les modalités et le fonctionnement de la reddition de comptes lors de projets majeurs, et ce, pour toutes les instances concernées :**

¹⁷⁵ Pièce 2_X-2099: *Présentation Powerpoint panel experts* (non disponible en ligne).

¹⁷⁶ LGSE, art. 13-18, 28 et 31; LSAAQ, art. 25; Pièce 13_X-2113: *Présentation du Collège des administrateurs des sociétés portant sur Pistes de réflexion sur la gouvernance des sociétés d'État à considérer dans le cadre des travaux de la Commission, octobre 2025*, p. 12-13 (non disponible en ligne); Témoignage du Collège des administrateurs de sociétés du 22 octobre 2025, enregistrement, partie 1, 16 minutes 10 secondes à 17 minutes 2 secondes, (transcription non disponible) quant à l'imputabilité et à la responsabilité des sociétés d'État et du gouvernement, à l'aune des règles de gouvernance actuelles.

¹⁷⁷ Crown Agencies Secretariat, *Best Practice Guidelines for B.C.'s Public Sector Boards*, July 2024, en ligne : <[CAS Best Practices Guidelines Public Sector Boards July 2024.pdf](#)> (Consulté le 6 novembre 2025). Cette pratique viserait notamment à éviter une confusion entre les concepts de redditions de compte applicables, notamment sur le « coût du contrat », le « coût du projet » ou le « coût total d'acquisition »; Témoignage de Christian Dubé du 29 août 2025, p. 46-48, en ligne: <[Transcription](#)>; Annexe A : *Les notions de coût du projet en ressources informationnelles, d'immobilisation « développement informatique » et de récurrence*.

-
- a. À titre d'exemple, il pourrait être intéressant de s'inspirer du modèle de la reddition de comptes effectuée à la CAP,¹⁷⁸ laquelle pourrait être transmise directement à une boîte courriel « *Reddition de comptes* » qui serait créée auprès de l'instance jugée appropriée par la Commission,¹⁷⁹ centralisant ainsi les informations reçues pour tous les projets de transformation numérique majeurs, à l'instar de ce qui est d'ailleurs déjà effectué pour les suivis des ETC au SCT;¹⁸⁰
 - b. Formaliser et documenter, de manière plus exhaustive, l'ensemble des rencontres tenues avec les cabinets ministériels et toute autre instance gouvernementale.

193. **Recommandation # 3 - Instaurer des « mécanismes de relais structurés » entre les cabinets ministériels¹⁸¹ en ce qui a trait aux projets majeurs impliquant des organismes et des sociétés d'État :**

- a. Le personnel des cabinets ministériels est soumis à un encadrement déontologique.¹⁸² En effet, le *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*¹⁸³ énonce notamment des règles en matière de conflits d'intérêts, de dons et d'avantage, d'utilisation des biens et des services de l'État. Or, il ne prévoit aucune règle en matière de tenue de dossiers ou d'autres normes de nature analogue:
 - i. Il serait donc pertinent de baliser la tenue des dossiers de personnel des cabinets politiques en ajoutant, à ce règlement, une disposition à cet égard;
 - ii. Une formation à ce sujet pourrait également être dispensée auprès de celui-ci;

¹⁷⁸ Dont le SCT a approuvé le gabarit.

¹⁷⁹ À titre comparatif : 2_X-2099: *Présentation Powerpoint panel experts*, p. 250 (non disponible en ligne).

¹⁸⁰ Pièce [90 P-1916](#) : *Courriel du 1er décembre 2021 de « Reddition de comptes SSPBP », avec portrait des effectifs de la SAAQ en 2021*; Témoignage de Danièle Cantin du 7 octobre 2025, p. 266-268, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁸¹ Bibliothèque et Archives nationales du Québec, *Guide sur la gestion de l'information des cabinets de ministres*, août 2022, en ligne: <[Guide gestion information Cabinets ministres 2022.pdf](#)> (consulté le 6 novembre 2025); Ce guide a notamment pour objet de « sensibiliser les ministres et leur personnel à l'importance d'une saine gestion de l'information au sein de leur cabinet ainsi qu'à les informer de leurs responsabilités en la matière ». L'on peut notamment y lire : « *Une gestion de l'information déficiente au sein du cabinet augmente le risque de fuites involontaires de renseignements administratifs confidentiels et complique la gestion de cette information au quotidien par le personnel du cabinet. **La mise en place d'une gouvernance de l'information dans les cabinets permet l'optimisation de l'ensemble des processus de gestion, y compris l'accès à l'information** ».* Par ailleurs, l'article 12 de la *Loi sur les archives* (RLRQ, c. A-21.1) ne s'applique pas aux membres des cabinets ministériels, ceux-ci ne faisant pas partie des « organismes réputés publics » énumérés à l'annexe de la loi.

¹⁸² L'article 11.7 de la *Loi sur l'exécutif* (RLRQ, c. C-23.1) confie au commissaire à l'éthique et à la déontologie, nommé en vertu du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (RLRQ, c. C-23.1), la responsabilité d'adopter des règles déontologiques applicables au personnel des cabinets ministériels.

¹⁸³ RLRQ, c. C-23.1, r. 2.

-
- b. Établir un processus plus formel par lequel une société d'État présenterait, lors de tout changement ministériel, la genèse, l'historique et l'état actuel de l'ensemble de ses projets majeurs, et ce, par l'entremise d'une note exécutive.

VI. L'ÉTAT ACTUEL DE LA SAAQ ET LA VISION POUR L'AVENIR¹⁸⁴

194. Les recommandations de la Commission seront accueillies avec grand intérêt par la SAAQ. En ce sens, elle a d'ores et déjà posé des actions concrètes et amorcé des changements notables au sein de son organisation.
195. Cette démarche traduit sa volonté d'améliorer ses façons de faire, de tirer rapidement les leçons de l'expérience vécue et, surtout, de mettre en œuvre des solutions pérennes focalisées sur les besoins de la population québécoise.
196. En ce sens, dans un souci de renforcer sa gouvernance, la SAAQ a modernisé la structure de ses comités en transformant le comité de suivi de projets majeurs, créé initialement pour les projets à haut risque,¹⁸⁵ en un comité orienté vers la gestion intégrée des risques.¹⁸⁶ Distinct du Comité actif-passif et audit, il regroupe les présidents des principaux comités du CA et sa mission est de suivre de manière intégrée les risques associés aux différents secteurs d'activités, de s'assurer de leur prise en charge par le comité visé du secteur d'activité et d'en faire rapport au CA.
197. Grâce à cette approche intégrée, la SAAQ souhaite assurer une lecture transversale des risques en prévenant les angles morts dans ses prises de décision.
198. Cette évolution de la gouvernance s'exprime également par sa volonté d'instaurer une alternance des présidences au sein des comités mis en place et, par le renforcement du rôle du Comité de gouvernance, désormais plus engagé dans le processus de sélection des administrateurs (rencontres préalables avec les candidats proposés au gouvernement).¹⁸⁷

¹⁸⁴ Section rédigée par Me Audrey Gagnon, en collaboration avec l'équipe de la DGAJC de la SAAQ : Me Annie Plourde et Me Candice Davister.

¹⁸⁵ Pièce [76_P-1712.6](#): *Création comité suivi projets majeurs*; Témoignage de Marie-Ève Beaulieu du 26 septembre 2025, p. 408-409, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁸⁶ Témoignage de Dominique Savoie du 10 octobre 2025, p. 114, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁸⁷ Témoignage de Dominique Savoie du 10 octobre 2025, p. 115, en ligne: <[Transcription](#)>.

-
199. De plus, depuis avril 2025, tout projet d'investissement supérieur à deux millions dollars ou tout dépassement de coûts selon les seuils applicables¹⁸⁸ doit être soumis à l'approbation du CA, assurant ainsi un meilleur encadrement des projets à fort impact technologique et une rigueur accrue dans la gestion des ressources publiques.¹⁸⁹
200. Par ailleurs, la SAAQ a élaboré un plan d'action en matière de gestion contractuelle, pour améliorer notamment le suivi de la consommation des contrats, et ce, pour répondre, notamment, aux constats et recommandations de la DGAIEP.¹⁹⁰
201. En complémentarité aux travaux de la Commission, la SAAQ prendra également acte des recommandations qui seront formulées par la cellule de restructuration¹⁹¹ composée de trois experts issus du milieu des affaires. Ces recommandations portant sur la performance organisationnelle, la structure des services et la situation financière de la SAAQ contribueront indubitablement à l'amélioration continue recherchée par la SAAQ.¹⁹²
202. En guise de conclusion, le pôle de coordination,¹⁹³ dédié au suivi des recommandations de la Commission et de la cellule de restructuration, veillera à garantir la cohérence, la continuité et la pérennité des actions engagées par la SAAQ.

VII. CONCLUSION

203. Les travaux de la Commission ont été riches en enseignements et ont permis l'analyse concrète des défis rencontrés par la SAAQ, lors de sa transformation numérique.
204. Forte de sa participation active à la recherche de la vérité, la SAAQ réaffirme sa volonté de faire du rapport de la Commission un outil de progrès collectif, destiné à renforcer la capacité de l'État à mener à bien ses transformations numériques au service d'une fonction publique moderne, efficiente et orientée vers l'avenir.

¹⁸⁸ Pièce [101 P-2090](#): *PV du C.A. du 23 avril 2025*, p. 11.

¹⁸⁹ Témoignage de Dominique Savoie du 10 octobre 2025, p. 115-116, en ligne: <[Transcription](#)>; Pièce [101 P-2090](#): *PV du C.A. du 23 avril 2025*, p. 10-12.

¹⁹⁰ Pièce [72 P-984.5](#): *Déclaration, prise en charge et plan d'actions pour la séance du CAP du 11 septembre 2025*.

¹⁹¹ Témoignage de Dominique Savoie du 10 octobre 2025, p. 120, en ligne: <[Transcription](#)>; Société de l'assurance automobile du Québec, « *La SAAQ enclenche une transformation* », 8 août 2025, en ligne: <[La SAAQ enclenche une transformation - SAAQ](#)> (consulté le 6 novembre 2025).

¹⁹² Témoignage de Dominique Savoie du 10 octobre 2025, p. 119-121, en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁹³ Témoignage de Dominique Savoie du 10 octobre 2025, p. 21, en ligne: <[Transcription](#)>.

-
205. Il s'agit également d'une opportunité, pour l'ensemble de l'appareil gouvernemental québécois, d'initier des changements véritables relativement à la culture existante et d'instaurer des processus plus efficaces, dans un souci de transparence et d'imputabilité.
206. Ainsi, la SAAQ se tourne vers l'avenir, en toute humilité, afin de continuer d'améliorer ses façons de faire, et ce, tout en ayant le souci d'offrir aux citoyens des services de qualité et de poursuivre la réalisation de ses différentes missions, dont celle de protéger la personne contre les risques liés à l'usage de la route.
207. Enfin, la SAAQ tient à remercier sincèrement l'ensemble de ses employés pour leur résilience et pour leur dévouement constant envers la mission de l'organisation et les citoyens qu'elle dessert.

Le 10 novembre 2025, à Québec



LANGLOIS AVOCATS

*(Me Audrey Gagnon et Me Sébastien Laprise,
en collaboration avec l'équipe de la DGAJC
de la SAAQ)*

ANNEXE A¹⁹⁴

LES NOTIONS DE COÛT DU PROJET EN RESSOURCES INFORMATIONNELLES, D'IMMOBILISATION « DÉVELOPPEMENT INFORMATIQUE » ET DE RÉCURRENCE

1. Une ambiguïté quant à la compréhension du coût du programme CASA se perçoit des différents témoignages entendus lors des travaux de la Commission.¹⁹⁵
2. Tout d'abord, le *Manuel de comptabilité gouvernementale* fournit des directives générales concernant les méthodes comptables gouvernementales, ainsi que leur application aux informations financières des entités comprises dans son périmètre comptable.
3. Notons que le chapitre 4400 de ce manuel, applicable à la SAAQ, définit les conditions de capitalisation de certains coûts pour une immobilisation « développement informatique ». Toutefois, il ne délimite pas clairement les coûts à inclure dans un projet en ressources informationnelles avant que celui-ci ne devienne un actif, ceux-ci pouvant être partiellement capitalisés ou directement comptabilisés en charges. Le paragraphe .087 décrit l'étape d'avant-projet comme visant à « [...] estimer les coûts de développement et les coûts de récurrence annuels ».¹⁹⁶
4. L'on peut donc interpréter à la lecture de ce manuel que les coûts de récurrence annuels doivent être établis, tout en étant présentés distinctement du coût de développement du projet.¹⁹⁷
5. Mentionnons aussi que les *Règles relatives à la gestion des projets en ressources informationnelles*¹⁹⁸ découlant de la *LGRI* détaillent ce que comprennent l'évaluation du coût d'une intervention (Section II) et le cycle de vie d'un projet (Section III). Il appert de ce règlement que le coût de la récurrence ne devrait pas être pris en compte dans les coûts de développement d'un projet.

¹⁹⁴ Section rédigée par Me Nicolas Lafrance de la DGAJC de la SAAQ, en collaboration avec Me Audrey Gagnon et Me Annie Plourde.

¹⁹⁵ Témoignages de Alain Fortin du 28 avril 2025, p. 125 et s., en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Martin Lapierre du 23 mai 2025, p. 59 et s., en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Denis Marsolais du 18 juin 2025, p. 141 et s., en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de François Legault du 2 septembre 2025, p. 90 et 91, en ligne: <[Transcription](#)>; Témoignage de Nathalie Tremblay du 15 septembre 2025, p. 216 et s., en ligne: <[Transcription](#)>.

¹⁹⁶ Québec, Ministère des Finances, Contrôleur des finances, Direction du développement de l'expertise comptable et des mandats spéciaux, *Manuel de comptabilité gouvernementale – chapitre 4400 – immobilisations corporelles*, Novembre 2024, par. 0.87 <[Manuel de comptabilité gouvernementale - Chapitre 4400](#)>.

¹⁹⁷ *Id.*, par. .016-.028 et .090-.093; Voir aussi: Québec, Contrôleur des finances, *Sujet particulier - Moment de capitalisation des développements informatiques*, Novembre 2024 <[Sujet particulier - Moment de capitalisation des développements informatiques](#)>.

¹⁹⁸ Pièce [56_P-565](#); Décret d'adoption des Règles relatives à la gestion des projets en ressources informationnelles, en vigueur le 22 juin 2022.

-
6. En somme, l'interrelation des diverses règles engendre un manque de clarté et accentue l'incompréhension entre les diverses parties prenantes quant aux règles applicables relatives au coût d'un projet en ressources informationnelles.

ANNEXE B

LES RECOMMANDATIONS CONSOLIDÉES

A. LA GOUVERNANCE

Recommandation # 1 - La nomination au sein du CA :

- a. Baliser la nomination du PCA selon les besoins et le profil recherché par l'organisation;
- b. Optimiser le processus de nomination et de renouvellement des mandats des membres;
 - i. Préciser le délai conféré quant à la nomination et au remplacement des membres de CA afin de combler avec diligence les postes d'administrateurs vacants et d'anticiper les remplacements à venir, dans une perspective de saine gouvernance;
 - ii. Établir un mécanisme d'évaluation périodique du profil des membres permettant de s'assurer que celui-ci soit et demeure adapté aux besoins de l'organisation.

Recommandation #2 - Le comité de direction :

- a. Établir un mécanisme d'évaluation périodique du profil du PDG et des vice-présidents, afin de s'assurer que leur profil soit et demeure adapté aux besoins et aux enjeux de l'organisation;
- b. Mettre en œuvre un processus de renouvellement du mandat des vice-présidents, fondé sur une révision périodique de leur performance et de leur profil à l'aune des besoins de l'organisation.

Recommandation # 3 - L'expertise du CA et de ses comités :

- a. Instaurer au sein des CA des sociétés d'État une pratique de recourir aux services d'experts indépendants sur des sujets pertinents et pour les assister dans l'évaluation des dossiers complexes et techniques (ex. : projets majeurs);
- b. Adapter et approfondir la formation des membres du CA quant à la planification stratégique et aux orientations de l'organisation;
- c. Dispenser une formation spécifique quant aux pratiques de financement étatiques, notamment à l'égard des régimes d'emprunt, afin d'assurer la compréhension adéquate des membres quant aux enjeux liés à ceux-ci et à leur impact sur la situation financière de l'organisation.

Recommandation # 4 - Le Comité d'audit :

- a. Favoriser la participation du vérificateur externe et co-vérificateur à titre d'observateur au sein de ce comité, et ce, en vue d'améliorer le suivi auprès de l'organisation.

Recommandation # 5 - Les procès-verbaux des séances des CA :

- a. Rendre publics les procès-verbaux des CA, en conformité avec le cadre législatif applicable;
- b. Baliser l'utilisation du huis clos à l'ouverture et à la clôture de la séance uniquement.

B. LA GESTION CONTRACTUELLE ET LA GOUVERNANCE DE PROJET

Recommandation # 6 – Renforcer la fonction de gestion et de contrôle contractuelle au sein de la SAAQ :

- a. Revoir le positionnement de la fonction du RARC, afin de bonifier son indépendance dans l'organisation, son autorité effective sur les personnes qui exercent les activités contractuelles et son rôle auprès du dirigeant de l'organisme (PDG);
- b. Revoir et renforcer le positionnement et les fonctions de la DGCC afin qu'elle soit en mesure de supporter les unités d'affaires de la SAAQ et d'assurer la gestion des activités contractuelles dans le cadre de projet d'envergure, de l'adjudication des contrats à l'évaluation de rendement des fournisseurs, prestataires de service et entrepreneurs;
- c. Assurer au RARC et à la DGCC un support accru et continu de leur direction des affaires juridiques en matière d'interprétation et d'application du cadre normatif de la gestion contractuelle;
- d. Baliser le processus de vérification de la Direction générale de l'audit interne et de l'évaluation de la performance (DGAIEP) afin d'assurer la communication en continu de ses constats et de promouvoir le travail collaboratif de toutes les parties prenantes au processus;
- e. Mettre en œuvre le plan d'action en réponse aux recommandations découlant du rapport d'audit sur le processus de gestion contractuel de la DGAIEP dont les constats préliminaires ont fait l'objet d'une présentation à la Commission;
- f. Mettre en place une formation continue des gestionnaires de la SAAQ en matière de gestion, d'éthique et de déontologie contractuelle.

Recommandation # 7 – Revoir les fonctions et pouvoirs du RARC

- a. Modifier la Loi sur les contrats des organismes publics afin de conférer au RARC :
- Le pouvoir d'examiner tout livre, registre ou dossier ou d'obtenir tous renseignements, pertinents à la réalisation de son mandat, de toute personne employée de l'organisme ou en relation contractuelle avec celui-ci;
 - La fonction de s'assurer de la formation en matière d'éthique, de déontologie et d'intégrité **propre à la gestion contractuelle** de tous consultants affectés à la gestion d'un projet pour le compte d'un organisme public.

Recommandation # 8 – Clarifier les attentes gouvernementales en matière d'évaluation préalable des besoins :

- a. Établir, par directive gouvernementale ou autrement et selon la nature et l'ampleur du contrat, les procédures efficaces et efficientes en matière d'évaluation des besoins et de leur documentation, en réponse à l'objectif énoncé à l'article 2 paragraphe 4 de la LCOP.

Recommandation # 9 – Élargir la notion de « contrat de partenariat » à ceux relatifs à de l'infrastructure technologique ou numérique :

- a. Modifier la Loi sur les contrats des organismes publics pour élargir la notion de « contrat de partenariat » à ceux relatifs à de l'infrastructure technologique ou numérique, afin de permettre le recours au mode collaboratif et ainsi autoriser les modes de réalisation de projets intégrés ou intégrés progressifs comprenant notamment les étapes suivantes :
- La sélection des membres de l'équipe de projet sur la base de critères qualitatifs et d'un prix forfaitaire pour réaliser la phase de validation et de conception détaillée;
 - L'acceptation par l'organisme public de la phase conception détaillée;
 - La négociation du coût cible du projet et de la réserve de profit;
 - Le droit de l'organisme de ne pas poursuivre la réalisation du projet au vu de la conception et des coûts anticipés, le cas échéant;
 - Le contrôle de la marge de profits du fournisseur par un auditeur externe;
 - Le partage de la contingence, en cas de performance positive sur les objectifs calendaires et budgétaires.

Recommandation # 10 – Permettre et baliser la création de comités techniques ou aviseurs :

- a. Préciser le cadre normatif concernant la création de comités techniques ou aviseurs en identifiant :
 - Leur fonction et le droit d'un organisme public d'y avoir recours;
 - Leur composition et les obligations de leurs membres
 - Leur rôle et leur responsabilité dans le cadre de l'évaluation de la qualité des soumissions.

Recommandation # 11 – Clarifier le cadre normatif en matière de modification des contrats :

- a. Réviser les modalités de gestion des contrats prévues au Chapitre X du Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information, afin d'y préciser :
 - La procédure applicable en matière de modification de contrat et le processus de négociation avec le contractant;
 - Les obligations de l'organisme public en matière de publication des renseignements relatifs au règlement d'un différend, lorsque celui-ci a des incidences sur la portée du contrat ou sur ses modalités financières.

Recommandation # 12 – Établir des mécanismes de règlements des différends pour les contrats relatifs aux technologies de l'information :

- a. Rendre applicable à certains contrats relatifs aux technologies de l'information le mécanisme de règlement rapide des différends par un tiers décideur accrédité, tel que celui prévu par le Règlement sur les paiements et le règlement rapides des différends en matière de travaux de construction entré en vigueur le 8 septembre 2025.

Recommandation # 13 – Préciser les règles relatives à la gestion de projets relatifs aux technologies de l'information :

-
- a. Encadrer la gestion de projets relatifs aux technologies de l'information pour assurer, lorsque l'envergure du projet le justifie, une standardisation et une gouvernance optimale des projets, notamment en précisant :
- La composition du bureau de projet;
 - Les mesures de contrôles à mettre en place, dont notamment :
 - La nomination d'un RARC dédié au contrôle contractuel du projet;
 - Le recours à des auditeurs internes ou externes et leurs mandats;
 - Les mesures particulières en matière de publication des informations contractuelles (avenants, etc.).
- b. Qu'en regard de la gestion de projets ou de ses contrats relatifs aux technologies de l'information, la SAAQ bonifie ses directives ou politiques en se conformant aux meilleures pratiques en regard, notamment, des aspects suivants :
- La composition des bureaux de projet ou la nomination du chargé de projet, le cas échéant;
 - Les mesures de contrôles à mettre en place, dont notamment :
 - iii. L'attribution d'un mandat spécial à la DGAIEP et/ou au RARC, relatif au contrôle contractuel du projet ou du contrat;
 - iv. Le recours à des auditeurs externes et leurs mandats;
 - Les mesures particulières en matière de gouvernance et de transparence (diffusion et publication des avenants ou ordre de changement, etc.).

Recommandation # 14 – Revoir les règles de publication des avenants :

- a. Resserrer le cadre normatif relativement à la publication de tous les avenants ou ordre de changement lorsque la modification du contrat est d'une valeur égale ou supérieure à 10% de la valeur du contrat ou à 1 million \$, selon la première éventualité.

Recommandation # 15 – Mettre à la disposition des organismes publics des informations sur les marchés et des outils d'aide à la décision :

- a. Créer une banque d'informations gouvernementales centralisée, via le Comptoir de données ou autrement, permettant aux organismes publics d'obtenir des données sur l'évolution des marchés relatifs aux technologies de l'information, des services d'expertise ainsi que des ressources indépendantes et qualifiées en gestion de projet.

C. LES REDDITIONS DE COMPTES

Recommandation # 16 - Clarifier les processus de reddition de comptes au Cabinet et au Ministre :

- a. Confirmer, d'une part, la responsabilité des sociétés d'État de rendre compte à leur ministre titulaire lors de projets majeurs (ou de tout autre dossier identifié par ce dernier) et, d'autre part, le rôle d'interlocuteur attribué au PCA par la LGSE et, le cas échéant, au PDG;
- b. Clarifier les attentes et l'objet des redditions de comptes;
 - i. Une telle clarification permettrait d'une part de concrétiser le rôle d'interlocuteur que la LGSE attribue au PCA et d'autre part, d'éviter tout imbroglio relié aux attentes gouvernementales à l'égard des résultats attendus de ses sociétés d'État.

Recommandation # 17 - Standardiser les modalités et le fonctionnement de la reddition de comptes lors de projets majeurs, et ce, pour toutes les instances concernées :

- a. À titre d'exemple, il pourrait être intéressant de s'inspirer du modèle de la reddition de comptes effectuée à la CAP, laquelle pourrait être transmise directement à une boîte courriel « Reddition de comptes » qui serait créée auprès de l'instance jugée appropriée par la Commission, centralisant ainsi les informations reçues pour tous les projets de transformation numérique majeurs, à l'instar de ce qui est d'ailleurs déjà effectué pour les suivis des ETC au SCT;
- b. Formaliser et documenter, de manière plus exhaustive, l'ensemble des rencontres tenues avec les cabinets ministériels et toute autre instance gouvernementale.

Recommandation #18 - Instaurer des « mécanismes de relais structurés » entre les cabinets ministériels en ce qui a trait aux projets majeurs impliquant des organismes et des sociétés d'État :

- a. Le personnel des cabinets ministériels est soumis à un encadrement déontologique. En effet, le Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel énonce notamment des règles en matière de conflits d'intérêts, de dons et d'avantage, d'utilisation des biens et des services de l'État. Or, il ne prévoit aucune règle en matière de tenue de dossiers ou d'autres normes de nature analogue;

-
- i. Il serait donc pertinent de baliser la tenue des dossiers de personnel des cabinets politiques en ajoutant, à ce règlement, une disposition à cet égard;
 - ii. Une formation à ce sujet pourrait également être dispensée auprès de celui-ci;
 - b.** Établir un processus plus formel par lequel une société d'État présenterait, lors de tout changement ministériel, la genèse, l'historique et l'état actuel de l'ensemble de ses projets majeurs, et ce, par l'entremise d'une note exécutive.

ANNEXE C
RÉPONSES DE LA SAAQ AUX CONSTATS DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS

Voir le document PDF annexé au présent mémoire.