



BUREAU DE
L'INSPECTEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE DE MONTRÉAL

DÉPOSÉ AU CONSEIL MUNICIPAL ET
AU CONSEIL D'AGGLOMÉRATION
17 SEPTEMBRE 2018

RAPPORT BIANNUEL

Pour l'exercice du 1^{er} janvier au 30 juin 2018

article 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*

Montréal 



CONFIANCE INTÉGRITÉ TRANSPARENCE

Le mandat du Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal est de surveiller les processus de passation de contrats et l'exécution de ceux-ci par la Ville de Montréal ou une personne morale qui lui est liée, de façon à prévenir les manquements à l'intégrité et favoriser le respect des dispositions légales et des exigences de la Ville en matière d'octroi et d'exécution de contrats.

L'inspecteur général peut être rejoint de plusieurs façons :

Formulaire en ligne

big.mtl.ca/denonciation

Téléphone

☎ 514 280-2800

Adresse postale

✉ 1550, rue Metcalfe, bureau 1200, 12^e étage
Montréal (Québec) H3A 1X6

Courriel

big@bigmtl.ca

Télécopieur

514 280-2877

Visitez le site Internet pour plus d'informations www.bigmtl.ca

Madame la mairesse Valérie Plante, membres du conseil municipal et du conseil d'agglomération et citoyens de la Ville de Montréal,



Le 26 mars 2018, le Bureau de l'inspecteur général déposait son rapport annuel pour les activités de 2017. L'inspecteur général y rapportait que la structure du Bureau a été modifiée par la création d'une nouvelle division, soit celle des « Analyses et pré-enquêtes », et du même coup, considérait l'opportunité de produire un rapport biannuel.

La division Analyses et pré-enquêtes étant désormais opérationnelle, nous vous présentons le premier **Rapport biannuel** du Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal pour l'exercice du 1er janvier au 30 juin 2018, conformément aux dispositions de l'article 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*. Ce rapport sera l'occasion de rendre compte des interventions de cette division au cours de cette période, ainsi que de présenter

deux dossiers d'enquêtes approfondies.

Tout d'abord, par la mise sur pied de cette nouvelle division, le Bureau de l'inspecteur confirme son intention d'agir, lorsque possible, en amont de l'octroi d'un contrat. En intervenant ainsi durant la période d'affichage des appels d'offres, les divers responsables contractuels de la Ville ont la possibilité de corriger le tir, tout en poursuivant les processus d'adjudication des contrats. Ce faisant, la Ville évite de faire face à des situations problématiques pouvant engendrer des frais additionnels, des reports de travaux, des annulations de contrats ou encore des poursuites judiciaires.

De par leur récurrence, deux problématiques ont attiré l'attention de la division Analyses et pré-enquêtes du Bureau de l'inspecteur général

et méritent d'être mises en relief, soit l'inclusion de clauses liées à l'expérience des soumissionnaires et les spécifications de produits. Le recours à l'un ou l'autre de ces éléments peut être justifié dans la rédaction des documents d'appels d'offres, mais ceci doit être fait avec circonspection, au risque de restreindre le bassin d'entrepreneurs qualifiés ou de prêter flanc à des allégations d'appel d'offres dirigé.

Par ailleurs, le Bureau de l'inspecteur général tient à souligner que, dans bon nombre de dossiers traités en amont, les intervenants de la Ville ont agi avec rigueur et dans le respect des dispositions légales. À cet égard, lorsque des explications, des documents ou des renseignements leur ont été demandés, ils ont répondu avec diligence et ont démontré l'à-propos et le bien-fondé de leurs actions.

Dans un deuxième temps, le présent rapport aborde une enquête approfondie portant sur l'industrie du trottoir, qui a permis de constater que celle-ci est généralement perçue comme étant désormais plus ouverte et concurrentielle.

Néanmoins, en raison du récent passé trouble de ce secteur d'activités et des investissements majeurs, actuels et annoncés, de la Ville dans ces infrastructures, le Bureau de l'inspecteur général considère qu'il s'agit encore d'un domaine vulnérable et compte donc demeurer vigilant à son endroit et le suivre de près.

Enfin, la dernière partie de ce rapport aborde la surveillance de l'exécution des contrats. Dans le cadre de ces opérations, les chargés d'enquête de notre division Inspections et enquêtes ont effectué un nombre important de visites sur les différents chantiers de resurfaçage des routes et de reconstruction des trottoirs se déroulant sur le territoire de la Ville de Montréal; ils y ont rencontré une multitude d'intervenants et ont pu constater diverses irrégularités eu égard à la surveillance du respect des exigences des devis techniques. Bien que celles-ci aient été individuellement

portées à l'attention des personnes responsables de la surveillance des travaux pour correction, ce rapport est l'occasion de présenter une vue d'ensemble des manquements relevés, de même qu'exposer leurs conséquences possibles.

L'inspectrice générale par intérim

Me Brigitte Bishop

ORIGINAL SIGNÉ

Table des matières

- 1** Présentation de la division Analyses et préenquêtes
 - A. Traitement des dénonciations
 - B. Interventions en amont
- 8** L'industrie du trottoir
- 13** Opérations de surveillance
- 22** Conclusion

Mise en garde

En vertu de l'article 57.1.8 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (R.L.R.Q. c. C-11.4), l'inspecteur général a pour mandat de surveiller les processus de passation de contrats et leur exécution par la Ville de Montréal ou une personne morale qui lui est liée.

L'inspecteur général n'effectue aucune enquête criminelle. Il procède à des enquêtes de nature administrative. À chaque fois qu'il sera fait référence au terme « enquête » dans ce rapport, celui-ci signifiera une enquête de nature administrative et en aucun cas il ne devra être interprété comme évoquant une enquête criminelle.

PRÉSENTATION DE LA DIVISION ANALYSES ET PRÉENQUÊTES

Mise sur pied au cours de l'année 2017, la division Analyses et préenquêtes constitue la porte d'entrée des dénonciations faites au Bureau de l'inspecteur général.

En plus de gérer la réception des dénonciations, l'équipe de cette division procède à l'analyse de leur contenu, des documents d'appel d'offres, des renseignements obtenus via les différentes bases de données de la Ville et d'autres sources. Ces démarches permettent au Bureau de l'inspecteur général d'évaluer rapidement la conformité des appels d'offres au cadre normatif et aux meilleures pratiques applicables.

L'objectif est de pouvoir résoudre en temps opportun d'éventuelles problématiques et d'éviter que ne se matérialise une situation devant laquelle l'inspecteur général n'aurait d'autre choix que d'annuler un processus d'appel d'offres ou de résilier ou suspendre un contrat en cours d'exécution.

A. TRAITEMENT DES DÉNONCIATIONS

Réception des dénonciations

Toute personne, qu'il s'agisse d'un citoyen, d'un employé de la Ville ou d'une personne morale liée, d'un cocontractant de la Ville ou encore d'un élu, peut communiquer avec l'inspecteur général pour l'informer de tout renseignement qu'elle juge pertinent à la réalisation du mandat que lui confie la loi. C'est grâce au courage des personnes qui dénoncent une situation que le Bureau de l'inspecteur général peut déclencher des enquêtes.

Tout dénonciateur peut s'adresser au Bureau de l'inspecteur général en personne, par l'entremise de son site Internet, par courriel, par télécopieur ou par téléphone.

À cet égard, le Bureau de l'inspecteur général s'est vu confier la gestion de la ligne de dénonciation de la Ville de Montréal. Ainsi, en plus de répondre aux demandes en lien avec le mandat de l'inspecteur général, celui-ci reçoit également les dénonciations relevant d'autres organismes de la Ville, soit, par exemple, celles traitant du code d'éthique des employés municipaux et relevant du Contrôleur général, ou encore celles relevant de l'Ombudsman, de la Commission de la fonction publique de Montréal ou d'autres unités de la Ville. Après une analyse des éléments entourant la dénonciation, le Bureau de l'inspecteur général les réfère à la bonne instance.

Il est à noter que tout dénonciateur bénéficie des protections prévues par la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (ci-après : la Charte), dont celle ayant trait à l'anonymat. Ainsi, avant de transmettre une dénonciation à l'organisme approprié, le personnel du Bureau de l'inspecteur général demandera au dénonciateur s'il consent à ce que son identité soit divulguée. En cas de refus, seul le contenu de la dénonciation pourra être transmis, pour autant que cela n'identifie pas le dénonciateur.

Type de dénonciations reçues

En ce qui a trait aux dénonciations pertinentes au mandat du Bureau de l'inspecteur général et traitées par la division Analyses et préenquêtes, une majorité concernent les appels d'offres de la Ville et sont reçues pendant la période d'affichage ou après le dépôt des soumissions, mais avant l'octroi des contrats. Elles portent en général sur :

- des exigences au devis jugées trop sévères ou restrictives ;
- des produits uniques ou des appels d'offres perçus comme étant dirigés ;
- une interprétation du cadre normatif applicable aux contrats publics.

Processus de préenquête

Les délais d'affichage des appels d'offres sont généralement inférieurs à trente (30) jours et impliquent donc de courts délais si des interventions doivent avoir lieu. Pour cette raison, le Bureau de l'inspecteur général s'est doté d'une structure offrant une certaine souplesse afin de mettre en action des solutions rapides et efficaces en amont de l'octroi des contrats.

L'équipe de professionnels et d'agents de recherche de la division Analyses et préenquêtes a été placée sous la direction de l'inspecteur général adjoint – Analyses et préenquêtes. En plus de coordonner leur travail, celui-ci peut, s'il l'estime nécessaire, faire une intervention auprès du chargé de projet de la Ville à qui incombe la gestion de l'appel d'offres pour rétablir la situation ou prévenir une irrégularité.

À la lumière des faits qui lui sont exposés par l'inspecteur général adjoint, l'intervenant de la Ville peut ensuite décider des

mesures ou des dispositions à mettre en œuvre pour corriger une irrégularité, ajuster une exigence ou veiller à combler toute autre lacune observée. L'appel d'offres peut alors suivre son cours, et l'octroi des contrats qui en découlent être effectué en respectant les échéanciers des projets.

Les mesures correctives pouvant être appliquées sont :

- la publication d'un addenda pendant la période d'affichage de l'appel d'offres, amendant le devis pour corriger une irrégularité ;
- l'annulation de l'appel d'offres par l'unité d'affaires de la Ville, si l'irrégularité est perçue comme étant trop importante ; ou
- un suivi exigé du donneur d'ouvrage ou de l'entrepreneur, selon les besoins, pour corriger l'irrégularité.

À la suite des analyses et recherches effectuées, le Bureau de l'inspecteur général peut également conclure que la dénonciation est non fondée, que la Ville a agi dans son droit ou que l'information fournie au soutien de la dénonciation est trop incomplète.

Par ailleurs, les dénonciations méritant une enquête approfondie sont référées à la division Inspections et enquêtes du Bureau de l'inspecteur général.

Résultats des préenquêtes

À ce jour, les interventions en préenquête ont été peu publicisées par le Bureau de l'inspecteur général, hormis dans le rapport annuel pour les activités de 2017. Ce faisant, des dossiers traités en début d'année perdaient de leur pertinence lorsqu'ils étaient inclus dans un rapport annuel pouvant être publié près de quinze (15) mois plus tard. Le présent rapport a donc été choisi comme le forum approprié afin de mettre en relief ces interventions effectuées en amont de l'octroi des contrats.

Bien que plus discrètes, les interventions de la division Analyses et préenquêtes ont une grande valeur pour la Ville de Montréal en ce qui a trait au respect de l'intégrité du cadre de passation des contrats et à la bonne gestion des fonds publics. En agissant en amont, soit pendant la période d'affichage des appels d'offres ou avant l'octroi des contrats, les divers responsables contractuels de la Ville peuvent ensuite corriger le tir, tout en poursuivant les processus d'octroi de contrats.

La Ville évite ainsi de faire face à des situations problématiques pouvant engendrer des frais additionnels, des poursuites judiciaires, des reports de travaux ou encore des annulations de contrats. Tant la Ville que les entrepreneurs peuvent bénéficier des interventions effectuées, alors qu'elles auront pour effet d'élargir le bassin des soumissionnaires potentiels et de faire respecter le cadre normatif applicable.

Les démarches au stade de la préenquête ont aussi démontré que, dans bon nombre de dossiers, les intervenants de la Ville avaient agi avec rigueur et dans le respect des dispositions légales. De même, lorsque des explications, des documents ou des renseignements leur étaient demandés, ils répondaient avec diligence et démontraient amplement l'à-propos et le bien-fondé de leurs actions.

Statistiques

Du 1er janvier au 30 juin 2018, cinquante-cinq (55) dossiers ont été traités par la division Analyses et préenquêtes. Ceux-ci peuvent être classés en trois (3) catégories :

11

Une intervention du Bureau de l'inspecteur général auprès de l'unité d'affaires responsable de l'appel d'offres a permis

Avant l'octroi du contrat, l'identification d'une irrégularité dans les documents d'appel d'offres et la prise de décision par la Ville de publier un addenda pour apporter les correctifs pendant la période d'affichage ou d'annuler l'appel d'offres.

Après l'octroi du contrat, une intervention à titre préventif pour s'assurer du respect des exigences du contrat octroyé.

24

Les vérifications effectuées par le Bureau de l'inspecteur général, dont auprès de l'unité d'affaires concernée et du dénonciateur, ont permis de conclure que

La démarche de la Ville était sérieuse et s'appuyait sur des études et des avis juridiques;

La dénonciation s'est avérée inexacte ou non fondée.

20

Dossiers référés à la division Inspections et enquêtes; regroupés en un seul dossier principal; classés comme non prioritaires car les contrats visés étaient déjà complétés à la réception de la dénonciation; ou sous analyse et enquête au 30 juin 2018.

B. INTERVENTIONS EN AMONT

Le Bureau de l'inspecteur général reçoit fréquemment des dénonciations visant divers critères jugés trop restrictifs dans les documents d'appels d'offres, alléguant qu'ils nuisent ainsi à l'ouverture du marché ou qu'ils favorisent une compagnie en particulier. Notamment, deux problématiques récurrentes ont attiré l'attention de la division Analyses et pré-enquêtes : l'inclusion de clauses liées à l'expérience des soumissionnaires et les spécifications de produits. Une sélection de tels cas est exposée ci-après.

Lorsqu'approprié, l'inspecteur général adjoint – Analyses et pré-enquêtes peut intervenir durant la période de publication des appels d'offres afin d'inciter la Ville à revoir ses critères de façon à s'assurer d'un maximum de soumissions potentielles et donc, d'une saine concurrence. Bien que le recours à de tels critères puisse être justifié dans la rédaction des documents d'appels d'offres, il convient d'en faire usage avec circonspection.

Enfin, une sélection d'autres cas divers est présentée, afin d'illustrer la variété des vérifications et des interventions réalisées par la division Analyses et pré-enquêtes.

Clauses relatives à l'expérience des soumissionnaires

Appels d'offres 18-6210 et 17-6870 : réaménagement des squares Dorchester et Viger

Des dénonciations sont parvenues au Bureau de l'inspecteur général concernant deux (2) appels d'offres visant, respectivement, le réaménagement des squares Dorchester et Viger. Selon ces dénonciations, certains critères d'admissibilité visant l'expérience de l'adjudicataire, de son contremaître et de son chargé de projet étaient excessifs et fermaient le marché.

Après vérification et analyse comparative d'autres appels d'offres pour le même type de travaux, il s'est avéré qu'aucun de ceux-ci ne demandait des exigences aussi pointues concernant chacun des postes ciblés. De plus, les recherches effectuées ont mis en relief la difficulté pour un donneur d'ouvrage d'évaluer, avant la publication de l'appel d'offres, l'effet sur le marché qu'aurait l'imposition d'une telle exigence d'expérience en ce qui a trait au personnel affecté au projet. Alors qu'il est relativement aisé de vérifier l'obtention de contrats antérieurs par des soumissionnaires potentiels par l'entremise du système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SÉAO), ceci n'est pas le cas pour les employés ciblés et leurs

réalisations individuelles. En l'absence de telles informations, la clause d'expérience comportait donc un risque appréciable en termes de restriction du bassin de soumissionnaires potentiels pouvant empêcher une véritable concurrence afin d'obtenir un juste prix.

Une intervention a été effectuée auprès du donneur d'ouvrage pour connaître la justification supportant de telles exigences restrictives aux devis, et, après discussion, le service concerné a décidé de les réviser. Des addendas ont donc été publiés afin d'amoindrir l'impact des exigences d'expérience dans les deux appels d'offres et de favoriser davantage l'ouverture du marché.

Il est à noter que la Ville a entrepris des démarches afin d'encadrer l'utilisation des clauses d'expérience dans les contrats d'exécution de travaux. En effet, le 4 avril 2018, le Directeur général de la Ville de Montréal a émis une note à l'intention de tous les services centraux dictant que dorénavant, une autorisation préalable serait requise avant de pouvoir insérer certaines clauses dans des documents d'appels d'offres, dont des exigences d'expérience. La demande des services requérants devra notamment être accompagnée d'une analyse de marché identifiant les risques associés à l'inclusion de telles clauses et les moyens de les atténuer.

Appel d'offres CP-18038-172752-C : réhabilitation de collecteur

Le Bureau de l'inspecteur général a reçu une dénonciation visant un appel d'offres pour le chemisage d'égouts. Selon le dénonciateur, des exigences d'expérience étaient trop restrictives et fermaient le marché.

Suivant les vérifications, il s'est avéré que la note de service du Directeur général de la Ville de Montréal du 4 avril 2018 (voir encadré) n'avait pas été acheminée par les responsables du service concerné auprès de l'ensemble de leur personnel. Ainsi, contrairement au processus établi par la note, le service requérant n'avait pas effectué une telle demande ou une analyse de marché avant de publier l'appel d'offres.

Après que le Bureau de l'inspecteur général a informé le service du contenu de cette note, ce dernier a annulé l'appel d'offres afin de respecter la note du Directeur général, et prévoit publier un nouvel appel d'offres à une date ultérieure.

Appel d'offres CP17087-171156-C : réhabilitation des collecteurs sous les rues Saint-Jacques et de Chambly

L'appel d'offres pour des travaux de réhabilitation des collecteurs sous les rues Saint-Jacques et de Chambly a fait l'objet d'une dénonciation. Le dénonciateur déplorait le fait que le critère du nombre d'années d'expérience exigé au devis excluait la possibilité pour les jeunes entreprises d'entrer sur le marché.

Après vérifications, il s'est avéré que l'appel d'offres prévoyait que les entrepreneurs aient réalisé antérieurement des contrats d'une valeur minimale de 2 M\$. Or, la valeur estimée du contrat était elle-même inférieure à ce seuil. Il devenait donc exagéré de demander aux entrepreneurs de détenir une telle expérience. Le service responsable du devis de l'appel d'offres a expliqué au Bureau de l'inspecteur général que des changements avaient été apportés quant au nombre de rues où les travaux devaient être exécutés, diminuant ainsi la valeur estimée du contrat, mais qu'il avait omis de modifier les exigences d'expérience demandées aux soumissionnaires.

À la suite de l'intervention du Bureau de l'inspecteur général, le service de la Ville a décidé d'annuler l'appel d'offres, de modifier les exigences et de relancer un nouvel appel d'offres.

Appel d'offres 18-16607 : services professionnels—réfection de divers terrains de balles

Le Bureau de l'inspecteur général a reçu une dénonciation concernant un possible fractionnement d'appels d'offres de la Ville dans le cadre de projets de mise à niveau de plusieurs parcs. De plus, selon les dires du dénonciateur, l'adjudicataire des contrats n'était pas conforme aux exigences du devis, notamment par rapport aux clauses d'expérience antérieure.

D'une part, le Bureau de l'inspecteur général a procédé à des vérifications et conclu que l'entreprise rencontrait bel et bien les exigences requises. D'autre part, l'appel d'offres était divisé en quatre (4) lots distincts afin de répondre aux besoins du service requérant et d'ouvrir le marché aux plus petites entreprises. Bien que la même entreprise ait ultimement remporté les quatre (4) lots, la Ville a usé d'une stratégie adéquate pour assurer un maximum de soumissionnaires et a octroyé les contrats selon les règles applicables.

Spécifications de produit

Contrat de gré à gré : logiciel d'édition de l'approvisionnement

Un contrat a été octroyé de gré à gré par la Ville de Montréal au fournisseur d'un logiciel d'édition de l'approvisionnement, fondé sur l'exception du fournisseur unique. L'entente vise l'acquisition, la paramétrisation, la maintenance et l'abonnement au service d'édition de l'approvisionnement, permettant notamment de générer des documents d'appels d'offres. Le contrat a été ciblé par une dénonciation qui contestait le fait que la Ville n'ait pas publié d'appel d'offres public.

Les vérifications dans le sommaire décisionnel et le SÉAO ont permis de constater que l'unité d'affaires responsable du contrat a été rigoureuse dans sa démarche. Elle a d'ailleurs fourni au Bureau de l'inspecteur général une étude de marché réalisée au préalable faisant état d'une évaluation exhaustive portant sur cinquante-et-un (51) critères comparatifs et concluant que le produit du fournisseur ciblé était le seul pouvant correspondre à ses besoins spécifiques. Cette démarche a été appuyée par le Service des affaires juridiques, qui a conclu qu'elle respectait les paramètres légaux pour conclure un tel contrat de gré à gré.

Sur la base des vérifications documentées et sérieuses effectuées par l'unité d'affaires responsable du contrat en vue de s'assurer de l'unicité du fournisseur, ce dossier s'est avéré conforme au cadre normatif.

Appel d'offres 17-16574 : acquisition d'appareils d'éclairage

Une dénonciation au Bureau de l'inspecteur général a indiqué qu'un appel d'offres incluant l'acquisition d'appareils d'éclairage demandait des produits uniques et que les équivalences étaient refusées.

L'analyse du devis et du bordereau de prix a démontré que parmi les cinquante (50) items demandés, seuls quinze (15) items étaient des produits uniques sans équivalence. Ceux-ci sont produits par huit (8) fabricants différents. Par ailleurs, pour justifier le choix de refuser les équivalences, la personne responsable du projet a fourni une étude réalisée par une firme de génie qui exposait les raisons techniques et les spécificités supportant chacun des quinze (15) items uniques.

Étant donné que la démarche de la Ville n'avait pas pour objectif de favoriser un fournisseur, qu'elle était sérieuse et documentée et qu'elle permettait le libre jeu de la concurrence, cette dénonciation a été déclarée non-fondée, l'appel d'offres s'avérant conforme au cadre normatif.

Appel d'offres 18-16655 : pré-achat détecteurs véhiculaires aux intersections de feux de circulation

Une dénonciation a été effectuée au Bureau de l'inspecteur général alléguant qu'un appel d'offres visant l'acquisition d'équipement de détecteurs véhiculaires pour les feux de circulation contenait un produit dirigé. La dénonciation soulevait également le fait qu'un autre appel d'offres avait été publié en 2016 pour l'acquisition du même équipement, pour lequel le contrat cadre octroyé était valide jusqu'en septembre 2018.

Les vérifications ont démontré que les équipements fournis par l'adjudicataire du contrat conclu en 2016 ne répondaient pas, une fois installés, aux besoins exprimés par la Ville dans le devis, et ce, même si leur prototype avait réussi les tests d'équivalence au préalable. Cette situation a engendré des retards importants dans l'échéancier prévu, et après avoir donné plusieurs occasions au fournisseur d'apporter des ajustements, la Ville a finalement décidé de retourner en appel d'offres. Elle a alors exigé le produit initialement spécifié dans l'appel d'offres en 2016 et a davantage précisé ses besoins dans le devis technique afin d'en permettre une meilleure compréhension par les soumissionnaires potentiels.

Considérant que les raisons pour lesquelles la Ville est retournée en appel d'offres et a spécifié un produit au devis étaient justifiées et fondées sur une étude sérieuse, le Bureau de l'inspecteur général a clos le dossier.

Autres cas

Appel d'offres 5945 : réaménagement de l'édifice Lucien-Saunier

Plusieurs dénonciations ont visé l'appel d'offres pour le réaménagement de l'édifice Lucien-Saunier. Alors que le projet comportait des travaux en électricité, la problématique soulignée était que les entrepreneurs généraux n'avaient pu obtenir de prix de la part d'un entrepreneur électricien au Bureau des soumissions déposés du Québec (BSDQ), les empêchant donc de déposer une soumission à l'appel d'offres. De plus, un entrepreneur en électricité aurait refusé de fournir des prix à certains entrepreneurs généraux prétextant vouloir lui-même répondre à l'appel d'offres, ce qui a été perçu comme une tentative collusoire d'avantager un des entrepreneurs généraux.

Après vérifications, le Bureau de l'inspecteur général a conclu que le service requérant avait été proactif en repoussant la date limite de dépôt des soumissions afin d'allouer plus de temps aux entrepreneurs généraux pour obtenir des prix en électricité. Par ailleurs, il est à noter qu'en vertu des règles du BSDQ, un sous-traitant peut choisir les entrepreneurs auprès de qui il dépose une

soumission. Finalement, il s'est avéré que l'adjudicataire du contrat a sous-traité le volet électricité et que l'entreprise sous-traitante n'est pas celle qui avait refusé de fournir des prix.

Appel d'offres 509731 : reconstruction de sections de trottoirs

Dans le cadre d'un appel d'offres visant des travaux de réfection de trottoirs dans un arrondissement, une dénonciation a été reçue à l'effet que le contrat avait été octroyé au deuxième plus bas soumissionnaire, le plus bas soumissionnaire figurant sur la liste des firmes à rendement insatisfaisant.

Depuis 2013, un appel d'offres public peut prévoir qu'une municipalité se réserve la possibilité de refuser toute soumission d'un entrepreneur ou d'un fournisseur qui, au cours des deux années précédant la date d'ouverture des soumissions, a fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant. En 2017, le Service de l'approvisionnement de la Ville de Montréal a émis un encadrement administratif concernant un tel processus.

À la suite de son analyse, le Bureau de l'inspecteur général a conclu que le cadre législatif et administratif pertinent a été respecté par la Ville et que le personnel de l'arrondissement avait soumis tous les documents nécessaires à une prise de décision éclairée de la part des élus.

Concours d'architecture

Lors d'un concours international d'architecture en deux phases pour l'aménagement d'une place publique, cinq (5) finalistes ont été choisis et ont reçu chacun environ 80 000 \$ pour réaliser la deuxième phase. Une dénonciation a été reçue à l'effet que les noms des finalistes n'ont pas été rendus publics.

Le Bureau de l'inspecteur général a contacté la personne responsable du concours dans le cadre de ses vérifications. Cette dernière a expliqué qu'à la suite des élections municipales, étant donné l'importance du projet, la nouvelle administration a voulu en prendre connaissance et faire une évaluation avant de décider d'y donner suite. Ceci a entraîné un délai et un addenda a été publié pour reporter la date de l'annonce des résultats.

La personne responsable du concours a confirmé que la publication des finalistes est une bonne pratique offrant aux firmes impliquées visibilité et reconnaissance. Cependant, la plateforme technologique du SÉAO ne permettait la publication du nom des finalistes qu'à la toute fin du concours, et non à une telle phase intermédiaire. Le 16 janvier 2018, la Ville de Montréal a ainsi dévoilé les noms des cinq (5) finalistes du concours dans un communiqué de presse.

Appel d'offres 5673-01-17-47 : acquisition de chaînes pour des escaliers mécaniques

Dans le cadre d'un appel d'offres visant un approvisionnement en chaînes pour des escaliers mécanisés, une dénonciation transmise au Bureau de l'inspecteur général a remis en question la possibilité pour un fournisseur de livrer des chaînes de la marque exigée au devis au prix indiqué dans sa soumission, notamment en raison du fait qu'aucun équivalent n'était accepté. Alors que le plus bas soumissionnaire conforme avait indiqué un prix de 40 000 \$, le prix du deuxième soumissionnaire s'élevait quant à lui à 560 000 \$.

Après vérifications, il s'est avéré que, lors de la première livraison de produits, le donneur d'ouvrage a rapidement constaté que les chaînes livrées ne respectaient pas les exigences du devis. Après discussion avec l'adjudicataire, ce dernier a admis son erreur et a avoué son incapacité de fournir le produit spécifié au prix soumis. Devant cette situation, l'adjudicataire a essayé de négocier un nouveau prix lui permettant de fournir le produit demandé, mais le donneur d'ouvrage a refusé, a résilié le contrat et est retourné en appel d'offres.

Appel d'offres 16-15492 : services de dégels de conduites d'aqueduc

Dans le cadre d'un appel d'offres visant notamment à obtenir des services de dégels de conduites d'aqueduc, un dénonciateur a indiqué que les employés de l'entreprise adjudicatrice ne détenaient pas la formation exigée par le devis et que sa soumission n'était donc pas conforme.

Le Bureau de l'inspecteur général a communiqué avec l'unité d'affaires responsable pour s'assurer que les exigences des documents d'appel d'offres ont été respectées. Il appert que celle-ci s'était montrée vigilante, avait vérifié que les travailleurs avaient reçu la formation avant le début du contrat et avait en main tous les documents qui en attestait. La Ville a agi avec rigueur et la dénonciation s'est avérée non fondée.

LES ENQUÊTES APPROFONDIES

En sus des investigations déclenchées à la suite de la réception de dénonciations, l'inspecteur général a également le pouvoir d'initier lui-même des enquêtes. Celles-ci peuvent découler de sources variées, que ce soit notamment en raison de ses propres constats ou observations, à la suite d'analyses ou de vigies, ou d'événements d'actualités.

En vertu de la juridiction qui lui est conférée par la Charte, les enquêtes de l'inspecteur général ont toujours une assise contractuelle. Celles-ci peuvent être ponctuelles, portant sur un ou plusieurs contrats spécifiques, ou plus larges tentant de dresser le portrait global d'un secteur d'activités. Dans ce second cas de figure sont notamment analysés la composition et le rôle des divers acteurs de l'industrie visée, les tendances du marché et de la Ville, ainsi que tout autre élément pouvant avoir une incidence sur les processus de passation ou d'exécution de contrats.

À cette fin, le Bureau de l'inspecteur général peut procéder à une analyse documentaire détaillée touchant, entre autres, aux devis et cahiers des charges, aux sommaires décisionnels et aux autres documents soumis aux instances de la Ville. Des rencontres individuelles peuvent être menées avec toute personne impliquée dans le secteur d'activités ciblé, dont les employés de la Ville, ses cocontractants, leurs fournisseurs et leurs employés. Considérant que le mandat confié à l'inspecteur général s'étend à l'exécution des travaux, les chargés d'enquête ont également la possibilité d'effectuer des visites de chantier ou des opérations de surveillance, s'ils l'estiment nécessaire.

Des enquêtes approfondies de ce type permettent de déceler tout élément pouvant entraver la saine concurrence dans les marchés publics et affecter l'intégrité de la passation et de l'exécution des contrats. Elles n'ont pas nécessairement pour effet d'entraîner l'annulation d'appels d'offres ou la résiliation de contrats, mais elles peuvent faire état de certaines situations problématiques et générer, le cas échéant, des recommandations.

Ces enquêtes comportent aussi des avantages subsidiaires significatifs, tels que de contribuer à faire connaître le rôle du Bureau de l'inspecteur général auprès des divers intervenants de l'industrie et favoriser l'établissement de liens de confiance avec ceux-ci. À l'occasion de rencontres avec des témoins, ces derniers sont informés des garanties de confidentialité et de protection contre les représailles prévues à la Charte, et il n'est pas rare de constater qu'ils reprennent ensuite contact au sujet d'autres dossiers.

Ainsi, ce rapport présente le fruit de deux (2) enquêtes approfondies portant sur deux (2) secteurs d'activités distincts. La première a été dédiée à l'industrie du trottoir, tandis que la deuxième concernait les opérations de surveillance de chantiers de resurfaçage des routes et de reconstruction des trottoirs à Montréal, toutes deux réalisées en collaboration par les divisions Analyses et préenquêtes et Inspections et enquêtes.

Deux points sont à souligner concernant les activités de surveillance. Tout d'abord, les visites de chantier ont été soigneusement planifiées afin d'être à la fois ciblées, en identifiant au préalable les clauses des contrats susceptibles de poser problème lors de l'exécution des travaux, mais aussi efficaces, en réduisant autant que possible l'impact de la présence des enquêteurs sur le déroulement ordinaire des activités de construction.

Par ailleurs, les visites de chantiers n'ont pas été de simples séances d'observation. Lorsque des manquements ont été constatés, ceux-ci ont été immédiatement portés à la connaissance du surveillant de chantier afin de faire l'objet de correctifs directement sur les lieux. Certaines de ces irrégularités ont été photographiées et sont incluses dans ce rapport.

L'INDUSTRIE DU TROTTOIR

À la suite du dépôt du rapport accablant de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC), le Bureau de l'inspecteur général a entrepris une enquête approfondie sur une des sphères d'activités particulièrement écorchée, soit l'industrie du trottoir à la Ville de Montréal. Cette enquête s'est déroulée sur une période de plus de vingt (20) mois et avait deux objectifs principaux.

Tout d'abord, le Bureau de l'inspecteur général voulait vérifier si les stratagèmes collusoires mis à jour par la CEIC se poursuivaient toujours dans cette industrie. En second lieu, l'enquête visait à voir à l'œuvre les entrepreneurs sur les chantiers, à comprendre les forces qui opèrent entre les différents intervenants impliqués dans de tels travaux (surveillants, techniciens de laboratoire et chargés de projet) et à observer la qualité des travaux exécutés. Cet aspect est traité en détails dans la dernière partie de ce rapport, portant sur les opérations de surveillance.

À cette fin, le Bureau de l'inspecteur général a :

- rencontré soixante-dix (70) personnes, soit des entrepreneurs, employés, fonctionnaires et collaborateurs anonymes ;
- effectué vingt (20) visites de chantiers ; et
- réalisé dix (10) opérations de surveillance.

L'enquête a permis au Bureau de l'inspecteur général de recueillir des renseignements sur un large éventail de sujets, qu'il s'agisse des restructurations corporatives entreprises depuis 2012 au sein des acteurs dans le marché du trottoir ou d'éléments plus techniques mais néanmoins importants, tels que les estimations préalables aux appels d'offres.

À la lumière des constats dégagés à ce jour par l'enquête, l'industrie du trottoir est généralement perçue comme étant désormais plus ouverte et concurrentielle. Néanmoins, en raison de l'étendue des irrégularités précédemment mises à jour dans ce secteur d'activités et des investissements substantiels, en cours et à venir, de la Ville dans ces infrastructures, le Bureau de l'inspecteur général considère l'industrie du trottoir comme étant toujours vulnérable et maintient une surveillance accrue. À cet effet, il entend continuer d'exercer une présence constante sur les chantiers et rester à l'affût de toute nouvelle information

concernant des tentatives de reprise d'activités collusoires ou d'actes d'intimidation, ou de tout autre stratagème frauduleux.

Transformation des entreprises

D'après le rapport de la CEIC, de 1996 à 2011, six (6) entreprises ont obtenu plus de 90 % des contrats de trottoirs à Montréal. Les rencontres effectuées par le Bureau de l'inspecteur général avec divers entrepreneurs ont permis de corroborer l'étendue des systèmes collusoires mis en relief lors des audiences de la CEIC.

Cependant, l'enquête a démontré que de grandes réorganisations ont eu lieu au cours des dernières années au sein des entreprises impliquées dans ce secteur d'activités. En raison notamment de nouvelles exigences gouvernementales instaurées depuis 2012, les actionnaires et les administrateurs des entreprises concernées, de même que la grande majorité des personnes-clés dans la mise en place et le contrôle du système de collusion dans les années 2000, ont quitté l'avant-scène. Certains ont cédé leurs postes de direction, d'autres sont désormais cantonnés dans des rôles secondaires au sein d'autres entreprises, et certains ont officiellement pris leur retraite.

L'une des exigences expliquant ces changements est certainement l'instauration de l'autorisation de contracter avec les organismes publics délivrée par l'Autorité des marchés financiers (AMF). En effet, depuis l'adoption de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, toute entreprise qui souhaite conclure un contrat avec un organisme public au-delà de certains seuils définis par décret du gouvernement doit détenir une autorisation de l'AMF.

Les seuils généraux en vigueur à travers la province exigent que l'entrepreneur détienne une autorisation de l'AMF pour tout contrat et sous-contrat de travaux de construction ou de partenariat public-privé d'une valeur de 5 000 000 \$ ou plus, et pour tout contrat de services de 1 000 000 \$ ou plus.

À l'initiative de la Ville de Montréal, des décrets particuliers ont été adoptés à l'égard des contrats de travaux de construction, de reconstruction, de démolition, de réparation ou de rénovation, ou de services reliés, en matière d'aqueduc, d'égout ou de voirie, ce qui inclut les trottoirs. Tout contrat octroyé par la Ville concernant de tels travaux dont la valeur excède 100 000 \$ nécessite une autorisation de l'AMF; les seuils sont de 25 000 \$ pour les sous-contrats qui y sont directement ou indirectement rattachés.

Afin d'obtenir une telle autorisation, la loi définit une série d'éléments pouvant être pris en considération, dont le fait que l'entreprise doit satisfaire « aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre d'une partie à un contrat public ou à un sous-contrat public ».¹

Confrontés au fait qu'il leur serait vraisemblablement difficile d'obtenir une autorisation de l'AMF, les actionnaires, administrateurs et dirigeants mentionnés à la CEIC ont ainsi vendu leur entreprise à leurs enfants ou à des tierces personnes. Pour leur part, ces nouveaux acquéreurs ont dû revoir leurs pratiques à l'interne afin de se conformer aux nouvelles exigences en matière d'intégrité et de probité pour obtenir et conserver leur autorisation.

Ainsi, le premier constat de l'enquête menée par le Bureau de l'inspecteur général est que la CEIC et le régime d'autorisation de l'AMF ont mené au départ de bon nombre des têtes dirigeantes du système collusoire qui était auparavant en vigueur. Cependant, tel qu'il l'a démontré par ses interventions passées dans le domaine du remorquage, le Bureau de l'inspecteur général compte demeurer à l'affût afin de s'assurer que les réorganisations corporatives qui ont suivi sont bel et bien réelles, et non uniquement des modifications « sur papier ».

Perceptions des entrepreneurs œuvrant dans le marché des trottoirs

Certains entrepreneurs rencontrés par le Bureau de l'inspecteur général disent avoir l'impression que les entreprises collusionnaires sont encore présentes dans le marché. Cette perception s'appuierait sur le fait que ces dernières ont conservé les mêmes employés et qu'elles n'auraient apporté que des modifications de façade, par exemple en changeant leurs noms ou bien en voyant la gestion léguée aux enfants des individus nommés à la CEIC.

Toutefois, aucun n'a été en mesure de fournir des éléments de preuve probants au soutien des allégations de réorganisations corporatives factices ou de la continuation d'un système collusoire. Qui plus est, ironiquement, ils disent tous considérer le marché des trottoirs comme étant désormais « ouvert ».

¹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, c. C-65.1, art. 21.27.

Augmentation du nombre de soumissionnaires et diversification des adjudicataires

Selon un rapport du Contrôleur général daté du 23 mai 2018, qui comprend des calculs effectués à l'aide notamment des données du SÉAO et des sommaires décisionnels municipaux, près d'une centaine d'appels d'offres visant principalement la reconstruction de trottoirs ont été publiés entre 2015 et 2017. Ce nombre exclut les contrats de sous-traitance qui ont pu être conclus dans ce domaine par des entrepreneurs généraux dans le cadre de travaux de voirie plus larges.

Cette analyse indique que le nombre d'entreprises différentes ayant décroché de tels contrats variait annuellement entre quatorze (14) et dix-sept (17). De nouvelles compagnies basées à l'extérieur du territoire montréalais ont présenté des soumissions et obtenu des contrats. Le nombre moyen de soumissionnaires par appel d'offres oscillait annuellement quant à lui entre 5.2 et 8.8.

Ces chiffres représentent un fort contraste avec l'année 2009 où seules quatre (4) entreprises s'étaient partagé 100% de la valeur totale des contrats et le nombre moyen de soumissionnaire par appel d'offres s'établissait à 4.3.

En plus de cette diversification des soumissionnaires et des adjudicataires, il est également possible de constater une hausse de la concurrence au niveau des parts de marché. En effet, au cours des trois (3) dernières années, il n'est arrivé qu'une fois qu'une entreprise obtienne plus de 20% des parts de marché. De même, une seule entreprise est parvenue à obtenir plus de 10% pendant deux années consécutives, alors que dans les années antérieures à 2012, certaines entreprises obtenaient annuellement plus de 30% de la valeur totale des contrats.

Ainsi, ces données permettent de corroborer les propos tenus par les entrepreneurs rencontrés par le Bureau de l'inspecteur général à l'effet que le marché du trottoir peut être considéré comme étant ouvert et compétitif.

Ouverture de la sous-traitance

Cette ouverture se manifeste également au niveau de la sous-traitance, qui joue un rôle important dans le marché des trottoirs pour les entrepreneurs. En effet, outre les contrats de construction ou de réparation de trottoirs à proprement parler, les entrepreneurs de cette industrie peuvent travailler en tant que sous-traitants dans le cadre de contrats dits intégrés, c'est-à-dire des contrats pouvant inclure la reconstruction d'égoûts, d'aqueducs, de la chaussée, des trottoirs et des bordures.

La plupart des entrepreneurs qui réalisent des contrats intégrés sous-traitent la portion touchant les trottoirs, ce qui permet à des entrepreneurs spécialisés dans ce domaine de faire travailler leurs employés, de combler leur carnet de commandes, de démontrer leur expertise ou simplement de dépanner un autre entrepreneur.

À l'époque où la collusion était active, quatre (4) ou cinq (5) entreprises identifiées lors des audiences de la CEIC se voyaient octroyer des contrats intégrés, puis se positionnaient en tant que sous-traitants les uns des autres. Toutefois, tous les entrepreneurs généraux rencontrés affirment qu'ils ont désormais l'entière liberté de choisir leurs sous-traitants et inversement, les entrepreneurs spécialisés disent pouvoir sélectionner les entrepreneurs généraux avec qui faire affaire. De part et d'autre, ils expriment néanmoins leurs préférences pour certaines compagnies, celles-ci s'expliquant généralement par la qualité ou la rapidité des travaux exécutés ou la facilité de se faire payer à l'intérieur des délais convenus.

Il ressort cependant des rencontres effectuées avec les fonctionnaires de la Ville que la sous-traitance puisse représenter des enjeux, notamment quant à sa gestion. Certains documents d'appels d'offres requièrent de l'entrepreneur qu'il identifie ses sous-traitants dans sa soumission, alors que d'autres établissent que ceci peut être fait lors de la rencontre de démarrage du contrat. Une autorisation de l'AMF étant habituellement requise tant pour l'entrepreneur général que le sous-traitant de tels travaux, ce second cas de figure complique d'autant la tâche des employés de la Ville, leur allouant peu de temps pour effectuer les vérifications nécessaires.

De plus, il ressort de ces rencontres qu'il existe une certaine confusion quant à savoir à qui incombe l'obligation de vérifier si le sous-traitant possède une autorisation de l'AMF. Certains fonctionnaires indiquent que cela revient à la charge exclusive de l'entrepreneur général, alors que d'autres effectuent les vérifications par eux-mêmes. Il serait ainsi opportun que la Ville clarifie cet aspect auprès de son personnel.

Prix des trottoirs

Parallèlement à l'augmentation et la diversification des acteurs sur le marché du trottoir, on observe un fort contraste concernant les prix. Selon un expert de la Ville, durant la période où régnait la collusion dans l'industrie du trottoir, les prix variaient entre 150 \$ et 200 \$ le mètre carré.

Depuis 2014, soit après la tenue des audiences de la CEIC et l'instauration de mesures pour renforcer l'intégrité, dont les autorisations de l'AMF et la création du Bureau de l'inspecteur

général, les prix des trottoirs ont considérablement baissé à des niveaux similaires à ceux qui prévalaient il y a plus de dix (10) ans. Les entrepreneurs rencontrés parlent d'une forte compétition, faisant en sorte que le prix au mètre carré en 2016 variait selon eux entre 100 \$ et 120 \$. Le prix peut augmenter selon la complexité des travaux demandés, mais excède rarement 160 \$ le mètre carré.

Ces fourchettes de prix sont corroborées par les dires de l'expert consulté et les données compilées par le Bureau de l'inspecteur général, et ce, malgré l'augmentation du prix de béton et autres matières premières, des salaires et du coût de la vie.

Estimations préalables aux appels d'offres

L'estimation du coût des travaux produite par une municipalité sert principalement de base de comparaison avec les prix soumis par les entrepreneurs. Obligatoire depuis 2010, elle représente une facette importante dans le processus d'appels d'offres publics. L'écart entre l'estimation du coût des travaux et la soumission du plus bas soumissionnaire conforme est un élément crucial dans la prise de décision des dirigeants et des élus municipaux d'attribuer ou non un contrat.

La Ville utilise depuis longtemps un système fondé sur l'historique des coûts. Suivant cette méthode, l'estimateur compile les coûts de travaux similaires réalisés au cours des années précédentes. Il peut ensuite ajuster ce prix à la hausse à l'aide du taux d'inflation de l'année la plus récente. Bien que cette façon de faire ait l'avantage d'être rapide et relativement simple à mettre en œuvre, les travaux de la CEIC ont démontré comment la prise en considération de soumissions antérieures aux prix gonflés par un système collusoire a biaisé les estimations devant servir de point de référence, et mené à une surévaluation des coûts des travaux. En d'autres mots, les résultats d'un appel d'offres présentant un écart favorable pour la Ville à partir d'une estimation fondée sur l'historique des coûts ne sont pas nécessairement indicateurs d'un bon prix.

Une autre méthode d'estimation disponible est celle dite du « juste prix ». Elle consiste en une estimation du coût, item par item, des travaux à être exécutés conformément à l'appel d'offres. Seront notamment estimés les prix des matériaux et des équipements à être utilisés, les taux applicables à la main d'œuvre et à la production, et un certain pourcentage afférent aux frais d'administration et aux profits de l'entrepreneur. Cette méthode est certes plus complexe et longue à appliquer, et nécessite une expertise interne quant au secteur d'activités visé, mais elle a l'avantage d'être plus précise et de refléter plus exactement le coût réel des travaux à réaliser.

En 2010, une division spécialisée dans la préparation d'estimations a été créée au sein du Service des Infrastructures, de la Voirie et du Transport (SIVT), soit la division de la gestion de projets et de l'économie de la construction. Cette division a recours à la méthode du juste prix pour les appels d'offres publiés par le SIVT.

Cependant, selon les informations obtenues au cours de l'enquête, certains des autres services de la Ville et les arrondissements utilisent toujours la méthode fondée sur l'historique des coûts, ou une variante de celle-ci, lorsqu'ils doivent publier des appels d'offres. Quelques-uns demandent également au SIVT de produire une estimation de contrôle, fondée sur le juste prix, pour fins de comparaison avec leurs estimations fondées sur l'historique des coûts. Compte tenu de l'importance de l'estimation dans le processus décisionnel d'octroi des contrats et des enseignements de la CEIC, la Ville aurait ainsi intérêt à revoir les méthodes utilisées à cet égard.

Par ailleurs, les estimations des coûts peuvent représenter une information-clé pour les entrepreneurs. Conformément à l'article 477.5 de la *Loi sur les cités et villes*, les estimations effectuées pour les contrats comportant une dépense de 100 000 \$ ou plus sont publiées sur Internet par la Ville. Elles apparaissent dans les sommaires décisionnels soumis aux élus dans le processus d'octroi des contrats, documents eux aussi publics et disponibles sur le site Internet de la Ville de Montréal.

Un entrepreneur serait donc en mesure de connaître le prix estimé par la Ville pour les contrats octroyés précédemment dans son secteur d'activités, tandis que par l'entremise du SÉAO, il est en mesure de connaître les prix soumis par ses concurrents. Tel qu'abordé dans la section suivante, ces informations permettraient à un entrepreneur de développer une stratégie de soumission dont le résultat ne serait pas nécessairement favorable à la Ville.

Stratégies de soumission des entreprises

Les stratégies de soumission revêtent en effet une grande importance pour les entrepreneurs dans le cadre des appels d'offres, affectant notamment leurs bénéfices. Les rencontres effectuées par le Bureau de l'inspecteur général ont permis d'en apprendre davantage à ce sujet.

De façon générale, il ressort des propos tenus par les divers entrepreneurs que leur préoccupation principale est d'obtenir des contrats rapidement en début d'année pour mettre leurs employés au travail et garnir leur carnet de commandes pour la saison. Tous redoutent un manque de travail qui les forcerait à

accepter des contrats plus difficiles sur le plan de la réalisation. Ainsi, les entrepreneurs ont dit proposer des prix très compétitifs sur les premiers appels d'offres publiés, certains déclarant être prêts à présenter des soumissions avec 0% de marge de profit, voire même exécuter des contrats à perte.

Toutefois, leur vision est bien différente en ce qui concerne des appels d'offres publiés plus tardivement. S'étant alors assurés d'un certain nombre de contrats, les entrepreneurs ont indiqué ajuster leurs prix, et donc leurs marges de profit, à la hausse en cours d'année. L'obtention de contrats à de tels prix est perçue comme un bonus rentable.

Outre cet élément de planification annuelle, d'autres variables sont prises en considération, dont l'envergure, la complexité et le niveau de risque associé à l'ouvrage, de même que la disponibilité des estimateurs internes et des équipes d'ouvriers. À cet égard, une stratégie trop ambitieuse au terme de laquelle l'entrepreneur décroche un nombre élevé de contrats a été soulevée comme présentant un risque de se retrouver en situation de non-conformité, occasionnant des pénalités contractuelles ou des amendes.

Finalement, certains entrepreneurs ont déclaré également inclure un suivi des « tendances » de leurs concurrents dans leurs stratégies de soumission. Ils analysent les prix soumis et les appels d'offres ciblés par les autres compagnies et tentent d'en dégager la stratégie sous-jacente. À la suite d'un tel exercice, des entrepreneurs peuvent être en mesure de mieux calibrer leur propre stratégie, notamment en laissant la compétition remplir son carnet de commandes rapidement en début d'année pour ensuite profiter de leur propre disponibilité pour soumissionner à des prix plus élevés sur des appels d'offres subséquents. Conscients de l'existence d'une telle stratégie, certains entrepreneurs ripostent en présentant à l'occasion des soumissions allant à l'encontre de « leur tendance » par l'entremise de prix nettement supérieurs à leurs prix habituels.

Délais de paiement

L'enquête a permis de dégager un autre constat, soit celui de la problématique soulevée avec récurrence par les entrepreneurs de se faire payer pour les travaux effectués dans les délais prescrits au contrat. Cette problématique peut apparaître exacerbée dans le cas des entrepreneurs agissant en sous-traitance, car ils se trouvent en deuxième position dans la chaîne de paiement et doivent souvent « courir » après leurs paiements.

À cet égard, bon nombre d'entrepreneurs rencontrés se sont plaints de la complexité de se faire payer à Montréal. Les plus petits joueurs ont dénoncé ne pas avoir les « reins financiers » assez solides pour supporter l'effet des retards sur leur « fond de roulement ». Certains ont avancé qu'ils risquaient de devoir augmenter leurs prix afin de compenser l'impact de ces délais de paiement, ou tout simplement aller soumissionner ailleurs. D'autres ont dit craindre que cela ne mène à une disparition des petites entreprises, ne laissant que les plus gros entrepreneurs en mesure de tenir le coup à long terme. Cette situation n'est pas unique à l'industrie du trottoir et le Bureau de l'inspecteur général en a déjà fait mention auparavant dans son rapport annuel pour l'année 2016.

Il est à noter que la Ville a depuis mis en place des projets-pilote sous la supervision du Service des finances et du Service de l'approvisionnement. De plus, l'enjeu des délais de paiement a été inscrit aux grandes priorités de 2018 de la Direction générale, qui en assure un suivi sur une base mensuelle.

Conclusions

Les faits recueillis à ce jour dans le cadre de l'enquête tendent à démontrer que l'industrie du trottoir s'est réformée à la suite des révélations de la CEIC. Les réorganisations corporatives constatées au sein de plusieurs entreprises témoignent de l'impact qu'ont eu les nouvelles exigences législatives et réglementaires en matière d'intégrité instaurées depuis 2012. Les têtes dirigeantes du système collusoire révélé par la CEIC ont conséquemment été contraintes d'occuper des rôles secondaires ou de vendre leur entreprise et de prendre leur retraite.

En ce qui concerne le marché de façon globale, il ressort des rencontres effectuées avec divers entrepreneurs et des données empiriques liées aux appels d'offres que celui-ci est désormais perçu comme étant plus ouvert et concurrentiel. Le nombre de différents adjudicataires a crû, rares sont les entreprises obtenant plus de 15% des parts de marché, et de nouveaux joueurs provenant de l'extérieur de Montréal ont pu soumissionner et obtenir des contrats. Le prix au mètre carré des trottoirs a diminué et il y a généralement davantage de soumissionnaires par appel d'offres.

Malgré ces constats, certains éléments constituent des facteurs de vulnérabilité pour la Ville pouvant affecter les prix des contrats et la concurrence de façon globale, dont les estimations fondées sur les historiques de coûts et les délais de paiement.

De plus, il est important de souligner que l'enquête effectuée ne présente qu'un état de situation ponctuel, alors que la lutte pour l'intégrité dans les marchés publics demeure un combat permanent. Considérant le nombre important, et croissant, d'investissements réalisés par la Ville de Montréal dans ces infrastructures, ainsi que l'étendue des malversations révélées par la CEIC, le Bureau de l'inspecteur général considère que l'industrie du trottoir représente une cible de choix et constitue toujours un secteur à risque. Il entend donc y maintenir sa présence et poursuivre son enquête à cet égard.

OPÉRATIONS DE SURVEILLANCE

Chantiers de resurfacement des routes et de reconstruction des trottoirs

En plus de surveiller les processus de passation de contrats par la Ville de Montréal, le mandat de l'inspecteur général inclut également la surveillance de leur exécution par la Ville et ses cocontractants. Afin d'exécuter ce mandat, certains contrats ont été ciblés pour évaluer le domaine de la surveillance des travaux publics. Les visites de chantier ont permis d'observer la phase de réalisation des contrats, de côtoyer et d'échanger avec les différents intervenants, et de mettre en lumière certaines problématiques qui ont un impact direct sur les travaux. Cette enquête de l'inspecteur général portait précisément sur la surveillance des travaux de resurfacement des routes et de réfection des trottoirs.

Les constats présentés sont fondés sur :

- quatre-vingt-trois (83) opérations de surveillance de chantier ;
- quarante-cinq (45) rencontres de témoins ; et
- huit (8) rencontres avec des entreprises ayant des contrats de surveillance et de contrôle des matériaux.

Ces chantiers ont été choisis car ils étaient en majorité surveillés par des entreprises privées, et non par des employés de la Ville de Montréal. Plusieurs observations ont été effectuées, portant notamment sur les exigences du devis par rapport à ce que les surveillants ont approuvé ou toléré de la part de l'entrepreneur. Sur chacun des chantiers visités, au moins une irrégularité a été constatée par les chargés d'enquête du Bureau de l'inspecteur général. Ces manquements, détaillés ci-après, ont été traités directement avec les acteurs concernés pour corriger la situation ou pour prévenir de futures irrégularités du même type.

Surveillance des chantiers

Chaque chantier de construction de routes ou de trottoirs doit faire l'objet d'une surveillance physique par des surveillants qui avisent le chargé de projet des non-conformités durant les travaux en documentant celles-ci. Le poste de surveillant est généralement occupé par un technicien surveillant, qui exerce ses fonctions sous la supervision d'un ingénieur qui n'est pas physiquement présent sur les chantiers. Un ingénieur peut aussi effectuer la surveillance directement sans technicien.

Ces surveillants peuvent être des employés de la Ville de Montréal ou des employés de firmes de génie-conseil, adjudicataires d'ententes-cadres dont la durée varie généralement d'un (1) à trois (3) ans. La Ville de Montréal puise dans ces ententes pour confier des mandats spécifiques selon les projets.

Outre le surveillant, les chantiers de cette nature requièrent des services de laboratoire, habituellement confiés à des entreprises privées. Le technicien de laboratoire s'assure de la conformité des matériaux sur les chantiers, tels que le béton et l'asphalte. Il doit vérifier, par exemple, que le bon mélange de béton est utilisé et que la durée de transport n'a pas dépassé la limite permise.

Devant s'assurer de la conformité au devis, les surveillants de chantier sont également chargés de faire respecter les exigences techniques du devis, inspecter les travaux et, le cas échéant, établir la liste des déficiences et des non-conformités, contrôler l'implantation des modifications techniques et donner des directives de chantier. À partir de ses analyses et celles du technicien de laboratoire, il veille au respect des documents d'appel d'offres et à ce que tout changement ou déviation soit porté à l'attention du chargé de projet pour s'assurer de sa conformité.

Les tâches et responsabilités qui incombent au surveillant en font donc une fonction clé concernant le bon déroulement d'un chantier et le respect des exigences contractuelles. En effet, il peut autoriser ou refuser des travaux, tout en étant le seul représentant du donneur d'ouvrage au quotidien sur le chantier face à l'entrepreneur général. Il doit résoudre les conflits potentiels avec l'entrepreneur résultant de ses décisions impopulaires, en plus de rendre compte au chargé de projet du déroulement du chantier. Par exemple, un matériau non-conforme peut engendrer des retards importants pour l'entrepreneur qui peut avoir à reconstruire l'ouvrage. En veillant au respect du devis et à la qualité des travaux, le surveillant peut être perçu par les entrepreneurs comme un obstacle à l'avancement des travaux et à leur productivité. De la même façon, une telle décision du surveillant peut aussi engendrer le mécontentement du donneur d'ouvrage, pour qui le respect de l'échéancier des travaux est une priorité organisationnelle importante.

Constats de l'enquête

Le Bureau de l'inspecteur général souhaite mettre en lumière les constats de ses observations faites sur les chantiers durant ses opérations de surveillance. En plus d'expliquer les manquements aux exigences du devis, ces exemples servent également à démontrer les conséquences potentielles de ces manquements sur les travaux. Sans la présence du Bureau de l'inspecteur général sur ces chantiers, il est probable que personne n'aurait relevé ces manquements.

Chantiers de resurfaçage des routes

Le Bureau de l'inspecteur général a constaté depuis 2015 une problématique dans la réparation des défauts de la fondation de la chaussée après l'opération de planage. Il a été observé qu'afin d'obtenir ces contrats, les entrepreneurs inscrivaient des prix unitaires nettement inférieurs à la valeur des travaux

Par la suite, ceux-ci n'effectuaient pas ou peu de réparations des défauts durant la réalisation des contrats, diminuant ainsi leurs coûts. Cette stratégie leur donnait un avantage quant au prix global de la soumission, inférieur à celui d'un autre soumissionnaire qui aurait inscrit un prix représentant la valeur réelle de la réparation, tout en sachant qu'ils n'assureraient pas de pertes puisqu'ils ne réaliseraient pas ces travaux. Afin de résoudre cette problématique, dès 2016, la Ville a demandé aux unités concernées de revoir leurs exigences sur la correction des défauts dans les devis afin de mieux correspondre à leurs besoins réels. De plus, la Ville a accordé plus de pouvoir discrétionnaire aux surveillants concernant la méthode à suivre pour exécuter les travaux.

La fonction de surveillant de chantier devient alors essentielle afin de s'assurer de l'application des clauses du devis et du bon déroulement des travaux. En effet, si le surveillant de chantier n'effectue pas correctement sa tâche, ou omet de documenter les non-conformités de l'entrepreneur, ce dernier pourra nier toute non-conformité qui n'est pas visible lors de vérifications et ainsi échapper aux conséquences découlant de ce défaut.

Or, lors des visites des chantiers, le Bureau de l'inspecteur général a constaté à plusieurs reprises des non-conformités au devis et il est intervenu pour en informer le surveillant, qui a généralement pris les mesures appropriées. Dans quelques cas, suivant notre demande d'intervention, le surveillant n'a pas répondu adéquatement en essayant de banaliser les conséquences sur la qualité de l'ouvrage. Dans ces cas précis, la non-conformité a été rapportée directement au chargé de projet.

Réparation des défauts de la fondation de la chaussée

L'entrepreneur doit réparer les défauts de la surface planée en appliquant l'enrobé bitumineux prévu au devis. À ce stade, un jugement professionnel doit être porté sur le chantier par le surveillant pour chaque situation.

En vertu des exigences du devis, les tâches suivantes sont attendues du surveillant lors de la réparation des défauts de la fondation :

- inspecter la surface après le planage, identifier les zones à corriger et indiquer à l'entrepreneur la méthode de réparation à réaliser en fonction de l'épaisseur du défaut ;
- prendre en note la quantité de surface de correction de défaut demandée ;
- s'assurer, lors de l'exécution des travaux, que les réparations sont faites et confirmer la quantité de tonnes d'enrobé posée par l'entrepreneur.



Correction d'un défaut ponctuel réalisée selon les exigences du devis

Les chargés d'enquête du Bureau de l'inspecteur général ont constaté sur plusieurs chantiers que les surveillants manquaient de rigueur et n'assumaient pas pleinement leur rôle dans la réparation des défauts.



Certains défauts de la fondation n'étaient pas corrigés alors que la paveuse est en train de mettre en place la couche de surface.



Le surveillant n'a pas marqué ni identifié les défauts ponctuels après le planage.

Défaut non corrigé

En effet, le Bureau de l'inspecteur général a noté à plusieurs reprises que les surveillants n'identifiaient pas les défauts après le planage et conséquemment, des défauts n'étaient pas corrigés. De plus, les chargés d'enquête ont observé que, lorsque les défauts étaient corrigés, la quantité d'enrobé utilisée n'était pas rigoureusement comptabilisée par le surveillant. Les quantités payées à l'entrepreneur ne sont alors pas les quantités réelles.

D'autre part, le devis précise également les exigences quant à la compaction de l'enrobé bitumineux pour la correction des défauts. L'entrepreneur doit notamment utiliser un équipement de compactage égal ou plus petit à la dimension de la réparation.

Bien que les corrections des défauts aient été effectuées, le Bureau de l'inspecteur général a observé sur un (1) chantier qu'il n'y a eu aucune compaction de l'enrobé par rouleau pour obtenir le degré de compaction exigé au devis. Le surveillant étant absent, il n'a pas pu vérifier si le bon mélange a été utilisé.



Emrobés bitumineux non-compactés

Une conséquence importante de ne pas corriger les défauts ponctuels est l'apparition de nids-de-poule. En effet, la compaction de ces zones étant affectée, l'enrobé est moins dense et plus porté à fissurer, ce qui engendre des infiltrations d'eau. Par le cycle de gel et de dégel, les zones de défauts non corrigés auront davantage tendance à se déplacer et à se défaire du reste de la couche de surface pour créer un nid-de-poule.

Mélange d'enrobés bitumineux

Un autre exemple de non-conformité a été constaté sur un (1) chantier de pavage alors que le technicien de laboratoire a accepté une mauvaise formule de mélange d'enrobés. En effet, le technicien ignorait que les exigences du devis imposaient une formule différente pour les couches de surface et de base.

Extrait du devis :

Sauf si autrement spécifié dans les documents contractuels, les granulats bitumineux recyclés peuvent être utilisés dans la fabrication d'enrobés. Pour les couches de base, un maximum de 20 % est permis, alors que pour les couches de surface dont la température H de la classe de performance est d'au plus 64°C, un maximum de 10 % est autorisé.

Le billet du mélange indiquait un taux précis de matériel recyclé pour chaque type de couches devant être utilisé. Le Bureau de l'inspecteur général a demandé au technicien de laboratoire si le mélange était conforme au pourcentage de matériel recyclé. Le technicien n'était pas en mesure de répondre et n'a effectué aucune vérification. Il a expliqué qu'il s'agissait de la formule qu'il avait reçue sur sa feuille de route et qu'il n'était pas au courant des règles pour le pourcentage de matériel recyclé.

Le devis en question spécifie pourtant qu'un maximum de 10 % de granulats bitumineux recyclés peut être utilisé pour les couches de surfaces dont les classes de bitumes sont d'au plus 64 °C. Le bitume ayant une température de 70 °C, il ne pouvait donc pas recevoir de granulats recyclés.

Les formules de mélanges d'enrobés sont déterminées en fonction de tests en laboratoire qui permettent de s'assurer du mélange optimal selon les conditions d'utilisation de la surface. La Ville de Montréal utilise un tableau de sélection des enrobés produit par le ministère des Transports du Québec, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports. Ce tableau guide les concepteurs afin de choisir le bon mélange avec l'épaisseur optimale. Si l'entrepreneur utilise un autre mélange que celui exigé par le concepteur, la durabilité est alors affectée.

Les recherches en laboratoire démontrent, par exemple, qu'un mélange avec un bitume inférieur à la norme a des impacts très négatifs sur les aspects suivants :

- Résistance à l'arrachement;
- Résistance à la fissuration;
- Étanchéité du mélange.

Pour l'entrepreneur qui a tenté de faire approuver la formule de mélange d'enrobés avec un pourcentage plus élevé de matériaux recyclés, il s'agit d'une importante économie. En effet, l'entrepreneur peut récupérer les résidus de planage et éviter de payer pour leur disposition, en plus de diminuer la quantité de bitume du mélange. Une économie de 10 à 15% est réalisée sur la fourniture en utilisant une quantité plus importante de matériaux recyclés. L'entrepreneur qui avait planifié utiliser une formule de mélange non-conforme se trouvait ainsi avantagé face à ses concurrents qui avaient soumis un prix plus élevé avec un mélange conforme.

Liant d'accrochage

Le liant d'accrochage, également appelé émulsion de bitume, sert à lier la nouvelle couche d'enrobé avec son support. Les chargés d'enquête du Bureau de l'inspecteur général ont observé sur une dizaine de chantiers visités que le liant d'accrochage n'a pas été mis en place de façon conforme.

Extrait du devis :

Travaux de voirie :

[...]

La pose d'un nouvel enrobé doit être effectuée sur une surface enduite uniformément d'un liant d'accrochage dont le mûrissement est suffisamment avancé. Cette surface doit être sèche, propre, non gelée, et la température de l'air ambiant doit être supérieure à celle recommandée par le fabricant de l'émulsion. Il est à noter que la circulation ne devrait pas être permise sur la surface ayant été induite d'émulsion.

ÉMULSION DE BITUME

Avant de procéder aux travaux de revêtement, et après avoir enlevé de la surface planée toute substance, tout corps étranger ou toute particule libre, l'entrepreneur devra recouvrir la chaussée planée d'un bitume d'amorçage.

[...]

Le produit doit être conforme à la norme 4105 du MTQ et être appliqué au taux de 0,30 L/m² sur une surface nouvellement planée et de 0,20 L/m² entre les couches d'enrobés bitumineux.

Si la surface préparée à l'émulsion de bitume est salie par la circulation, l'entrepreneur devra prévoir à nouveau une préparation de surfaces de contact dont le coût devra être compris dans le prix au mètre carré des revêtements bitumineux.



Pose conforme du liant d'accrochage

Les manquements observés incluaient notamment les situations suivantes :

- La surface ne respectait pas le taux d'application du bitume.
- Bien que le taux de pose initial était conforme, à la suite de la circulation des camions d'asphalte, le liant a été arraché.

Le devis indique clairement que si la circulation de véhicules vient compromettre le liant, l'entrepreneur doit en poser à nouveau. Le technicien de laboratoire aurait dû aviser le surveillant de la problématique et émettre un mémo de non-conformité



Exécution des travaux d'asphalte

Les chargés de projets de la Ville dépendent entièrement des surveillants pour être tenus informés des conditions sur les chantiers. Ainsi, leurs décisions sont fondées en grande partie sur les recommandations des surveillants. Le manquement de celui-ci de faire respecter le devis lors de l'exécution des travaux peut notamment entraîner des dépenses additionnelles pour la Ville lors de demandes de correctifs, puisque la non-conformité n'a pas été signalée. Voici un exemple où le surveillant n'a pas fait respecter les exigences du devis lors de la mise en place de l'enrobé bitumineux. Il s'agissait ici d'un contrat couvrant plusieurs rues et où un manquement a été constaté dès le début des travaux.

Extrait du devis :

DEVIS TECHNIQUE – VOIRIE	APPEL D'OFFRES PUBLIC 401310
<p>24. MISE EN PLACE DE L'ENROBÉ BITUMINEUX</p> <p>L'enrobé bitumineux devra être mis en place en une seule opération pour éliminer la présence de joints froids longitudinaux. L'entrepreneur doit prévoir un minimum de deux (2) finisseurs en tout temps pour couvrir toute la largeur de la chaussée. Les bandes d'enrobés doivent être posées de façon adjacente.</p> <p>Aucun joint froid longitudinal ne sera accepté.</p>	

Le surveillant a laissé l'entrepreneur déroger au devis et utiliser une seule paveuse pour la première rue incluse dans le contrat; l'entrepreneur devait plutôt utiliser deux paveuses côte à côte tel qu'indiqué dans le devis. Ceci représente une économie de coûts pour l'entrepreneur, mais entraîne la présence d'un joint longitudinal. Le surveillant de chantier n'a toutefois pas averti le chargé de projet de la Ville, ni émis de mémo de non-conformité pour ce manquement. Dans ce cas, les chargés d'enquête du Bureau de l'inspecteur général ont avisé le chargé de projet du manquement au devis.



Quand la Ville a demandé à l'entrepreneur de meuler le joint longitudinal non-conforme, l'entrepreneur a d'abord facturé la Ville pour des « travaux supplémentaires ». La présence du Bureau de l'inspecteur général sur le chantier et son intervention ont toutefois poussé l'entrepreneur à retirer sa réclamation.

De plus, un suivi par les chargés d'enquête a permis de s'assurer que l'entrepreneur a utilisé deux paveuses sur le reste des rues incluses au contrat.

Au point de vue de la qualité des travaux, un joint longitudinal nuit à la durabilité du revêtement. En effet, le joint devient une zone de faiblesse où l'eau s'infiltre. Par les cycles de gels et dégels, des fissures apparaissent alors dans la chaussée.



Conséquences d'un joint longitudinal

Réalisation des joints de pavage

Cette problématique concerne également la réalisation des joints, lorsque le surveillant accepte que des défauts de joint froid soient réparés sans recourir à la méthode prescrite au devis.

Extrait du devis :

24. MISE EN PLACE DE L'ENROBÉ BITUMINEUX

Aucun joint froid longitudinal ne sera accepté.

Un adhésif pour joint froid conforme à l'article « application d'un produit adhésif pour la réalisation d'un joint froid » devra être appliqué sur la bande d'enrobé froide sur les joints de construction transversaux et de raccordement à la chaussée existante.

Le surveillant a accepté la réparation d'un défaut de joint froid en utilisant une torche à propane au lieu de l'adhésif exigé au devis.



Utilisation d'une torche au propane

Suivant cette observation par les chargés d'enquête du Bureau de l'inspecteur général, le technicien de laboratoire a été avisé de ce manquement et ce dernier a demandé au travailleur de changer son outil.

Le chauffage d'un joint froid l'endommage et l'affaiblit, ce qui cause des fissures, et à long terme des nids-de-poule.

Chantiers de réfection des trottoirs

Le Bureau de l'inspecteur général a constaté des problématiques similaires concernant le non-respect des exigences du devis entre les chantiers de pavages et de trottoirs. Les observations liées au manque de rigueur des surveillants de chantiers de pavages apparaissent également pour les surveillants de chantiers de trottoirs.

Joint de dilatation

Les joints de dilatation servent à accommoder les dilatations thermiques et les différents mouvements du sol.

Seuls deux (2) chantiers sur plus d'une vingtaine ayant fait l'objet de visites du Bureau de l'inspecteur général comportaient des joints réalisés de façon conforme au devis.

La fissuration engendre à long terme des dislocations du béton par les cycles de gel-dégel. Suivant l'action des sels de déglacage et de l'eau qui s'infiltré dans le béton, la tige métallique se corrode. Le goujon métallique, en rouillant, prend de l'expansion et fait éclater le béton, tel que sur cette photo.



Contrôle de la qualité du béton

Concernant le respect des normes de contrôle de la qualité du béton, le technicien de laboratoire doit, en cas d'écart par rapport aux exigences du devis, en informer immédiatement le surveillant ou le représentant de la Ville et émettre un avis de non-conformité.

Les chargés d'enquête du Bureau de l'inspecteur général ont relevé plusieurs situations à cet égard:

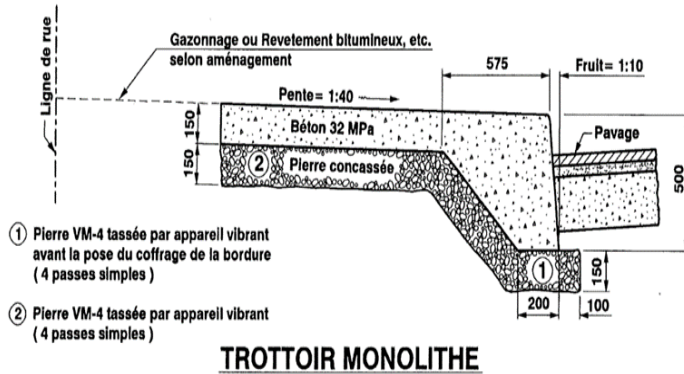
- Un technicien n'a pas fait les tests d'affaissement du béton selon la fréquence prescrite au devis.
- Des techniciens ont omis d'aviser les surveillants lorsque le béton était non-conforme.
- Un technicien n'a pas pris d'échantillon d'un béton déclaré non-conforme après avoir dépassé le délai de deux (2) heures, mais néanmoins mis en place par l'entrepreneur.
- Un technicien a omis de signaler un changement dans la formule de béton utilisée par l'entrepreneur.
- Plusieurs techniciens n'ont pas émis d'avis de non-conformité à l'entrepreneur pour avoir ajouté de l'eau au béton après le délai permis, soit soixante (60) minutes après le malaxage initial. Dans trois (3) cas, le surveillant, informé par le Bureau de l'inspecteur général, n'a pris aucune action et son supérieur a été avisé par les chargés d'enquête.



L'ajout de l'eau modifie le ratio eau/ciment du mélange et peut engendrer une perte significative de la résistance du béton et de la capacité à subir des cycles de gel et dégel.

Fondation de pierres et coffrage

Un dessin normalisé de la Ville montre la fondation de pierre concassée qui doit être posée avant la mise en place du béton.



Extrait du devis :

4.01 Coffrages – Généralités (fascicule 2-6, volume 4, cahier des prescriptions normalisées)

Tous les trottoirs doivent être construits entre deux coffrages et la mise en place du coffrage de la bordure doit être faite après la mise en place et le tassement de la pierre.

5.03 Fondation en pierre - Mise en place (fascicule 2-6, volume 4, cahier des prescriptions normalisées)

Pour les trottoirs à revêtement en béton, l'Entrepreneur doit d'abord placer et tasser la pierre sous la bordure et le cours d'eau, avant la pose du coffrage de la bordure du trottoir. Il doit ensuite placer et tasser la pierre sous le trottoir.

Sur plusieurs chantiers, les surveillants n'ont pas fait respecter les exigences de la pose de pierre avant l'installation des coffrages.

En posant la pierre après la mise en place du coffrage, le béton se trouve non supporté au moment du décoffrage, alors que le béton est encore en cours de durcissement. Le trottoir peut alors être appelé à se fissurer prématurément.

Pose du treillis métallique

De la même manière, les exigences des devis comportent des indications précises quant à la pose du treillis métallique servant d'armature.

Extrait du devis :

9.03 Armature – Pose (Fascicule 2-6, volume 4, cahier des prescriptions normalisées)

Le treillis métallique doit être placé sur des supports dont la hauteur varie selon l'épaisseur du béton, comme indiqué à l'article 5.01 du fascicule 1.4 et comme montré au croquis MV-209.

Le Bureau de l'inspecteur général a constaté que le treillis métallique n'est pas supporté correctement et souvent mis en place directement sur le béton.



Le treillis métallique non supporté ne vient pas jouer son rôle d'armature dans le béton s'il se retrouve au fond. Le béton est un matériau possédant de très bonnes propriétés en compression, mais pas en tension. Les devis de la Ville demandent l'ajout de treillis métallique à certains endroits précis où les trottoirs sont plus sollicités en tension. Des dislocations du trottoir peuvent apparaître en l'absence d'armature adéquate.

Climat de travail sur les chantiers

La surveillance des chantiers a également permis d'observer le climat de travail et les défis auxquels font face les surveillants et les techniciens dans leurs fonctions. Sur un chantier de trottoirs ou de pavage, l'équipe de l'entrepreneur est en général formée de six (6) à dix (10) personnes incluant les ouvriers, le contremaître et les conducteurs de camions ou de bétonnières. Pour sa part, le donneur d'ouvrage est généralement représenté par le surveillant et le technicien de laboratoire. Or, ces deux personnes, appartenant à des organisations différentes, n'interfèrent pas dans leur travail respectif. Conséquemment, quand un problème ou un conflit survient, le technicien et le surveillant doivent affronter seuls l'ensemble des travailleurs sur le chantier.

Cette situation peut être difficile à gérer considérant le nombre de représentants de l'entrepreneur présents sur un chantier lorsque le surveillant doit prendre une décision impopulaire. De plus, celui-ci doit travailler avec la même équipe durant plusieurs semaines quotidiennement, ce qui ajoute à la pression de développer une bonne relation de travail avec ces travailleurs.

Par exemple, sur les chantiers impliquant l'utilisation du béton, le technicien de laboratoire décide si les travaux peuvent débuter ou non en fonction de la qualité du béton. Ainsi, l'ensemble des employés de l'entrepreneur, du fournisseur de béton et le surveillant attendent le résultat de ses tests pour commencer. Ce technicien peut ainsi être exposé à une pression des représentants de l'entrepreneur s'il doit prendre une décision défavorable à ceux-ci.

À ce titre, les chargés d'enquête du Bureau de l'inspecteur général ont été témoins de la colère d'un chauffeur de bétonnière sur un chantier à l'égard d'un technicien à la suite de l'annonce d'un résultat de non-conformité. Le chauffeur en question a crié au technicien qu'il « n'y connaissait rien » et que son test n'était pas conforme.

Sur un autre chantier, un technicien a rapporté avoir dû subir les cris et la colère d'un entrepreneur à la suite de sa décision d'exiger le bon taux de compaction des matériaux de remblais pour des travaux. Il explique que l'entrepreneur s'est fâché puisque les autres techniciens acceptaient un taux inférieur à ce qui était requis et que cette exigence lui compliquait la tâche. Ce même technicien a indiqué que le faible soutien de ses supérieurs dans ces situations n'aide pas à réduire ce type de comportement sur les chantiers, puisqu'il n'y a pas ou peu de conséquences pour ces individus.

Enfin, les décisions défavorables d'un technicien peuvent être difficile à gérer pour celui-ci lorsqu'il fait face à un front commun du contremaître et des ouvriers. Des chargés d'enquête du Bureau de l'inspecteur général ont été témoins d'une situation où les ouvriers se sont regroupés autour du contremaître et du technicien qui venait d'arrêter les travaux. Si les chargés d'enquête n'avaient pas été présents à ce moment, le technicien aurait alors fait seul face à la colère du contremaître en plus des ouvriers regroupés autour de lui. Ce type de situation permet de comprendre la forte pression que peuvent subir les techniciens d'autoriser la poursuite des travaux au détriment de la qualité d'exécution de ceux-ci.

Ayant connaissance des conséquences de s'opposer à l'entrepreneur et de retarder les travaux, il devient alors probable qu'afin d'éviter une confrontation sur le chantier certains techniciens ou surveillants soient favorables à accommoder l'entrepreneur en acceptant certaines irrégularités récurrentes.

Conclusions

Les opérations de surveillance des chantiers de resurfaçage des routes et de reconstruction des trottoirs ont mis en évidence plusieurs éléments, soit :

- Le rôle essentiel et névralgique des surveillants de chantiers et de laboratoires en vertu des responsabilités et des tâches qu'ils doivent accomplir ;
- Des situations observées où les règles contractuelles n'ont pas été respectées par l'entrepreneur général et/ou des non-conformités ont été tolérées ;
- Le contexte de travail parfois difficile des surveillants et la pression qu'ils peuvent subir de la part des entrepreneurs.

Toutefois, chaque situation identifiée où le surveillant aurait dû agir résulte du défaut de l'entrepreneur général de respecter lesdites règles contractuelles. Dans le cadre de son contrat avec la Ville de Montréal, il a la responsabilité de lire les devis, vérifier les méthodes de travail demandées et présenter un prix qui couvre tous ses besoins. L'entrepreneur doit respecter tous les devoirs et obligations qui découlent de son contrat, ce qui inclut le professionnalisme et l'application des clauses inscrites au devis. Il a l'obligation légale d'agir au mieux des intérêts du donneur d'ouvrage et de veiller à la qualité de l'exécution des travaux. Or, les observations sur les chantiers démontrent que certains entrepreneurs tentent de gagner temps et argent en économisant sur les quantités et la qualité du matériel au mépris de normes ou exigences techniques.

Lorsque l'entrepreneur utilise du béton qui a dépassé la limite de temps permise de transport, omet de mettre des supports sous les goujons ou d'ajouter suffisamment de liant, la qualité des travaux est réduite. Concrètement, ces manquements peuvent avoir des conséquences négatives sur la durée de vie des chaussées en augmentant les fissures et les nids-de-poule ou en dégradant l'état des trottoirs.

À cet égard, le Bureau de l'inspecteur général tient à rappeler que le rôle des surveillants est justement de déceler ces manquements et de veiller à ce qu'ils soient corrigés. Les devis de la Ville détaillent ses exigences et ses attentes eu égard aux travaux effectués par les entrepreneurs, et bien que cela puisse susciter le mécontentement de ces derniers, il revient aux surveillants d'agir avec rigueur et d'assumer pleinement leurs responsabilités. Étant les représentants de la Ville sur les chantiers, les surveillants se doivent de faire respecter les devis

tout au long de l'exécution des contrats. Tel que l'a démontré l'enquête, lorsque les surveillants faillissent à la tâche, cela a un impact clair sur la qualité des travaux et ultimement, la Ville devra refaire ses rues et ses trottoirs plus tôt que prévu.

Il est également important que le donneur d'ouvrage prenne les mesures nécessaires afin d'obtenir du cocontractant le travail pour lequel celui-ci est rémunéré. Le Bureau de l'inspecteur général s'engage à poursuivre ses opérations de surveillance de chantier et continuer à signaler les irrégularités observées aux différents intervenants de la Ville de Montréal. Toutefois, bien que la présence du Bureau de l'inspecteur général sur les chantiers ait permis de responsabiliser les entrepreneurs et les surveillants quant à leurs devoirs respectifs et de corriger les manquements constatés, d'autres formes d'interventions demeurent disponibles afin d'assurer l'intégrité de l'exécution des contrats.

CONCLUSION

Tels que le démontrent l'ensemble des dossiers présentés dans ce rapport, le rôle du Bureau de l'inspecteur général s'étend au-delà de l'enquête ponctuelle sur un contrat donné. Que ce soit par l'entremise de la division Analyses et préenquêtes ou par la présence de chargés d'enquête sur les chantiers montréalais, plusieurs axes d'intervention sont mis en œuvre afin d'assurer l'intégrité de l'ensemble des processus contractuels à la Ville de Montréal, de la préparation des appels d'offres jusqu'à l'exécution des contrats qui en découlent. Les observations et constats énoncés dans le présent rapport démontrent la pertinence pour l'inspecteur général de maintenir un rôle actif à tous ces stades, ce à quoi il s'engage.

En plus de maintenir une vigie sur les secteurs d'activités traités précédemment, le Bureau de l'inspecteur général a entrepris au début de l'été 2018 une enquête dans un secteur névralgique de tout chantier de construction, à savoir l'excavation, le transport et la disposition des sols contaminés. Cette enquête se poursuivra au cours de l'automne.

Par ailleurs, outil des plus efficaces dans la prévention des manquements à l'intégrité, les activités de formation du Bureau de l'inspecteur général continueront leur déploiement dans les prochains mois. Une nouvelle série de cours a été créée durant la période estivale et sera offerte à tous les employés impliqués dans les processus d'octroi ou d'exécution de contrats, au personnel politique ainsi qu'aux élus de la Ville. De plus, des capsules éducatives en ligne portant sur une variété de sujets en lien avec le mandat du Bureau de l'inspecteur général sont en cours de développement.

En terminant, tel que mentionné dans notre rapport annuel pour les activités de 2017, la *Loi sur l'Autorité des marchés publics* accroît la mission du Bureau de l'inspecteur général, en le substituant à cette instance pour l'exercice des fonctions et pouvoirs eu égard à la Ville de Montréal et à d'autres entités liées. Ces dispositions entrent en vigueur dix (10) mois après l'entrée en fonction du premier président-directeur général de l'Autorité des marchés publics, soit le 29 mai 2019. Le Bureau de l'inspecteur général travaille activement afin d'être prêt à relever ce nouveau mandat.

Toute personne, qu'il s'agisse d'un citoyen, fournisseur, entrepreneur général ou employé de la Ville de Montréal peut avoir recours à notre ligne de dénonciation pour nous faire part de ses observations ou d'irrégularités qu'elle pense avoir constatées, pour dénoncer une situation concernant le devis d'un appel d'offres, le traitement du processus d'octroi d'un contrat ou l'exécution d'un contrat. La loi garantit la confidentialité des dénonciateurs et le Bureau de l'inspecteur général s'engage à respecter intégralement cette obligation.

Pour faire une dénonciation :

Par formulaire électronique: bigmtl.ca/denonciation

Par courriel : big@bigmtl.ca

Par téléphone : 514-280-2800

En personne : 1550 rue Metcalfe bureau 1200
Montréal (Québec) H3A 1X6

