



Rapport annuel de l'inspecteur général de la Ville de Montréal

Déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Exercice se terminant le 31 décembre 2017

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

26 mars 2018



MOT DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL

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

C'est avec honneur et privilège que je vous transmets le *Rapport annuel de l'inspecteur général de la Ville de Montréal* pour l'exercice se terminant le 31 décembre 2017, conformément aux dispositions de l'article 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*.

Ayant été nommé en février 2014, j'entame maintenant la cinquième – et dernière – année de mon mandat à titre de premier inspecteur général de la Ville de Montréal. En effet, la loi prévoit que l'inspecteur général est nommé pour un mandat de cinq (5) ans qui ne peut être renouvelé. Le conseil municipal devra donc désigner la personne qui me succèdera dans mes fonctions en adoptant une résolution à cet effet aux deux-tiers des voix tel que le prescrivent les articles 57.1.1 à 57.1.6 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*. Je profite de l'occasion pour souligner que le caractère non-renouvelable du mandat confié à l'inspecteur général est fondamental

et nécessaire au bon exercice de la fonction, puisqu'il s'agit là de l'une des garanties permettant d'assurer son indépendance, tant en apparence que dans les faits.

Ceci étant dit, l'équipe multidisciplinaire que j'ai bâtie de concert avec mes inspecteurs généraux adjoints est aujourd'hui complète. Je suis persuadé que cette équipe saura assurer la pérennité de la mission et la continuité des actions posées jusqu'à présent. Je suis fier de la structure mise sur pied, des méthodes de travail instaurées et des processus implantés au sein du Bureau de l'inspecteur général qui permettront à mon(ma) successeur(e) de mener avec efficacité et rigueur le mandat qui lui sera, à son tour, confié.

Je suis également fier des réalisations accomplies depuis ma nomination à titre d'inspecteur général. Ce rapport fera état des actions posées par le Bureau au cours de l'année 2017 ainsi que des grandes

orientations fixées pour l'année 2018.

Depuis quatre (4) ans, mon équipe et moi sommes intervenus auprès de multiples instances de la Ville et des sociétés paramunicipales, que ce soit par le biais de décisions résiliant des contrats ou annulant des processus d'appel d'offres, de rapports de recommandations ou encore d'interventions en amont. Nous avons dénoncé des situations inacceptables, qu'elles soient le résultat d'actions de la Ville, de lacunes au niveau des politiques en place ou encore d'actes posés par des contractants. Nous avons également sensibilisé les élus et employés quant à leur rôle à titre de gardien de l'intégrité des processus contractuels via le déploiement, en 2017, de séances de formation. Celles-ci ont pour objectif de doter les participants d'outils leur permettant de prévenir et détecter les manquements à l'intégrité et aux règles applicables. Basées sur l'expérience du Bureau, elles misent sur une approche par compétences et des mises en situation.

Tout au long de mon mandat, et particulièrement en 2017, nous avons développé des partenariats et protocoles d'entente avec d'autres organismes de surveillance, de contrôle et d'application de la loi, tant au niveau municipal, provincial et fédéral qu'aux États-Unis et en Europe. Ces collaborations visent à concerter les forces de chacun, à créer un pôle de connaissances, à coordonner l'échange d'informations et à assurer une présence sur le terrain encore plus efficace. Le Bureau de l'inspecteur général se voit ainsi comme étant un outil complémentaire s'intégrant dans l'arsenal des leviers disponibles à l'État pour lutter contre la collusion, la corruption et l'usage de manœuvres frauduleuses dans les marchés publics.

Les mesures novatrices mises en place au niveau des processus contractuels et le soutien apporté aux employés responsables de l'octroi et la gestion des

contrats ont permis d'atteindre rapidement des résultats exceptionnels. Entre autres, nous avons créé une unité de coordination avec les unités d'affaires de la Ville et instauré un programme de parrainage auprès des différents arrondissements et services de la Ville et des sociétés paramunicipales afin de mener par l'exemple et donner aux employés des moyens d'agir face à des situations présentant des irrégularités ou des risques d'atteinte à l'intégrité.

L'ensemble des actions posées par le Bureau a permis d'implanter une nouvelle culture d'intégrité au sein de la Ville, de rétablir un climat de confiance des citoyens en leurs institutions municipales, mais également d'ériger l'imputabilité au premier plan. Les interventions effectuées ont été vectrices de changements, tant dans les mœurs et les pratiques que dans les politiques plus globales.

Malgré les progrès constatés, il ne faudra cependant jamais perdre de vue les circonstances qui ont mené à la création du poste d'inspecteur général à la Ville de Montréal, une première au Québec. Nous avons, depuis, assisté au développement de postes similaires dans d'autres villes du Québec. Notamment, les villes de Laval, Saint-Jérôme et Longueuil ont annoncé respectivement la création du Bureau d'intégrité et d'éthique de Laval (BIEL), du Bureau de l'intégrité professionnelle et administrative (BIPA) et du Bureau d'inspection contractuelle (BIC).

De son côté, l'Assemblée nationale du Québec a procédé en 2017 à l'étude détaillée du projet de loi 108 instituant l'Autorité des marchés publics (AMP), organisation chargée de surveiller l'ensemble des contrats des organismes publics incluant les organismes municipaux et d'appliquer les dispositions de la *Loi sur les contrats des organismes publics* concernant l'inadmissibilité aux contrats publics, l'autorisation préalable à l'obtention d'un contrat public ou d'un sous-contrat public et les rapports de rendement des contractants relativement à

l'exécution d'un contrat. Ce projet de loi, présenté comme réponse à la première recommandation de la Commission Charbonneau, a finalement été adopté et sanctionné le 1^{er} décembre 2017.

Au cours de ces dernières années à titre d'inspecteur général, j'ai été en mesure de constater la valeur ajoutée que peut revêtir une entité indépendante de surveillance administrative des processus contractuels si elle se voit confier des pouvoirs d'enquête et d'intervention à la hauteur du mandat qui lui est confié et si elle protège adéquatement ceux et celles qui lui dénoncent des situations irrégulières. Il est donc souhaitable que les entités créées aient suffisamment de latitude dans leur champ d'action pour qu'elles puissent jouer un rôle réel et efficace dans l'affranchissement des pratiques dénoncées sous l'ère de la Commission Charbonneau.

Ceci étant dit, il faut garder à l'esprit que la valeur ajoutée d'un bureau tel que celui de l'inspecteur général ne se traduit pas toujours en chiffres ou par un gain monétaire, mais en impacts à court, moyen et long terme sur les pratiques des contractants, la rigueur et les politiques des donneurs d'ouvrage et l'intégrité des processus contractuels. Il n'y a pas de prix à l'intégrité. Plusieurs interventions sporadiques passées sous silence au fil des années ont eu des impacts indéniables sur les relations contractuelles entre la Ville et ses contractants et ont permis de prévenir de sérieux manquements. La création d'une équipe de pré-enquête au sein du Bureau en 2017 nous a d'ailleurs permis de réagir encore plus rapidement auprès des différentes

instances de la Ville. La présence du Bureau sur les chantiers en cours et le soutien apporté aux employés ont également eu un impact positif, notamment sur la surveillance de l'exécution des contrats. Les employés ont ainsi été encouragés à appliquer les clauses contractuelles et à exiger la qualité à laquelle la Ville est en droit de s'attendre de ses contractants.

Chaque année, une section du rapport annuel est dédiée aux dossiers qui font l'objet d'une intervention en amont ou au stade de la pré-enquête. Dans un souci d'être davantage opportun dans le traitement public de ces dossiers, dès 2018, le Bureau examinera la pertinence de produire un rapport biannuel traitant des actions posées, plutôt que d'attendre la sortie du rapport annuel qui doit être déposé au plus tard le 31 mars de l'année suivante.

Je désire finalement souligner l'importance d'une vigie constante des marchés publics. En effet, les enquêtes menées me permettent de constater le développement de nouveaux stratagèmes et l'émergence d'entreprises liées créées et/ou utilisées dans l'objectif de contourner les règles mises en place et les sanctions imposées aux contrevenants. Il est donc primordial d'exercer en tout temps une surveillance accrue des processus d'octroi et d'exécution des contrats.

L'inspecteur général,

Denis Gallant, *Ad. E.*
ORIGINAL SIGNÉ





MESSAGE FROM THE INSPECTOR GENERAL OF MONTRÉAL

Mayor Valérie Plante, Members of the City Council and the Agglomeration Council, and citizens of Montréal,

It is an honour and a privilege for me to present the Annual Report of the Inspector General of *Ville de Montréal* for the year ended December 31, 2017, pursuant to section 57.1.23 of the *Charter of Ville de Montréal, metropolis of Québec*.

As I was appointed in February 2014, I am going into the fifth - and last - year of my tenure as the first Inspector General of *Ville de Montréal*. Indeed, the legislation provides that the Inspector General is appointed for a five (5)-year non-renewable mandate. The City Council will have to designate the person who will succeed me and assume my duties by a resolution adopted by a two-thirds majority vote, as prescribed by sections 57.1.1 to 57.1.6 of the *Charter of Ville de Montréal, metropolis of Québec*. I take this opportunity to emphasize that the non-renewable mandate granted to the Inspector General is fundamental and necessary for the proper

exercise of this function, since it is one of the safeguards of its independence, both in appearance and in fact.

Notwithstanding, the multidisciplinary team I have created together with my deputies is now complete. I'm convinced this team will ensure the mission's permanence and continuity in the actions undertaken so far. I am proud of the structure, working methods, and processes we established within the office, which will enable my successor to fulfil, in turn, his or her mandate with rigour and efficiency.

I am also proud of our achievements since my nomination as Inspector General. This report will highlight actions taken by the office in 2017, as well as guidelines set for 2018.

For the past four (4) years, we have intervened with several bodies of the City and its paramunicipal organizations, whether through

decisions to rescind contracts or cancel calls for tenders, recommendation reports or upstream interventions. We have denounced unacceptable situations either resulting from actions taken by the City or due to shortcomings of existing policies or actions of contractors. We have also raised elected officials and City employees' awareness of their role as guardians of the contractual processes' integrity with the deployment of training courses in 2017. These courses aim to provide participants with tools to prevent and detect breaches of integrity and applicable rules. Built around the office's experience, they rely on a competency-based approach and practical scenarios.

Throughout my tenure, and especially in 2017, we have developed partnerships and memoranda of understanding with other monitoring, control and law enforcement agencies operating at the municipal, provincial and federal level, and in the United States and Europe. These collaborations aim to coordinate each other's efforts, to create a knowledge hub, to regulate the sharing of information, and to ensure an even more effective presence on the ground. The office thus positions itself as a complementary tool integrated into the arsenal of levers available to the State to fight collusion, corruption, and the use of fraudulent tactics in public procurement.

The innovative measures put in place regarding contractual processes and the support provided to City employees responsible for awarding and managing contracts have made it possible to quickly achieve outstanding results. Particularly, we have created a coordination unit with the City business units, and established a mentoring program with the City various boroughs and departments and its para-municipal organizations, in order to lead by example and to provide employees with means to address cases of irregularities or integrity risks.

All the actions taken by the office have helped to implement a new integrity culture within the City and to restore citizens' trust in their municipal institutions, but also to bring accountability back to the forefront. The interventions carried out have been a driver of change, regarding as much customs and practices as more comprehensive policies.

Despite the progress made, however, we must never lose sight of the circumstances that led to the creation of the Inspector General in Montréal, a first in Québec. Since then, similar positions have been developed in other cities in Québec. Notably, the cities of Laval, Saint-Jérôme and Longueuil announced the creation of Laval's Office of integrity and ethics (*Bureau d'intégrité et d'éthique de Laval (BIEL)*), the Office of professional and administrative integrity (*Bureau de l'intégrité professionnelle et administrative (BIPA)*), and the Office of contract verification (*Bureau d'inspection contractuelle (BIC)*), respectively.

For its part, the National Assembly of Québec undertook a detailed consideration of Bill 108 establishing the *Autorité des marchés publics*, an organization in charge of overseeing all public procurement for public bodies, including municipal bodies, and applying the provisions of the *Act respecting contractual by public bodies* regarding ineligibility for public contracts, prior authorization to obtain public contracts or subcontracts, and contractors' performance evaluations in relation to the performance of contracts. This bill, introduced in response to the Charbonneau Commission's first recommendation, was eventually passed and assented to on December 1, 2017.

Over the past years as Inspector General, I have been in a position to observe the added value that an independent body for administrative monitoring of contractual processes can offer, if it is granted investigative and intervention powers in keeping with its mandate, and if it protects appropriately those

who denounce irregular situations. Therefore, it is advisable that entities created have sufficient scope to be able to play a real and efficient role in extrication from practices condemned by the Charbonneau Commission.

However, one must bear in mind that the added value of an organization like the Inspector General's office does not always translate into figures or financial gain, but into short, medium and long-term impacts on contractors' practices, clients' rigour and policies, and contractual processes' integrity. Integrity is priceless. Several sporadic interventions that went unmentioned over the years have had undeniable impacts on contractual relations between the City and its contractors, and have prevented serious breaches. The creation of the Preliminary Investigations team within the office in 2017 has allowed us to react even more rapidly toward the City's different bodies. The office's presence on construction sites and the support provided to employees have also had a positive impact, particularly on contract execution's monitoring. Employees have thus been encouraged to apply contractual clauses and to demand the quality the City is entitled to expect from its contractors.

Each year, one section of the annual report is dedicated to the files addressed by upstream intervention or during the preliminary investigation phase. With a view to provide an even more timely public account of these files, the office will examine in 2018 the relevance of issuing a biannual report on the actions taken, rather than waiting for the annual report published by March 31, the next year.

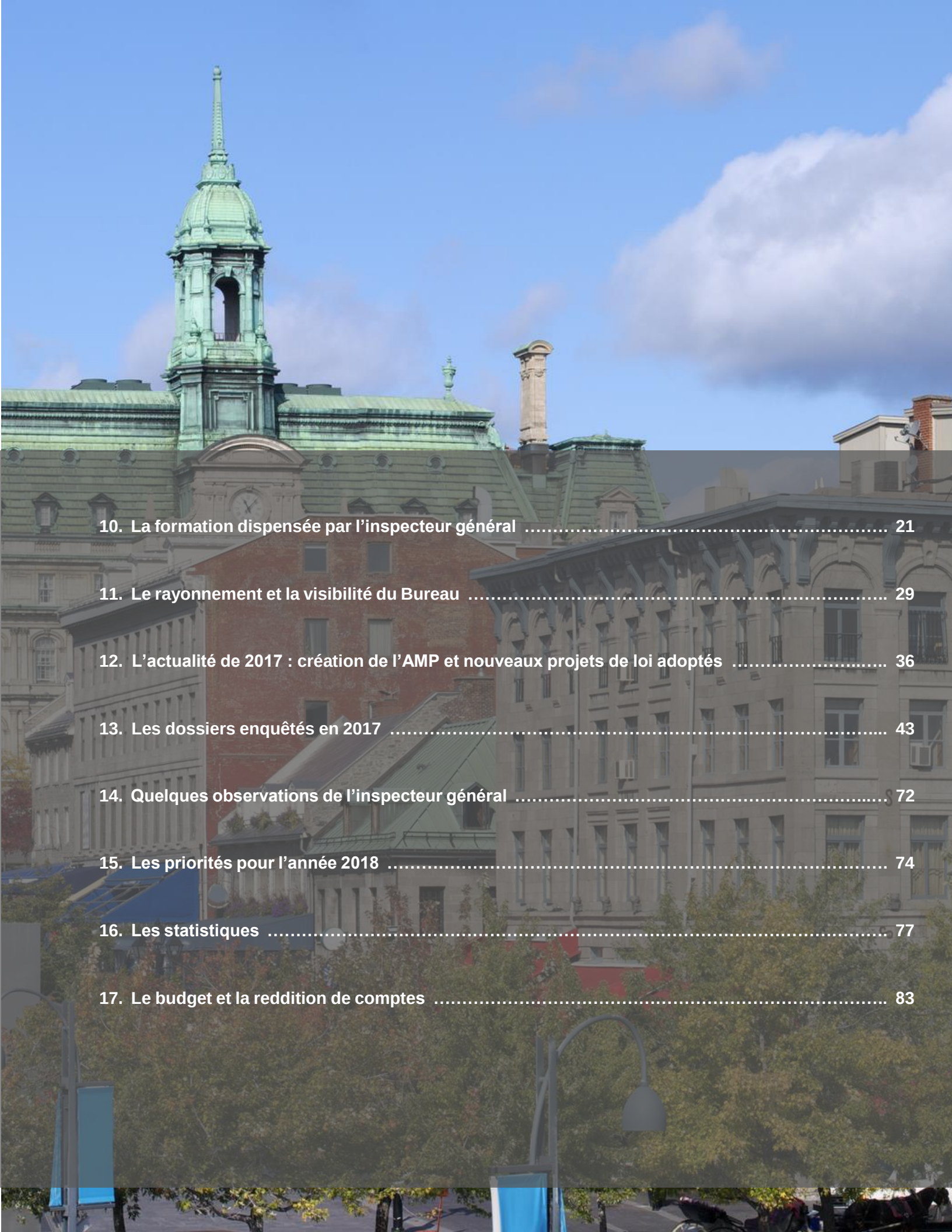
Finally, I wish to emphasize the importance of public procurement's constant monitoring. Indeed, the investigations conducted have allowed me to note new schemes and the emergence of related entities created and/or used to circumvent the rules put in place and the sanctions imposed on offenders. It is therefore essential to maintain at all times an increased oversight of contract award and execution processes.

The Inspector General

Denis Gallant, Ad. E.
ORIGINAL COPY SIGNED

TABLE DES MATIÈRES

1. Les faits saillants de l'année 2017	1
2. L'inspecteur général et son équipe	2
3. Les mandats de l'inspecteur général	8
4. Les personnes soumises à la compétence de l'inspecteur général	9
5. Les pouvoirs de l'inspecteur général	10
6. La mission de l'inspecteur général	13
7. Énoncés de principe	15
8. La ligne de dénonciation	17
9. Une nouvelle structure organisationnelle	18



10. La formation dispensée par l'inspecteur général	21
11. Le rayonnement et la visibilité du Bureau	29
12. L'actualité de 2017 : création de l'AMP et nouveaux projets de loi adoptés	36
13. Les dossiers enquêtés en 2017	43
14. Quelques observations de l'inspecteur général	72
15. Les priorités pour l'année 2018	74
16. Les statistiques	77
17. Le budget et la reddition de comptes	83



BUREAU DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL de la Ville de Montréal

L'inspecteur général peut être
rejoint de plusieurs façons :



Par téléphone :
(514) 280-2800



Par le formulaire en ligne :
www.bigmtl.ca



Par courriel :
BIG@bigmtl.ca



Par télécopieur :
(514) 280-2877



Par la poste ou en personne :
1550, rue Metcalfe,
12^e étage, bureau 1200
Montréal (Québec)
H3A 1X6

1. LES FAITS SAILLANTS DE L'ANNÉE 2017



269

dénonciations reçues

20

dossiers d'enquête ouverts à l'initiative de l'inspecteur général



+480

témoins rencontrés ou contactés

127

opérations de surveillance



27*

demandes de production de renseignements

9

inspections

8

ordonnances d'accès

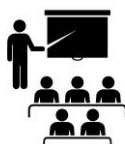
2

demandes d'assistance



4

rapports publics (2 décisions de résiliation et 2 rapports de recommandations)



24

séances de formation dispensées

845

personnes formées

Tous les rapports et décisions de l'inspecteur général sont disponibles en ligne sur le www.bigmtl.ca

MARS 2017

Résiliation de contrats de location de remorqueuses affectées aux activités de déneigement, car les entrepreneurs ont commis des manœuvres frauduleuses visant à permettre à des entrepreneurs déjà sanctionnés par une décision de l'inspecteur général de continuer à obtenir des contrats.

AVRIL 2017

Rapport de recommandations visant à dresser le portrait de l'industrie du remorquage à la Ville de Montréal et démontrant un partage du territoire entre les entrepreneurs et l'implication du crime organisé, en l'absence de contrats de la Ville couvrant les activités de remorquage.

SEPTEMBRE 2017

Résiliation d'un contrat visant la reconstruction de belvédères, car l'adjudicataire du contrat a conclu – sans le déclarer à la Ville – une entente de coentreprise avec un entrepreneur ne possédant pas d'autorisation de l'AMF, lui permettant ainsi d'obtenir un contrat contrairement aux règles d'ordre public.

Recommandation de résilier un contrat en raison de manquements graves contraires aux exigences de la bonne foi commis par les intervenants de la Ville de Montréal pendant le processus d'appel d'offres.

* Cette diminution en nombre s'explique par le recours privilégié aux demandes informelles et aux remises volontaires (voir p. 10).

2. L'INSPECTEUR GÉNÉRAL ET SON ÉQUIPE



L'inspecteur général

Denis Gallant, Ad. E.

Titulaire d'un baccalauréat en droit de l'Université de Sherbrooke et d'une maîtrise en droit de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), Me Gallant est membre du Barreau du Québec depuis 1990.

Nommé à l'unanimité par les membres du conseil municipal de la Ville de Montréal à titre de premier inspecteur général de la Ville de Montréal le 24 février 2014, Me Gallant a le mandat de surveiller les processus de passation des 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 de favoriser le respect des dispositions légales et des exigences de la Ville en matière d'octroi et d'exécution des contrats.

Avant son entrée en poste, il était procureur en chef adjoint de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC).

Me Gallant a également occupé la fonction de procureur de la Couronne pendant de nombreuses années. Spécialisé en matière de poursuites criminelles concernant les stupéfiants et le crime organisé, il a d'abord œuvré au Bureau de lutte au crime organisé du ministère de la Justice du Québec pour ensuite se joindre, en 2007, au Service des poursuites pénales du Canada où il a occupé le poste de procureur fédéral et chef d'équipe. Il a débuté sa carrière d'avocat à l'aide juridique de Montréal où il a pratiqué pendant plusieurs années, dont la majeure partie en droit criminel et pénal.

Me Gallant a plaidé devant tous les tribunaux de juridiction criminelle au Québec. À titre de poursuivant, il a œuvré dans plusieurs dossiers complexes en matière de crime organisé devant jury et en appel.

Pendant plusieurs années, il a enseigné le droit criminel, notamment la preuve et la procédure pénale à la Faculté de science politique et de droit à l'Université du Québec à Montréal, ainsi qu'à l'École du Barreau du Québec. Il a également enseigné le droit criminel à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke ainsi qu'à la Faculté de l'éducation permanente de l'Université de Montréal. Enfin, il est souvent appelé à titre de conférencier lors de colloques et de journées d'étude.

En 2011, le Barreau du Québec lui a décerné la distinction Avocat émérite (Advocatus Emeritus).

En 2015, l'Association of Inspectors General lui a décerné la certification Certified Inspector General (CIG).

– Les inspecteurs généraux adjoints –

L'inspecteur général est assisté dans l'exercice de ses fonctions par des inspecteurs généraux adjoints qu'il a lui-même choisis en raison de leurs qualifications, expériences et réalisations professionnelles.



L'inspectrice générale adjointe en titre
Brigitte Bishop

Membre du Barreau du Québec depuis 1989, Me Brigitte Bishop est détentrice d'une licence en droit de l'Université d'Ottawa et d'un DESS en criminalité financière de l'Université de Sherbrooke.

Me Bishop a occupé les fonctions de procureure de la Couronne pendant plus de 27 années. Elle a été membre de plusieurs équipes spécialisées en poursuites criminelles, notamment celles contre les motards criminalisés et celles en matière de lutte contre les produits de la criminalité. Elle a aussi agi à titre de conseillère juridique au sein de la direction de la Sûreté du Québec.

Me Bishop a plaidé devant toutes les instances judiciaires dans le domaine du droit criminel. Elle a siégé à diverses tables de concertation visant l'élaboration de projets de loi municipaux, provinciaux et fédéraux et a également participé à l'élaboration de plusieurs protocoles d'entente entre divers ministères et organismes gouvernementaux.

Me Bishop occupe le poste d'inspectrice générale adjointe en titre. Elle est responsable de l'équipe juridique et possède, par délégation, les pouvoirs de l'inspecteur général de la Ville de Montréal.



**Inspecteur général adjoint –
Inspections et enquêtes**

Michel Forget

Policier de formation, M. Forget a œuvré pendant plus de 26 ans au sein de la Sûreté du Québec. Il a passé la majeure partie de sa carrière à la division des enquêtes criminelles. Il a dirigé plusieurs opérations d'enquête d'envergure, notamment dans des dossiers relatifs au crime organisé ou impliquant des actes de corruption.

M. Forget a également occupé des postes de gestion où il a supervisé des groupes variant entre 6 et 900 enquêteurs. Il a notamment occupé les rôles suivants : gestionnaire responsable de la division de la criminalité financière, directeur adjoint à la lutte au crime organisé, premier officier de la section de l'unité luttant contre la corruption et directeur des communications.

M. Forget est titulaire d'un diplôme de l'Université du Québec à Trois-Rivières en Administration et a suivi avec succès une formation dispensée par l'Académie nationale du FBI à Quantico, en Virginie. Décoré à titre d'Officier de l'Ordre du mérite par le gouverneur général du Canada en 2012 pour sa contribution exceptionnelle à la communauté policière dans tout le pays, M. Forget a joint le Bureau de l'inspecteur général en juin 2015, à titre de chargé d'inspections et d'enquêtes. Depuis novembre 2016, il occupe la fonction d'inspecteur général adjoint – Inspections et enquêtes.

En 2016, l'*Association of Inspectors General* lui a décerné la certification *Certified Inspector General Investigator* (CIGI).



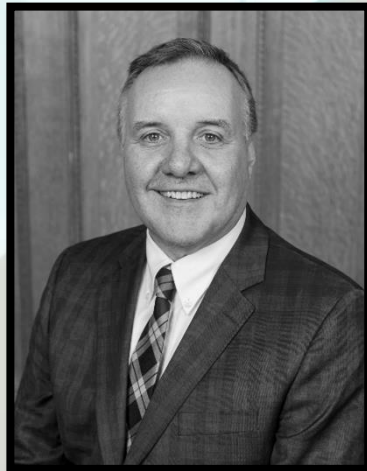
**Inspecteur général adjoint –
Analyses et pré-enquêtes**

Pierre Egesborg

M. Egesborg est détenteur d'un baccalauréat en génie civil de l'Université McGill et est membre de l'ordre des ingénieurs du Québec.

M. Egesborg est à l'emploi de la Ville de Montréal depuis plus de 25 ans, a occupé le poste de chef de division génie ainsi que celui de directeur intérimaire des travaux publics à l'arrondissement de Saint-Léonard. Il occupait jusqu'à récemment le poste de chef de division - Gestion des contrats et analyses techniques au Bureau du contrôleur général de la Ville.

Ces expériences lui ont permis d'acquérir une vaste connaissance des diverses activités en matière d'ingénierie municipale ainsi que le processus d'approvisionnement, la gestion et l'analyse de contrats. En 2016, l'*Association of Inspectors General* lui a décerné la certification *Certified Inspector General Investigator* (CIGI).



**Inspecteur général adjoint par intérim –
Analyses et pré-enquêtes**

Freddy Foley

M. Foley est détenteur d'un baccalauréat en Administration des affaires de l'Université du Québec à Rimouski et a suivi un programme de deuxième cycle à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Récemment, M. Foley s'est qualifié comme *Lead implementer ISO 37001* (norme ISO anticorruption) et a suivi une formation offerte par l'*Association of Certified Fraud Examiner* sur la fraude dans la passation des marchés.

Il travaille depuis septembre 2014 au Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal comme enquêteur et en octobre 2016, il a été nommé inspecteur général adjoint par intérim afin de permettre à M. Pierre Egesborg de se consacrer entièrement à l'élaboration et au déploiement du programme de formation du Bureau.

Auparavant, il a œuvré auprès de la Sûreté du Québec pendant 32 ans où il a notamment exercé le rôle d'enquêteur et de gestionnaire d'enquêtes pour la section des crimes majeurs et du crime organisé. Au moment de sa retraite, il agissait à titre d'inspecteur-chef aux enquêtes criminelles et à la protection de l'État. M. Foley a également été membre de conseils d'administration de différents organismes.

– L'équipe du Bureau de l'inspecteur général –

Au 31 décembre 2017, l'effectif du Bureau de l'inspecteur général était de trente-et-un (31), incluant l'inspecteur général et ses adjoints.

Une équipe multidisciplinaire

Le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal se veut un bureau multidisciplinaire.

Le Bureau bénéficie ainsi de l'expertise variée de professionnels dans de nombreux domaines, ce qui est un atout considérable compte tenu du mandat confié par le législateur à l'inspecteur général.

Parmi les champs d'expertise du personnel du Bureau se trouvent les domaines suivants :

- Juridique
- Méthodes et procédures d'enquête
- Comptabilité
- Audit
- Approvisionnement
- Ingénierie
- Travaux municipaux
- Technologies de l'information
- Analyse et recherche

Formations reçues

Dans le but de maintenir à jour les connaissances du personnel et d'assurer le haut degré de professionnalisme, d'expertise et de compétence de l'équipe, les membres du personnel du Bureau de l'inspecteur général ont suivi plusieurs formations de durée variable en lien avec le mandat que la loi confie à l'inspecteur général.

Notamment, les employés ont suivi des formations et ateliers en matière d'approvisionnement, d'audit et de comptabilité, mais également en matière de prévention et de lutte à la fraude, aux cartels et à la corruption.

En 2017, le Bureau de l'inspecteur général a renouvelé son partenariat avec l'École nationale de police du Québec (ÉNPQ). Tout comme cela avait été le cas en 2015, l'ÉNPQ a dispensé une formation aux membres du personnel qui n'étaient pas à l'emploi du Bureau lors de la première formation, afin de perfectionner leurs techniques d'enquête et d'interrogatoire, par le biais de cours magistraux et de simulations pratiques.

Au surplus, deux (2) membres de l'équipe ont obtenu la certification *Certified Inspector General Investigator* (CIGI), décernée par l'*Association of Inspectors General* (AIG) à la suite d'une formation intensive d'une semaine.

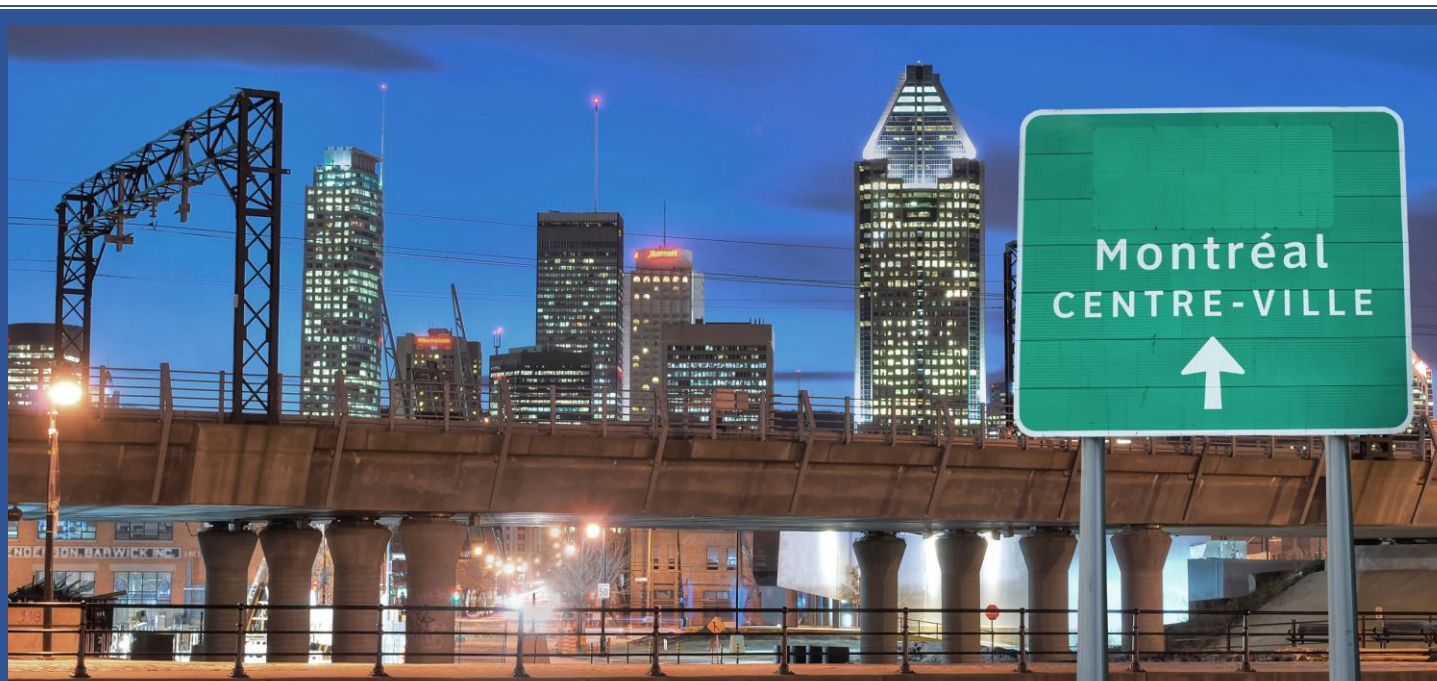
Accès à l'égalité à l'emploi

Le tableau suivant illustre la répartition des effectifs du Bureau de l'inspecteur général en date du 31 décembre 2017 selon les groupes visés par la *Loi sur l'accès à l'égalité à l'emploi dans les organismes publics*.

Catégorie	Nombre	Pourcentage (%)
Hommes	16	53 %
Femmes	15	47 %
Autochtones*	0	0 %
Minorités visibles et ethniques*	4	13 %
Personnes handicapées*	0	0 %

*Ces groupes comprennent des hommes et des femmes





3. LES MANDATS DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

L'inspecteur général de la Ville de Montréal est le seul inspecteur général au Québec dont le poste a été créé et encadré par une loi de l'Assemblée nationale. Les élus lui ont accordé les mandats suivants :



1. Surveiller

les processus de passation des contrats et l'exécution de ceux-ci par la Ville ou par une personne morale qui lui est liée.



2. Recommander

au conseil toute mesure visant à prévenir les manquements à l'intégrité dans le cadre de la passation des contrats par la Ville ou dans le cadre de leur exécution.



3. Recommander

au conseil toute mesure visant à favoriser le respect des dispositions légales et des exigences de la Ville en matière de passation ou d'exécution de contrats.



4. Vérifier

au sein de la Ville, l'application de telles mesures adoptées par tout conseil.



5. Former

les membres des conseils de même que les fonctionnaires et employés afin qu'ils reconnaissent et préviennent les manquements à l'intégrité et aux règles applicables dans le cadre de la passation des contrats par la Ville ou dans le cadre de leur exécution.

4. LES PERSONNES SOUMISES À LA COMPÉTENCE DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

L'inspecteur général a compétence sur plus de dix-huit (18) organismes, incluant la Ville de Montréal et ses sociétés paramunicipales, dont notamment la Société de transport de Montréal, le Bureau du taxi, l'Office de consultation publique de Montréal, la Société d'habitation et de développement de Montréal, la Société du parc Jean-Drapeau et Technoparc Montréal.

L'inspecteur général a compétence sur tous les contrats octroyés par ces dix-huit (18) organismes, peu importe leur montant, leur mode d'adjudication et leur nature.

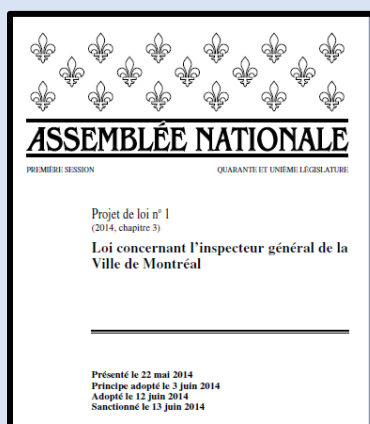
+ de 6 000 000 000 \$	Budget annuel
+ de 50 000	Fournisseurs
+ de 38 000	Employés
+ de 18	Organismes, incluant la Ville de Montréal

1 Inspecteur général

Au niveau de la Ville de Montréal, l'inspecteur général a compétence sur l'ensemble des contrats accordés par le comité exécutif, le conseil municipal, le conseil d'agglomération et par chacun des arrondissements, mais non sur ceux octroyés par les villes liées.



5. LES POUVOIRS DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL



Afin qu'il puisse exercer efficacement ses fonctions et mener à bien son mandat, le législateur a dévolu à l'inspecteur général de nombreux pouvoirs aux articles 57.1.9, 57.1.10 et 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*.

Les pouvoirs d'enquête et d'intervention de l'inspecteur général sont variés et importants, à la hauteur des mandats qui lui ont été confiés. Ceux-ci lui permettent autant d'agir en amont des situations problématiques que d'intervenir dans les processus contractuels lorsqu'une irrégularité majeure est observée.

– Pouvoirs d'enquête –

Mise en garde sur la nature des enquêtes menées par l'inspecteur général

L'inspecteur général et son équipe n'effectuent aucune enquête criminelle. Ils procèdent à des enquêtes de nature **administrative**. D'ailleurs, tout au long du rapport annuel, à chaque fois qu'il est fait référence au terme « enquête », celui-ci signifie une enquête de nature administrative, et ne doit, en aucun cas, être interprété comme évoquant une enquête criminelle.



Pouvoir d'exiger des renseignements et des documents

L'inspecteur général a le droit d'examiner tout livre, registre ou dossier ou d'obtenir tout renseignement, pertinents à la réalisation de son mandat.

L'inspecteur général privilégie dorénavant le recours aux demandes informelles par courriel et aux remises volontaires auprès des employés et élus de la Ville de Montréal, mais aussi des entrepreneurs qui collaborent à ses enquêtes, plutôt que l'utilisation systématique des demandes de production de renseignements formelles, d'où la diminution de leur nombre en comparaison à 2016.



Pouvoirs d'inspection

L'inspecteur général peut, à toute heure raisonnable, pénétrer dans un bâtiment pour procéder à l'examen de tout livre, registre ou dossier. L'inspecteur général peut obliger le propriétaire ou l'occupant des lieux visités et toute autre personne se trouvant sur les lieux à lui prêter toute aide raisonnable.

L'inspecteur général peut, en outre, utiliser tout ordinateur, tout matériel ou toute autre chose se trouvant sur les lieux visités pour accéder à des données pertinentes à la réalisation de son mandat et contenues dans un appareil électronique, un système informatique ou un autre support ou encore pour vérifier, examiner, traiter, copier ou imprimer de telles données.

– Pouvoirs d'intervention –



Pouvoirs d'annulation, de résiliation et de suspension

L'inspecteur général peut annuler tout processus de passation d'un contrat de la Ville ou de toute personne morale qui lui est liée, résilier tout contrat de la Ville ou de cette personne morale ou suspendre l'exécution d'un tel contrat lorsque les deux conditions suivantes sont remplies :

- s'il constate le non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres ou d'un contrat, ou que des renseignements donnés dans le cadre du processus de passation d'un contrat sont faux; et
- s'il est d'avis que la gravité des manquements constatés justifie l'annulation, la résiliation ou la suspension.



Pouvoir de recommandation

L'inspecteur général peut en tout temps transmettre tout rapport faisant état de constatations ou de recommandations qui, de son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil ou de toute instance décisionnelle de la Ville.

L'inspecteur général privilégie des recommandations qui ont un **effet sur les mœurs et pratiques** plutôt que des solutions à caractère individuel.

– Délégation des pouvoirs de l'inspecteur général –

Les membres de l'équipe du Bureau de l'inspecteur général qui participent aux enquêtes bénéficient d'une délégation de pouvoir de l'inspecteur général en vertu de l'article 57.1.19 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*.

Par conséquent, ceux-ci peuvent rencontrer ou communiquer avec des employés, des élus, des membres siégeant à des comités de sélection, des membres de conseils d'administration, des soumissionnaires, mais également toute personne ayant un lien contractuel avec la Ville et ses sociétés paramunicipales.

Les membres de l'équipe sont autorisés à la pièce et par écrit, par l'inspecteur général ou l'inspectrice générale adjointe en titre, afin de pouvoir :

- exiger formellement la production d'un document ou d'un renseignement; et
- dans le cadre d'une inspection, pour :
 - accéder à un lieu ou un bâtiment;
 - accéder à des données contenues dans un ordinateur; et
 - ordonner à toute personne se trouvant sur les lieux de lui prêter toute aide raisonnable.

Cette délégation ne leur donne cependant pas le pouvoir d'annuler un appel d'offres, de résilier un contrat ou de suspendre l'exécution d'un contrat.

Seule l'inspectrice générale adjointe en titre possède une délégation de pouvoir lui permettant d'annuler un appel d'offres, de résilier un contrat ou de suspendre l'exécution d'un contrat en vertu de l'article 57.1.19 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*.





6. LA MISSION DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

La Ville de Montréal est un donneur d'ouvrage d'importance et dispose de budgets substantiels pour réaliser ses travaux.

« L'imputabilité est essentielle au maintien de la confiance du public dans notre démocratie. **Les inspecteurs généraux sont, à tous les niveaux du gouvernement, chargés d'entretenir et de promouvoir l'imputabilité et l'intégrité.** Bien que la portée de cette surveillance varie parmi les bureaux d'inspecteurs généraux, le niveau de confiance du public ainsi que ses attentes restent exceptionnellement élevés face à ceux-ci. **Le public s'attend à ce que les inspecteurs généraux s'assurent que les représentants gouvernementaux soient imputables de l'efficacité, de l'efficacité et de l'économie, et qu'ils préviennent, détectent, identifient, exposent et éliminent la fraude, le gaspillage, la corruption, les actes illégaux et les abus.** Les attentes du public sont mieux servies par les inspecteurs généraux lorsque ceux-ci suivent les principes de base d'intégrité, d'objectivité, d'indépendance, de confidentialité, de professionnalisme, de compétence, de courage, de confiance, d'honnêteté, d'impartialité, de franchise, d'imputabilité publique et de respect envers les autres et envers eux-mêmes. **Les inspecteurs généraux reçoivent des pouvoirs importants pour remplir leurs responsabilités. Dans l'exercice de ces pouvoirs, les inspecteurs généraux doivent considérer leurs fonctions comme une charge publique et leur premier devoir comme étant de servir l'intérêt public.** » *

* La fonction d'inspecteur général, telle que vue par l'AIG. Traduction libre de :
ASSOCIATION OF INSPECTORS GENERAL, *Principles and Standards for Offices of Inspector General*, p. 3
<http://inspectorsgeneral.org/files/2014/11/AIG-Principles-and-Standards-May-2014-Revision-2.pdf>

Trois valeurs jugées au cœur de la mission de l'inspecteur général de la Ville de Montréal ont été intégrées dans le logo officiel du Bureau.



CONFIANCE

L'inspecteur général de la Ville de Montréal surveille l'octroi et l'exécution des contrats et œuvre à assainir les pratiques de façon à ce que les citoyens puissent avoir **confiance** à l'égard des institutions publiques municipales en matière contractuelle.

INTÉGRITÉ

Le mandat confié à l'inspecteur général vise à assurer l'**intégrité** des processus de passation et d'exécution des contrats.

TRANSPARENCE

Les enquêtes menées ont notamment pour objectif d'améliorer la **transparence** des activités et des décisions municipales en mettant en lumière certaines problématiques et en formulant diverses recommandations et pistes actions.



7. ÉNONCÉS DE PRINCIPE

– Indépendance –

L'inspecteur général réalise ses travaux de façon **totale**ment autonome. Rien ni personne ne peut influencer ses enquêtes, décisions, avis et rapports de recommandations. Ceux-ci sont objectifs, impartiaux et dénués de conflit d'intérêts.

L'indépendance est un concept **fondamental et nécessaire** pour exercer la fonction d'inspecteur général. L'indépendance, en apparence et dans les faits, doit être assurée par une **protection**, une **autonomie** et une **liberté d'action**.

L'inspecteur général de la Ville de Montréal bénéficie de plusieurs garanties d'indépendance, lesquelles sont prévues à la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* :

Une nomination non partisane

- Nomination protégée pour un mandat de 5 ans.
- Mandat non renouvelable.
- Pour nommer, destituer ou suspendre l'inspecteur général, un vote des deux tiers des membres du conseil municipal est requis.
- Nomination dénuée de tout conflit d'intérêts.

Une autonomie hiérarchique

- Ni la mairesse ni le directeur général de la Ville n'ont autorité sur l'inspecteur général.
- L'inspecteur général relève directement du conseil municipal, cependant il y a absence de lien de subordination entre le conseil municipal et l'inspecteur général.

Une fonction créée par la loi

Cette fonction ne peut être appelée à disparaître en fonction d'une volonté politique de l'Administration municipale.

Une autonomie budgétaire

- Le budget de l'inspecteur général est fixé par la loi.
- Il représente un pourcentage fixe (0,11 %) du budget de fonctionnement de la Ville.
- L'inspecteur général ne peut donc pas être soumis à des coupures ou compressions budgétaires susceptibles d'affecter ses activités et opérations.

– Hauts standards –

Le Bureau de l'inspecteur général traite d'une manière **confidentielle, objective et impartiale** toutes les dénonciations qu'il reçoit.

L'inspecteur général a pris l'engagement de produire des **rapports de qualité exceptionnelle qui sont opportuns, objectifs, exacts** et présentés de telle façon que les personnes et organismes relevant de sa compétence soient en mesure d'agir suivant l'information transmise.

L'inspecteur général s'impose, comme fardeau de preuve dans ses rapports publics, la norme de la prépondérance de la preuve, soit la norme civile du degré raisonnable de probabilité (article 2804 du *Code civil du Québec*).

– Protection des dénonciateurs –

C'est grâce au courage des personnes qui dénoncent une situation que le Bureau de l'inspecteur général peut déclencher des enquêtes.

L'inspecteur général **a le devoir et l'obligation** de prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que l'anonymat d'une personne qui fait une dénonciation est préservé (article 57.1.14 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*).



Dans ses rapports publics, l'inspecteur général assure l'anonymat des personnes qui lui ont révélé de l'information et qui lui ont permis de faire avancer son enquête.

Une personne qui communique, signale ou dénonce à l'inspecteur général est protégée. La loi interdit l'exercice de mesures de représailles et les menaces à son encontre et prévoit de lourdes amendes en cas de contravention à ces règles.

Actes présumés constituer des mesures de représailles

- la rétrogradation;
- la suspension;
- le congédiement;
- le déplacement;
- toute sanction disciplinaire ou autre mesure portant atteinte à l'emploi ou aux conditions de travail.

Amendes applicables en cas de représailles

- 2 000 \$ à 20 000 \$ s'il s'agit d'une personne physique;
- 10 000 \$ à 250 000 \$ dans les autres cas;
- en cas de récidive, montants portés au double.



8. LA LIGNE DE DÉNONCIATION

Les lignes de dénonciation sont un facteur clé de succès pour les bureaux d'inspecteurs généraux.

Répondre aux dénonciations sera toujours une priorité de l'inspecteur général.

De nombreuses dénonciations ont été transmises à l'inspecteur général depuis sa nomination. **Au total, mille-cent-trente-quatre (1134) dénonciations ont été reçues, dont deux-cent-soixante-neuf (269) au cours de l'année 2017.**

Dès les premiers moments de la création du Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal et la nomination de Me Denis Gallant à titre d'inspecteur général, une ligne téléphonique a été mise sur pied.

Le site Internet du Bureau de l'inspecteur général, lancé le 4 décembre 2014, est également un outil privilégié de communication auprès des citoyens, élus, employés de la Ville, fournisseurs et médias. Il se veut un guichet unique pour recueillir plusieurs types de dénonciations.

Toute personne, qu'il s'agisse d'un citoyen, d'un employé de la Ville ou d'une personne morale qui lui est liée, d'un fournisseur 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 confie la loi à l'inspecteur général.

La personne qui communique à l'inspecteur général un renseignement peut le faire malgré la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, toute autre restriction de communication prévue par d'autres lois du Québec et toute obligation de loyauté ou de confidentialité pouvant la lier à son employeur ou à son client (à l'exception cependant des renseignements relatifs à la santé d'une personne et de ceux protégés par le secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client).

La ligne de dénonciation témoigne du souci accordé au rôle fondamental des lanceurs d'alerte et interpelle les citoyens dans leur rôle de vigie. L'identité des dénonciateurs est d'ailleurs protégée.

9. UNE NOUVELLE STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

Le Bureau de l'inspecteur général possède une nouvelle structure organisationnelle. Le nouvel organigramme du Bureau de l'inspecteur général est toujours composé de deux (2) équipes qui travaillent conjointement afin de mener à terme les enquêtes dans un souci d'efficacité, d'intégrité et de professionnalisme. Il s'agit de l'équipe Analyses et pré-enquêtes et de l'équipe Inspections et enquêtes.

La nouvelle structure organisationnelle du Bureau a été adoptée lorsque le processus de traitement des dossiers d'enquête a été revu pour laisser davantage de place aux interventions préventives.

– Nouveau processus de traitement des dossiers –

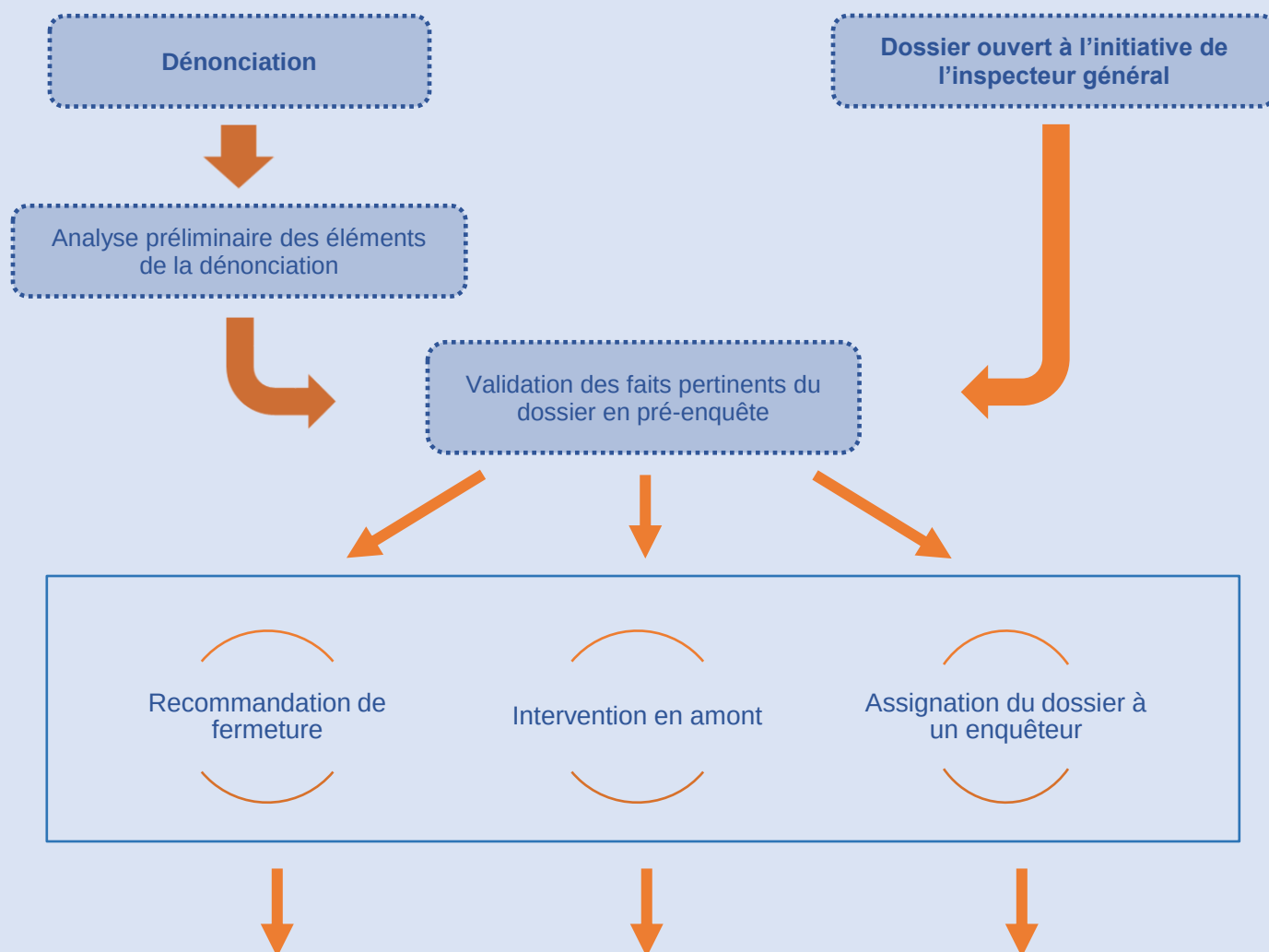
Après presque quatre (4) années d'existence, l'inspecteur général et son équipe traitent de plus en plus de dossiers en intervenant directement auprès des unités d'affaires de la Ville de Montréal ou des sociétés paramunicipales avant que ne se matérialise une situation devant laquelle l'inspecteur général n'aurait d'autre choix que d'annuler un processus d'appel d'offres ou de résilier ou encore suspendre un contrat en cours d'exécution.

Le nouveau processus de traitement des dossiers permet à l'inspecteur général et son équipe d'intervenir en temps utile dans les processus contractuels et de résoudre rapidement des problématiques qui pourraient s'avérer fatales au contrat si elles perduraient.

Les rapports de l'inspecteur général, la présence sur le terrain des membres de son équipe, la sensibilisation continue effectuée par le Bureau au sein de la Ville et des sociétés paramunicipales relativement aux manquements à l'intégrité et aux règles ainsi que la formation dispensée par le Bureau sont tous des éléments qui, au fil du temps, ont su mettre des outils à la disposition des employés responsables de l'octroi et de la gestion des contrats publics. De la même façon, les employés, mais également la population, ont été sensibilisés sur l'importance de communiquer à l'inspecteur général l'existence d'une situation problématique aussitôt que constatée.

L'augmentation des interventions en amont concorde avec le souci de l'inspecteur général de remettre l'imputabilité des élus et employés de la Ville à l'ordre du jour afin que les manquements à l'intégrité et le non-respect des règles puissent être prévenus et détectés avant l'octroi d'un contrat.

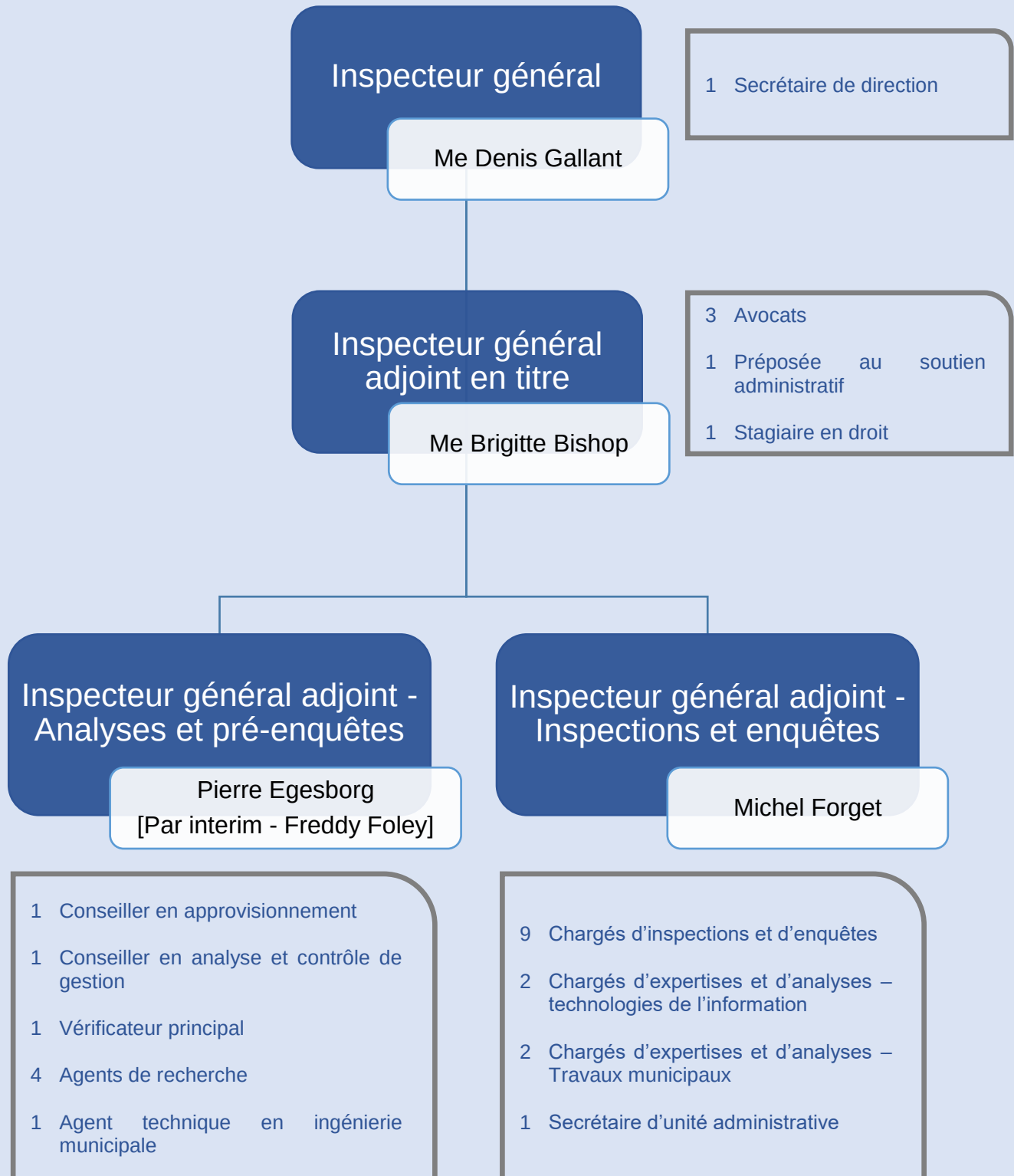
Un dossier fera d'abord l'objet de vérifications en pré-enquête par une équipe de professionnels et d'agents de recherche afin de permettre que des dossiers qui se qualifient pour une intervention en amont soient traités rapidement.



PRÉSENTATION DES RAPPORTS ET ANALYSES AU COMITÉ DE DIRECTION POUR DÉCISION

- En cas d'intervention en amont du Bureau, le dossier est fermé après que les correctifs aient été apportés.
- Si, après enquête approfondie et analyse, le dossier est fondé, l'inspecteur général peut, s'il le juge opportun, déposer un rapport public auprès d'une instance décisionnelle. L'inspecteur général peut alors soit rendre un rapport de recommandations, soit prononcer une décision qui annule un processus de passation de contrat, résilie un contrat en cours ou suspend l'exécution d'un contrat.
- Dossier fermé, car il a été transféré à un organisme externe pour y être traité.
- Dossier fermé, car non fondé.
- Dossier fermé pour manque d'informations nécessaires à la poursuite de l'enquête et il est impossible d'en obtenir davantage auprès du dénonciateur.
- Dossier fermé, car non prioritaire compte tenu du nombre élevé de dénonciations reçues et des ressources dont dispose l'inspecteur général.

– Nouvel organigramme –



10. LA FORMATION DISPENSÉE PAR L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Le législateur a confié à l'inspecteur général le mandat de **former les membres des conseils et les employés afin qu'ils reconnaissent et préviennent** les manquements à l'intégrité et aux règles applicables dans le cadre de la passation ou l'exécution des contrats.

Cette section sera l'occasion de rendre compte de ce qui a été fait depuis les débuts du Bureau de l'inspecteur général et de survoler le plan de formation déployé en 2017 et qui continuera d'être développé en 2018.



Ce qui a été fait avant 2017

Entre 2014 et 2016, les membres du Bureau de l'inspecteur général – dont notamment Me Gallant et ses adjoints – ont effectué plusieurs présentations et participé à de nombreux colloques et conférences afin de faire connaître le rôle de l'inspecteur général de la Ville de Montréal auprès des gestionnaires de la Ville de Montréal, d'organismes de contrôle et de surveillance, d'associations de professionnels et d'entrepreneurs ou encore d'universitaires. Ces présentations avaient pour objectif de sensibiliser ces acteurs à l'existence du Bureau de l'inspecteur général ainsi qu'aux mandats et pouvoirs confiés par le législateur.

Les 22 et 23 septembre 2016, le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal a tenu son tout premier symposium intitulé « Un inspecteur général, une valeur ajoutée », lequel s'est déroulé au Palais des Congrès de Montréal. Organisé en collaboration avec l'*Association of Inspectors General*, ce symposium fut l'occasion de faire connaître le rôle essentiel des inspecteurs généraux ainsi que de mettre en évidence leur valeur ajoutée dans la lutte contre la fraude, le gaspillage des fonds publics, la corruption, la collusion et les autres abus, notamment dans les contrats publics.

Finalement, les décisions, avis et rapports de recommandations que l'inspecteur général a soumis aux divers conseils ont également rempli, dans une certaine mesure, une fonction éducative et ont favorisé la réflexion des acteurs sur leurs actions et comportements.

– Déploiement du plan de formation –

L'année 2017 a marqué le début du déploiement du programme de formation du Bureau de l'inspecteur général à l'endroit des élus et employés de la Ville de Montréal et des sociétés paramunicipales.

Priorité de l'inspecteur général pour l'année 2017, l'élaboration du plan de formation et du contenu des formations était une tâche importante et a requis que plusieurs effectifs du Bureau soient dégagés afin de s'y consacrer à temps plein. D'ailleurs, l'inspecteur général adjoint – Analyses et pré-enquêtes, Pierre Egesborg, a été affecté exclusivement à ce mandat afin de monter une équipe et coordonner, superviser et dispenser la formation.

L'équipe responsable d'élaborer et de dispenser la formation a pu tirer avantage de l'expérience que le Bureau de l'inspecteur général a acquise depuis sa création en 2014. En effet, après trois (3) années de vérifications, d'enquêtes et d'analyses dans plusieurs secteurs d'activités faisant l'objet de contrats à la Ville de Montréal et au sein de ses sociétés paramunicipales, le Bureau a été en mesure de colliger suffisamment d'informations pour bâtir un programme de formation basé sur les pratiques d'affaires qu'il privilégie et sur des exemples concrets et contemporains de dossiers enquêtés et analysés.

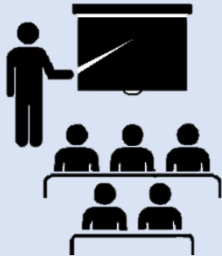
– Nécessité de former les élus et employés –

Les formations dispensées ont pour objectif de permettre aux intervenants de la Ville de Montréal et des sociétés paramunicipales d'identifier, de déceler et de prévenir les stratagèmes qui affectent l'intégrité des processus contractuels et de comprendre le rôle de l'inspecteur général dans ce contexte.

La création d'un poste d'inspecteur général à la Ville de Montréal a été une première étape importante pour assurer l'intégrité et la transparence des processus contractuels depuis les révélations de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (mieux connue sous le nom de Commission Charbonneau). Cependant, afin de créer un environnement intègre et respectueux des règles à long terme, il est nécessaire de former les individus responsables d'octroyer et de gérer les contrats publics afin qu'ils deviennent les gardiens des processus.

D'ailleurs, ce besoin est confirmé par les participants aux séances de formation tenues en 2017. En effet, en début de formation, des questions précises ont été posées aux participants afin de connaître leur perception de la situation actuelle. Leurs réponses révèlent que plus de 99 % d'entre eux estiment que la collusion existe encore dans les marchés de la Ville de Montréal ou qu'elle reviendra. Également, plus de 85 % des participants reconnaissent que la prévention en matière de collusion ou de manquements à l'intégrité est, au premier plan, de la responsabilité des employés de la Ville.

– Formations offertes en salle –



En 2017, les formations en salle visaient principalement les gestionnaires de la Ville de Montréal. Une formation a également été offerte aux élus membres de la Commission permanente sur l'inspecteur général et de la Commission permanente sur l'examen des contrats.

En 2017, le programme incluait deux (2) formations en salle d'une durée de deux (2) à trois (3) heures chacune, auxquelles s'ajoutera, en 2018, une nouvelle formation de trois (3) heures. Voici le descriptif des formations développées.

Rôle et responsabilités de l'inspecteur général

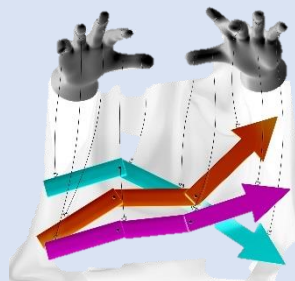
Cette formation d'une durée de deux (2) heures présente le mandat confié à l'inspecteur général par l'adoption, en juin 2014, de la *Loi concernant l'inspecteur général de la Ville de Montréal*, sa juridiction, ses pouvoirs, les éléments de la loi garantissant son indépendance et son mode de fonctionnement.

Objectifs de la formation

- Connaître le rôle et les obligations de l'inspecteur général;
- Comprendre les impacts résultant des pouvoirs de l'inspecteur général;
- Mesurer les conséquences des entraves à l'exercice des fonctions de l'inspecteur général;
- Savoir quand utiliser la ligne de dénonciation.

Contenu et sujets abordés

- Mandat, mission et juridiction;
- Nomination et indépendance;
- Pouvoirs;
- Compétence;
- Délégation de pouvoir;
- Types de rapports émis par le Bureau de l'inspecteur général.



Reconnaître et prévenir les manquements à l'intégrité

L'histoire récente nous enseigne que la corruption et la collusion ont gangrené certaines administrations municipales. Récemment, certaines enquêtes du Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal ont dévoilé à nouveau la présence de collusion dans certaines industries, entre autres dans celles du déneigement et du remorquage. Il est donc possible que des situations similaires se manifestent dans le futur et même, dans d'autres industries.

Des employés ou des élus pourraient ainsi être témoins de manquements à l'intégrité ou d'actes illégaux ou encore avoir un doute qu'une telle situation se produise.

Cette formation est d'une durée de trois (3) heures trente (30) minutes.

Objectifs de la formation

- Reconnaître les facteurs de vulnérabilité qui conduisent aux manquements à l'intégrité et à la collusion;
- Développer les compétences afin de détecter plus facilement les manquements à l'intégrité et la collusion.

Compétences recherchées au terme de la formation

- Comprendre et différencier ce qu'est la corruption, la collusion et les manquements à l'intégrité;
- Identifier les facteurs de vulnérabilité qui conduisent aux manquements à l'intégrité;
- Détecter les manquements à l'intégrité et la collusion;
- Utiliser l'estimation des coûts comme outil de prévention de la collusion;
- Identifier quand et comment signaler un manquement à l'intégrité.



Les enseignements des dossiers enquêtés par le Bureau de l'inspecteur général

Les décisions, avis et rapports de l'inspecteur général exposent des situations et mettent en lumière des manquements à l'intégrité, des mauvaises pratiques d'affaires et des stratagèmes utilisés telle la collusion.

Les décisions, avis et rapports de l'inspecteur général sont supportés par les décisions des tribunaux et constituent généralement une application des principes d'équité, d'objectivité et de bonne foi nécessaires pour rétablir un climat de confiance envers les instances municipales et assurer un marché de libre concurrence.

Cette formation est d'une durée de trois (3) heures et sera rendue disponible à l'automne 2018.

Objectifs de la formation

- Présenter des faits et des situations qui ont conduit à une intervention de l'inspecteur général;
- Expliquer les raisons qui ont poussé l'inspecteur général à intervenir.

Contenu de la formation

- Rappel des notions juridiques à connaître et respecter au moment de lancer un appel d'offres, d'octroyer et de gérer un contrat;
- Sensibilisation et conscientisation des employés aux conséquences découlant de la rédaction de clauses spécifiques dans un appel d'offres;
- Explication des distinctions entre une condition d'admissibilité et un critère de conformité et mesure de leurs impacts sur l'analyse des soumissions.

– Formations offertes en ligne –



Au cours de l'année 2018, cinq (5) capsules de formation en ligne s'ajouteront au programme de formation. Ces capsules abordent des sujets spécifiques.

Les formations en ligne s'adressent à un large public, elles sont donc simples, interactives, conviviales et stimulantes pour les utilisateurs. Les capsules seront diffusées au cours de l'année 2018 et seront accessibles à tous les employés, élus, contractants et citoyens via le site Internet du Bureau de l'inspecteur général.

Les cinq (5) premières capsules de formation

Introduction aux activités du Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal

Communiquer avec le Bureau de l'inspecteur général

L'analyse des soumissions

La collusion dans les marchés de la Ville de Montréal

L'estimation des coûts des contrats



– Formations dispensées à l'externe –

Bien que le programme de formation ait été conçu pour les élus et les employés de la Ville de Montréal et de ses sociétés paramunicipales, il a suscité un vif intérêt de la part d'autres villes et organismes non soumis à la compétence de l'inspecteur général.

Certains organismes se sont joints aux formations données aux employés de la Ville de Montréal. Des représentants du Bureau d'éthique et d'intégrité de la Ville de Laval (BIEL), de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et du Ministère des Transports du Québec (MTQ) ont ainsi été inclus dans les groupes de la Ville.

Reconnaissant son rôle innovateur, le Bureau de l'inspecteur général s'est déplacé à l'extérieur pour offrir à des représentants de villes ne relevant ni de son mandat ni de sa compétence la formation intitulée « Les enseignements des dossiers enquêtés par le Bureau de l'inspecteur général ». Hormis les représentants de Joliette, Saint-Paul de Joliette et Saint-Charles-Borromée, la formation a été dispensée à ceux du Service de l'approvisionnement de la Ville de Laval à l'automne 2017.

En juin 2017, la formation « Reconnaître et prévenir les manquements à l'intégrité » a, de son côté, notamment été présentée aux représentants des villes liées, soit Dorval, Baie-D'Urfé, Dollard-des-Ormeaux, Dorval, Beaconsfield, Sainte-Anne-de-Bellevue, Mont-Royal, Hampstead, Pointe-Claire, Kirkland et Côte-Saint-Luc. Il est utile de rappeler que l'inspecteur général n'a pas compétence sur les contrats octroyés par ces villes.

Deux (2) organismes externes se sont également adressés au Bureau de l'inspecteur général pour recevoir de la formation. Tout d'abord, l'Union de municipalités du Québec a sollicité une présentation sur les exemples concrets tirés des rapports d'enquête dans le cadre de la 4^e Journée des approvisionneurs municipaux. Finalement, le Bureau a présenté une formation intitulée « Les enseignements des dossiers enquêtés par le Bureau de l'inspecteur général dans le processus d'approvisionnement » lors de la 4^e édition du Colloque francophone des services des finances des universités canadiennes organisée conjointement par le Bureau de coopération interuniversitaire (BCI), l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU) et le Regroupement des gestionnaires d'approvisionnement des universités québécoises (RGUQ).

– Statistiques –

En 2017, huit-cent-quarante-cinq (845) personnes ont participé aux activités de formation du Bureau de l'inspecteur général, parmi lesquelles se retrouvent :

- 16 élus;
- 584 employés; et
- 245 personnes externes à la Ville de Montréal ou aux sociétés paramunicipales.

Au total, le Bureau de l'inspecteur général a dispensé vingt-quatre (24) séances de formation en 2017, dont cinq (5) séances externes.

Le Bureau de l'inspecteur général tient à souligner l'engouement exprimé par les employés et élus de la Ville de Montréal à l'égard des formations dispensées. En effet, aussitôt les horaires des séances de formation annoncés, les places mises en disponibilité sont presque instantanément réservées, si bien que, pour le printemps 2018, le Bureau a déjà dû doubler les séances de formation initialement prévues. L'inspecteur général est fier du succès des formations données par son équipe.





11. LE RAYONNEMENT ET LA VISIBILITÉ DU BUREAU

Le rayonnement du Bureau de l'inspecteur général est important en ce sens qu'il est susceptible d'avoir un impact positif sur le nombre de dénonciations qu'il recevra. Plus le Bureau se fait connaître, plus les individus seront portés à lui transmettre des renseignements pertinents à son mandat. De la même façon, plus la présence d'action du Bureau se fait sentir, plus les individus et la population auront confiance en l'institution.

Divers moyens assurent le rayonnement du Bureau de l'inspecteur général, notamment le dépôt de rapports publics (qui sont par ailleurs mis à la disposition du grand public via leur publication sur le site Internet du Bureau), l'exercice d'une surveillance continue (*monitoring*) de certaines activités, mais aussi les différentes actions posées visant à faire connaître les responsabilités, le mandat, les activités et les réalisations du Bureau.

– Partenariats avec les autres bureaux similaires au Québec –

Depuis l'établissement d'un poste d'inspecteur général à la Ville de Montréal, d'autres municipalités du Québec ont créé des postes de nature similaire.

Le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal demeure le seul à avoir été créé et à être encadré par une loi adoptée par l'Assemblée nationale du Québec. Celle-ci prévoit qu'il ne relève pas de la mairesse ou du Service de police de la Ville de Montréal, pas plus que d'une autre unité de la Ville de Montréal.

VILLE DE LAVAL

La Ville de Laval a été la première à emboîter le pas, dès 2014, avec le Bureau d'intégrité et d'éthique de Laval (BIEL), placé sous la responsabilité du Service de police de Laval. Le BIEL a pour mandat d'assurer la protection de l'intégrité et de l'éthique de la Ville de Laval ainsi que de ses employés, en faisant échec à la collusion, la malversation et l'ingérence politique à des fins partisans, et à tout comportement répréhensible dans l'administration et la gestion des fonds publics dans tous les services municipaux.

VILLE DE SAINT- JÉRÔME

En 2017, la Ville de Saint-Jérôme a créé le Bureau de l'intégrité professionnelle et administrative (BIPA), lequel relève du Service de police de la Ville de Saint-Jérôme. Le BIPA, dirigé par monsieur Jacques Duchesneau, a pour mission d'assurer la surveillance de l'octroi et de la gestion de tous les contrats publics, de récupérer les sommes injustement payées à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives au niveau contractuel et de renforcer la vigilance des employés et de la population par de la formation et de la sensibilisation permettant de prévenir tout acte intolérable ou toute pratique interdite en matière d'éthique et d'intégrité.

VILLE DE LONGUEUIL

L'année 2017 a également vu l'annonce de la création du Bureau d'inspection contractuelle (BIC) par la Ville de Longueuil. L'inspecteur général salue cette initiative visant à assurer l'intégrité des processus contractuels et espère qu'elle se concrétisera.

Bien que ces bureaux divergent à plusieurs niveaux, notamment quant au mandat qui leur est confié, à l'organisme duquel ils relèvent et aux pouvoirs qui leur sont accordés, leur création démontre néanmoins la volonté d'agir afin d'assainir les marchés publics et de mettre un terme aux pratiques dénoncées à l'ère de la Commission Charbonneau.



Il a été tout naturel pour le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal d'assumer un rôle de partenaire auprès de ces nouvelles institutions.

Notamment, le Bureau a présenté ses activités et ses outils d'enquête à des représentants de la Ville de Longueuil et à monsieur Jacques Duchesneau, inspecteur général de la Ville de Saint-Jérôme (BIPA), afin de favoriser une réflexion de ces derniers quant aux structures possibles de leur institution respective.

De la même façon, des rencontres de coordination ont eu lieu avec le BIPA et le BIEL afin de faciliter les échanges de bonnes pratiques.



– Visibilité du Bureau à l'international –

ASSOCIATION OF INSPECTORS GENERAL

En 2017, l'inspecteur général, Me Denis Gallant, a été nommé membre du conseil d'administration de l'*Association of Inspectors General* (AIG).

Cette association américaine, fondée en 1996, regroupe la majorité des bureaux d'inspecteurs généraux et a pour fonction de favoriser l'imputabilité et l'intégrité. L'association établit notamment des qualifications professionnelles applicables à ses membres et émet des orientations et lignes directrices à l'attention de ses membres sur les standards de qualité applicables.

Le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal est membre de l'AIG depuis le 9 juin 2014. De nombreux membres de l'équipe du Bureau ont suivi les programmes de certifications dispensés par l'AIG.

Cette nomination de Me Gallant sur le conseil d'administration de l'AIG permettra le partage d'informations et d'outils avec la communauté américaine d'inspecteurs généraux. Véritable vitrine internationale, cette nomination permettra de continuer de promouvoir le concept d'inspecteur général au Québec et au Canada, mais assurera également un rayonnement des activités et programmes instaurés de notre côté de la frontière auprès de nos voisins du Sud.

CENTER FOR THE ADVANCEMENT OF PUBLIC INTEGRITY

En 2017, le Bureau de l'inspecteur général a continué de collaborer avec le *Center for the Advancement of Public Integrity* (CAPI), un centre de recherche universitaire affilié à la Faculté de droit de l'Université de Columbia (New York) qui vise à améliorer la capacité des professionnels à prévenir, déceler et lutter contre la corruption des agents publics en mettant à leur disposition un important réseau d'outils et d'informations.

Les 8 et 9 juin 2017, le Bureau a participé à la conférence *Global Cities II*, organisée par CAPI, et au cours de laquelle Me Denis Gallant a traité de l'importance des pouvoirs accordés au Bureau dans la surveillance des processus contractuels. Des représentants du Bureau ont également pris part à des ateliers et forums de discussion regroupant divers représentants d'organismes de contrôle et de surveillance provenant des quatre coins du monde (Afrique du Sud, Brésil, France, Angleterre, Australie et Colombie).

En août 2017, le Bureau de l'inspecteur général a publié un article qui a été mis à la disposition des membres de la communauté CAPI. Celui-ci présente les enquêtes menées par le Bureau dans les domaines du déneigement et du remorquage, les pouvoirs et moyens utilisés et les changements suscités par nos interventions, tout en réitérant l'importance d'une vigie constante dans la lutte contre la collusion et les manœuvres frauduleuses dans les processus contractuels.

DEPARTMENT
OF
INVESTIGATION
NEW YORK

Dans la même veine que les années précédentes, le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal a continué sa collaboration avec le *Department of Investigation* (DOI) de la Ville de New York. Des rencontres ont eu lieu tant aux bureaux de l'inspecteur général à Montréal, qu'aux bureaux du DOI à New York.

Une table de concertation a été créée, rassemblant des représentants du Bureau de l'inspecteur général, du DOI, de la Police provinciale de l'Ontario (OPP), de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et du Bureau de la concurrence du Canada (Canada), afin de concerter les efforts de chacun dans la lutte contre la collusion, la corruption et les autres manœuvres dolosives.

AGENCE DE
TRANSPARENCE
DE BARCELONE

Pour une deuxième année consécutive, l'inspecteur général a été invité à présenter les réalisations du Bureau en novembre 2017 à Barcelone, en Espagne, dans le cadre d'un séminaire international sur la transparence municipale organisé par la Région métropolitaine de Barcelone (AMB). Tous les frais de déplacement et d'hébergement ont été payés par l'AMB.

Cet évènement, intitulé « 2^e séminaire international sur la transparence : la promotion de la bonne gouvernance », réunissait divers universitaires, chercheurs, gestionnaires, professionnels et élus provenant de tous les milieux en Europe et en Amérique centrale et latine.

La participation de Me Denis Gallant a permis de développer de solides réseaux de contacts.

Au terme de cet évènement, un memorandum d'accord a été signé entre le Bureau de l'inspecteur général et des organismes œuvrant en Europe et en Amérique centrale et latine dans le secteur de la transparence, de la bonne gouvernance et de l'intégrité publique. Celui-ci entrera en vigueur au cours de l'année 2018 et aura pour objectif de favoriser le partage d'informations, l'échange de bonnes pratiques et d'initiatives et la création d'un pôle de connaissances.

INTERNATIONAL
BAR
ASSOCIATION

En décembre 2017, de concert avec des représentants de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement, le Bureau de l'inspecteur général a participé à la mise sur pied du Groupe de travail sur les régimes d'intégrité contractuelle au sein du Comité anti-corruption de l'*International Bar Association*.

Par le biais d'un questionnaire en cours de développement, le groupe de travail s'adressera à des experts variés (représentants gouvernementaux, du secteur privé et de la société civile) afin de recenser et comparer les différents systèmes juridiques en matière d'intégrité contractuelle existant à travers le monde. L'objectif est de produire un rapport qui tentera de dégager des traits communs et d'identifier les meilleures pratiques dans ce domaine. Les connaissances ainsi acquises par le Bureau de l'inspecteur général profiteront assurément à ses travaux futurs.

ENTREVUE
TÉLÉVISION
POUR FRANCE 2

L'inspecteur général, Me Denis Gallant, a donné une entrevue au journaliste Claude Deschênes, qui a été diffusée le 2 décembre 2017 à l'émission télévisuelle *Télématin*, sur la chaîne France 2.

L'émission, consacrée à la lutte contre la corruption, traitait des situations vécues au Brésil et en Grèce, mais également au Canada, avec la constitution de la Commission Charbonneau et la création subséquente du Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal.



– Réseaux de collaboration –



Conscient qu'il n'œuvre pas en vase clos, l'inspecteur général collabore avec plusieurs organismes de contrôle ou de surveillance et d'application de la loi aux mandats et pouvoirs complémentaires aux siens.

Une valeur ajoutée au développement d'un réseau de partenaires est que, sensibilisés à la présence et aux activités de l'inspecteur général, ces organismes tendront à transmettre des dénonciations au Bureau lorsque les dossiers dont ils sont saisis concernent le mandat de l'inspecteur général. À titre illustratif, **depuis sa création, le Bureau a reçu dix-sept (17) dénonciations de partenaires.**

Outre les organismes de contrôle et de surveillance, l'inspecteur général mise également sur la collaboration des différents arrondissements, services et employés de la Ville de Montréal, de même que des diverses entités relevant de sa compétence.

D'ailleurs, en 2017, le Bureau de l'inspecteur général a créé une table de coordination avec les unités d'affaires de la Ville et a instauré un programme de parrainage dans le cadre duquel chaque arrondissement et service de la Ville et chaque société paramunicipale se voit attribuer un enquêteur du Bureau. L'objectif est d'assurer une présence continue auprès des différentes entités de la Ville et des sociétés paramunicipales, afin de favoriser une relation de confiance et d'encourager les dénonciations.

Ces partenariats avec la Ville de Montréal, les sociétés paramunicipales relevant de sa compétence et les employés responsables de l'octroi et de la gestion des contrats visent à poursuivre le travail du Bureau dans l'objectif de mener par l'exemple. La vision soutenant de telles démarches est d'être présent sur le terrain auprès des employés et intervenants de premier niveau et de leur donner des moyens d'agir face à des situations présentant des irrégularités ou des risques d'atteinte à l'intégrité.

– Présentations à des organisations –

Les présentations effectuées par l'inspecteur général et son équipe auprès d'organisations en lien avec son mandat permettent une sensibilisation de ces entités à son existence, son mandat et ses pouvoirs. Il s'agit également pour l'inspecteur général d'avoir une présence effective au sein des institutions.

En 2017, l'inspecteur général, Me Denis Gallant, a présenté le Bureau et ses activités à des associations de professionnels, universitaires, corps policiers et à différents organismes de contrôle et de surveillance, dans le cadre de colloques, congrès, conférences, séminaires et présentations informelles.



12. L'ACTUALITÉ DE 2017 : CRÉATION DE L'AMP ET NOUVEAUX PROJETS DE LOI ADOPTÉS

Au cours de l'année 2017, plusieurs projets de loi touchant les municipalités et la gestion contractuelle municipale ont été adoptés par l'Assemblée nationale du Québec.

Dans le cadre de sa vie législative, l'inspecteur général de la Ville de Montréal a principalement identifié deux (2) lois adoptées en 2017 qui auront un impact sur ses pouvoirs et son cadre normatif :

- la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics* (projet de loi 108); et
- la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* (projet de loi 122).

Cette section du rapport annuel sera consacrée à la présentation de ces nouvelles lois et de leurs impacts sur le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal.

– Projet de loi 108 –

Sanctionné le 1^{er} décembre 2017, le projet de loi 108, intitulé *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, se veut une réponse du gouvernement du Québec à la première recommandation de la Commission Charbonneau.

Le projet de loi introduit ainsi l'Autorité des marchés publics (AMP), qui se veut l'organisme chargé de surveiller l'ensemble des contrats des organismes publics incluant les organismes municipaux. L'AMP aura également pour mandat d'appliquer les dispositions de la *Loi sur les contrats des organismes publics* concernant l'inadmissibilité aux contrats publics, l'autorisation préalable à l'obtention d'un contrat public ou d'un sous-contrat public et les rapports de rendement des contractants relativement à l'exécution d'un contrat. Ce dernier aspect de son mandat était, jusqu'à présent, dévolu à l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Le mandat de l'AMP est large et étendu. Le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal salue la création de cet organisme qui veillera à améliorer la transparence dans l'octroi des contrats publics au Québec.

POUVOIRS ET FONCTIONS DE L'AMP

Les fonctions de surveillance des contrats publics confiées à l'AMP s'exercent, sous certaines conditions, à l'égard :

- des processus d'adjudication et d'attribution des contrats;
- de l'exécution des contrats lorsque l'organisme public n'apparaît pas agir conformément au processus contractuel;
- de la gestion contractuelle des organismes publics que l'AMP ou le gouvernement désigne;
- de la veille des contrats publics aux fins d'analyser l'évolution des marchés et les pratiques contractuelles et d'identifier les situations problématiques affectant la concurrence.

La surveillance de l'AMP vise à s'assurer que les processus contractuels s'effectuent conformément au cadre normatif auquel l'organisme public concerné est assujéti.

Afin de remplir sa mission, l'AMP détient certains pouvoirs de vérification et d'enquête. Ses pouvoirs de vérification sont similaires au pouvoir de production de documents et de renseignements et au pouvoir d'inspection que possède l'inspecteur général en vertu de la *Charte de la Ville de Montréal*.

L'AMP a des pouvoirs d'ordonnance à l'égard des organismes publics relevant de sa compétence. Cependant, à l'égard des organismes municipaux, les décisions rendues par l'AMP prendront la forme d'une recommandation au conseil de l'organisme en question.

Finalement, la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics* exige des personnes intéressées qu'elles déposent d'abord une plainte directement auprès du donneur d'ouvrage lorsque celle-ci concerne l'adjudication ou l'attribution d'un contrat. Les municipalités auront donc l'obligation d'établir une procédure pour recevoir et examiner les plaintes formulées par une personne intéressée ou un groupe de personnes intéressé.

INCIDENCE DU PROJET DE LOI SUR L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Certaines dispositions du projet de loi 108 ajoutent des responsabilités au mandat initialement confié à l'inspecteur général par la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*.

D'emblée, il est important de noter que la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics* prévoit qu'en ce qui a trait à la Ville de Montréal et ses sociétés paramunicipales, certains pouvoirs et fonctions conférés à l'AMP seront exercés par l'inspecteur général de la Ville de Montréal, qui se trouvera ainsi substitué à l'AMP pour l'application des dispositions de la loi.

De plus, les personnes s'estimant victimes de représailles au moment de communiquer avec l'inspecteur général pourront porter plainte auprès de l'inspecteur général pour que celui-ci détermine si la plainte est fondée.

Malgré les nouveaux pouvoirs et responsabilités que l'inspecteur général se voit octroyer, ce dernier conserve les pouvoirs qu'il détient en vertu de la *Charte de la Ville de Montréal*. L'exercice des fonctions et pouvoirs prévus par la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics* n'empêchera donc pas l'inspecteur général d'employer, à l'égard du même processus contractuel ou du même contrat, les fonctions et pouvoirs que lui confie la *Charte de la Ville de Montréal*.

Les pouvoirs d'intervention de l'inspecteur général de la Ville de Montréal sont plus larges que ceux de l'AMP face aux municipalités du Québec. En effet, l'AMP ne dispose que d'un pouvoir de recommandation alors que l'inspecteur général possède le pouvoir d'annuler un processus de passation de contrats, de résilier un contrat en cours d'exécution ou d'en suspendre l'exécution.

Dorénavant, l'inspecteur général sera donc en mesure d'exercer son mandat de surveillance contractuelle, tant en fonction des paramètres édictés à la *Charte de la Ville de Montréal* que ceux maintenant prévus à la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*. L'inspecteur général veillera à ce que ses processus internes répondent aux exigences de la nouvelle loi et respectent les délais de traitement imposés.

La *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics* requiert que l'inspecteur général maintienne une cohérence avec les décisions et recommandations de l'AMP et prévoit des mécanismes de communication de renseignements entre les deux entités. L'inspecteur général tient à souligner que cela n'affectera en rien l'importance qu'il accorde à la confidentialité des dénonciations qu'il reçoit et que des procédures d'échanges d'information seront mises en place afin de continuer d'assurer l'anonymat des personnes qui communiquent avec lui.

– Projet de loi 122 –

Sanctionné le 15 juin 2017, le projet de loi 122, intitulé *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, a pour objet d'accroître l'autonomie des municipalités par plusieurs modifications aux lois municipales.

Parmi les modifications ayant un impact sur le cadre normatif auquel est assujettie la Ville de Montréal, se retrouvent notamment de nouvelles modalités concernant les règles d'adjudication des contrats, l'assujettissement des organismes liés aux municipalités à ces règles d'adjudication et la transformation des politiques de gestion contractuelle en **règlements de gestion contractuelle**.

CHANGEMENTS APPORTÉS AUX POLITIQUES DE GESTION CONTRACTUELLE

Introduit en 2010, l'article 573.3.1.2 de la *Loi sur les cités et villes* créait alors l'obligation, pour toute municipalité, d'adopter une politique de gestion contractuelle applicable à tout contrat afin de prévoir notamment des mesures favorisant le respect des lois applicables qui visent à lutter contre le truquage des offres, des mesures visant à assurer le respect de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* ainsi que des mesures ayant pour but de prévenir les gestes d'intimidation, de trafic d'influence ou de corruption, des situations de conflits d'intérêts ou toute autre situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus de demandes de soumissions et de la gestion du contrat qui en résulte.

Le projet de loi 122 oblige dorénavant les municipalités à se doter d'un règlement sur la gestion contractuelle (RGC) prévoyant le même type de mesures. Se faisant, il érige en règlement les règles jusqu'à présent prévues dans de simples politiques municipales, leur conférant ainsi un statut juridique plus important, celui de mesure réglementaire. Notamment, le RGC pourra prévoir des pénalités et des amendes, ce qui était impossible sous les politiques de gestion contractuelle.

L'obligation de se doter d'un RGC est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 et de façon transitoire, les politiques de gestion contractuelles alors en vigueur sont réputées être des RGC.

HAUSSE DES SEUILS D'OCTROI DES CONTRATS DE GRÉ À GRÉ

À partir du 1^{er} janvier 2018, les municipalités pourront prévoir, dans leur RGC, que le seuil monétaire permettant à un contrat d'être octroyé de gré à gré soit augmenté de 24 999,99 \$ à 99 999,99 \$, alors qu'avant les contrats inclus dans cette fourchette de prix étaient octroyés via des appels d'offres sur invitation.

Une municipalité pourra procéder de gré à gré pour des contrats dont la valeur est inférieure à 100 000 \$ dans la mesure où son RGC fixe les circonstances dans lesquelles ce mode d'octroi est applicable. À cet égard, la loi prévoit que le RGC doit comprendre des mesures pour assurer la rotation des éventuels cocontractants.

L'inspecteur général estime qu'avec l'imposition de la rotation des cocontractants pour ces contrats de gré à gré, il faudra être vigilant afin d'éviter de favoriser indirectement et de se prémunir contre toute tentation de scinder indûment des contrats pour bénéficier de ces nouvelles règles contractuelles.

CRÉATION D'EXCEPTIONS POUR CERTAINES COOPÉRATIVES DE SOLIDARITÉ

Auparavant, seuls les organismes à but non lucratif (OBNL) pouvaient bénéficier de l'exception prévue à l'article 573.3 de la *Loi sur les cités et villes* afin d'obtenir certains contrats de gré à gré, et ce, même si leur valeur était supérieure aux seuils normalement applicables aux appels d'offres.

Dorénavant, les coopératives de solidarité pourront bénéficier d'une exception similaire, à certaines conditions et uniquement à l'égard des contrats dont la dépense est inférieure à 100 000 \$.

L'inspecteur général a mené des enquêtes sur certains processus d'octroi de contrats de gré à gré à des OBNL, notamment détaillées dans son rapport sur les contrats octroyés à l'organisme Montréal en histoires pour le 375^e anniversaire de Montréal et celui sur les contrats octroyés au Quartier international de Montréal par la Société du parc Jean-Drapeau. Il faudra rester à l'affût des contrats octroyés de gré à gré aux coopératives de solidarité afin d'éviter que cette nouvelle exception soit détournée de sa raison d'être.

CHANGEMENTS APPORTÉS AUX MODES D'APPEL D'OFFRES DISPONIBLES

Le projet de loi 122 prévoit également certaines modifications aux modes d'adjudication de certains contrats. Notamment, les contrats de services professionnels, qui devaient absolument être octroyés selon un système à deux (2) enveloppes dans le cadre duquel l'enveloppe contenant le prix de la soumission était scellée et ouverte uniquement si la soumission avait atteint le seuil minimal de 70/100 au niveau qualitatif, pourront dorénavant également être octroyés avec le système à une (1) enveloppe. Ainsi, le prix de la soumission pourra faire partie des critères à évaluer par le comité de sélection. Il est toutefois important de mentionner que les contrats de services professionnels ne pourront toujours pas être octroyés selon la méthode du plus bas soumissionnaire conforme.

Autre modification quant au système à une (1) enveloppe : les documents d'appel d'offres pourront prévoir que pour tous les types de contrats, l'ouverture des soumissions pourra être suivie de discussions individuelles avec chacun des soumissionnaires afin de préciser leur projet sur le plan technique ou financier et leur permettre de déposer une soumission finale compte tenu du résultat des discussions. Auparavant, cette alternative n'était disponible que dans certains cas limités.

Finalement, le système à deux (2) enveloppes demeure disponible pour tous les types de contrats, comme c'était le cas auparavant. Toutefois, la municipalité aura la discrétion d'établir la valeur du facteur additionné à la note donnée en fonction de la grille de critères lors de l'évaluation qualitative des soumissions, alors qu'il était auparavant fixe. La municipalité pourra ainsi choisir d'accorder plus de poids soit à la qualité des soumissions soit au prix soumis.

ASSUJETTISSEMENT DE CERTAINS ORGANISMES AUX RÈGLES PRÉVUES À LA *LOI SUR LES CITÉS ET VILLES*

Certains organismes sont dorénavant assujettis aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes* en matière de règles d'adjudication contractuelles des municipalités, de même qu'à l'obligation de se doter d'une politique de gestion contractuelle. C'est le cas des organismes qualifiés de mandataires ou d'agents d'une municipalité, de ceux dont le conseil d'administration est composé majoritairement de membres d'un conseil d'une municipalité ou nommés par une municipalité, des organismes dont le budget est adopté ou approuvé par une municipalité ou dont le financement est assuré, à plus de 50 %, par des fonds provenant d'une municipalité si leurs revenus annuels sont égaux ou supérieurs à 1 million de dollars, et des organismes spécifiquement désignés par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.



13. LES DOSSIERS ENQUÊTÉS EN 2017

Le rôle premier de l'inspecteur général est d'effectuer des enquêtes, de sa propre initiative ou suite à la réception de dénonciations, ainsi que de rendre des décisions et produire des rapports de recommandations.



LES RAPPORTS PUBLICS PRODUITS EN 2017

En 2017, l'inspecteur général de la Ville de Montréal a déposé quatre (4) rapports publics aux instances décisionnelles, soit deux (2) décisions prononçant la résiliation de contrats en cours d'exécution (rendues en vertu de l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*) et deux (2) rapports de recommandations (rendus en vertu de l'article 57.1.23).

Grâce aux rapports publics, l'inspecteur général peut mettre en lumière certains stratagèmes employés dans le cadre des processus d'adjudication et de gestion des contrats. Rendre publique une situation impliquant de la collusion, de la corruption, de la malversation, des manquements à l'intégrité ou aux règles applicables, ou encore des manœuvres dolosives, est le meilleur outil pour prévenir et combattre leur survenance. Il s'agit aussi de l'occasion pour formuler des recommandations visant à assainir les mœurs et les pratiques en cours à la Ville de Montréal, qu'elles soient l'œuvre de personnes spécifiques ou qu'elles soient plus répandues. Les recommandations de l'inspecteur général visent notamment la mise en place d'outils permettant de détecter, prévenir et combattre divers stratagèmes.

Les décisions et rapports publics de l'inspecteur général sont disponibles dans leur intégralité sur le site Internet du Bureau, à l'adresse suivante : www.bigmtl.ca

LES AUTRES INTERVENTIONS DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL EN 2017

Au cours de 2017, plusieurs dossiers d'enquête ont été fermés sans qu'il ait été nécessaire de déposer un rapport public. Dans le cadre de ces dossiers, l'inspecteur général et son équipe ont cependant posé des actions en amont de situations irrégulières. Ces interventions ont permis d'améliorer les pratiques en cours, mais également de sensibiliser les responsables de l'octroi et de la gestion des contrats quant à divers volets des processus contractuels.

Le rapport annuel est un forum opportun pour faire état de certaines de ces interventions et des correctifs subséquents apportés, jusqu'alors inconnus du public.

– Rétroaction sur le dernier rapport annuel –

Suite au dépôt du Rapport annuel de l'inspecteur général pour l'année 2016, la Commission permanente sur l'inspecteur général a déposé un rapport au conseil municipal et au conseil d'agglomération de la Ville, respectivement les 12 et 15 juin 2017. Ce rapport fait état des constats et recommandations de la Commission relativement aux activités menées par l'inspecteur général et son bureau en 2016.

Extraits de l'analyse et des recommandations de la Commission :

« Pour la Commission, ce rapport annuel montre bien l'ampleur du travail accompli par l'équipe du BIG en 2016. En à peine trois années d'existence, le BIG est devenu essentiel et incontournable en ce qui a trait à la gestion des contrats à la Ville de Montréal. »

« Ses rapports, ses analyses et ses réflexions interpellent l'administration à divers niveaux. La Commission y voit la nécessité de renforcer, voire de mettre en place à plusieurs endroits, une culture organisationnelle reposant sur une gestion responsable des fonds publics au service de la population montréalaise. »

« La Commission constate que le BIG a entrepris en 2016 de mettre sur pied des activités de formation à l'intention des élus municipaux et des employés, conformément à son mandat. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction et la Commission ne peut qu'encourager cette initiative. »



– Suivi des dossiers de l'année 2016 –

Résiliation du contrat visant l'acquisition de 14 groupes motopompes pour l'usine Atwater – appel d'offres 14-12725 (p. 54-56 du rapport annuel pour l'année 2016).

Rappel : L'enquête avait permis de démontrer qu'un contrat d'une valeur de presque vingt-cinq (25) millions de dollars, visant l'acquisition de motopompes, avait été octroyé à Xylem qui n'était pas le plus bas soumissionnaire et qui ne respectait pas plusieurs exigences spécifiées à l'appel d'offres. Au surplus, l'enquête révélait que le processus d'analyse des soumissions effectué par la Direction de l'eau potable de la Ville de Montréal (DEP) et SNC-Lavalin (la firme mandatée par la Ville pour effectuer la conception du devis et la surveillance des travaux) avait souffert de nombreuses lacunes. Seule la soumission de Xylem avait été jugée conforme, alors qu'elle ne répondait pas aux critères techniques d'admissibilité de base établis dans les documents d'appel d'offres, ce qui a eu pour effet de rompre l'égalité des soumissionnaires et de miner l'intégrité du processus d'appel d'offres qui a pris place. Devant ces faits, l'inspecteur général avait résilié de son propre chef le contrat octroyé.

Suivi : Puisque Xylem avait entrepris des travaux majeurs de fabrication pour la fourniture des motopompes, une entente de règlement est intervenue entre la Ville de Montréal et l'entreprise selon laquelle la Ville s'est engagée à accepter un maximum de 6 motopompes (le contrat octroyé visait la fourniture de 14 motopompes) dans la mesure où celles-ci satisfont aux exigences de la Ville.

Rapport de recommandations visant divers contrats et projets de contrats octroyés (ou prévus d'être octroyés) à l'organisme à but non lucratif Montréal en histoires dans le cadre du 375^e anniversaire de Montréal (p. 62-64 du rapport annuel pour l'année 2016).

Rappel : Le Bureau de l'inspecteur général a mené une enquête sur les processus suivis par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest pour accorder des contrats de gré à gré à l'organisme à but non lucratif Montréal en histoires (MEH). L'enquête révélait que ces contrats, d'une valeur de presque un (1) million de dollars chacun, avaient été octroyés en dépit des règles d'ordre public régissant l'adjudication des contrats. MEH s'était ainsi vu adjuger des contrats de gré à gré en raison de son statut d'organisme à but non lucratif, alors que ce n'était pas lui qui fournissait réellement les services requis, mais plutôt des entreprises commerciales avec lesquelles il faisait affaire et qui agissaient à titre de fournisseur, sous-traitant et consultant. En outre, la direction administrative et la production déléguée des projets obtenus par MEH étaient confiées à une entreprise privée (Torrentiel), liée contractuellement à MEH et détenue par les dirigeants de MEH. L'analyse de la preuve documentaire et les différents témoignages recueillis avaient permis à l'inspecteur général de démontrer la confusion qui régnait entre les deux (2) entités. L'inspecteur général avait conclu que MEH était une véritable façade pour Torrentiel et que cette dernière était en mesure d'obtenir de l'argent

public provenant de contrats conclus de gré à gré avec MEH qui se présentait comme étant un organisme à but non lucratif. Dans les faits, la Ville et les arrondissements croyaient qu'ils transigeaient avec un organisme à but non lucratif, sans savoir qu'il est sous l'emprise d'une entreprise privée. Au terme de son enquête, l'inspecteur général avait notamment recommandé la résiliation des contrats octroyés à MEH, recommandation qui fut suivie par les instances décisionnelles concernées.

Suivi : Puisque les travaux du contrat accordé par l'arrondissement de Lachine en étaient à un stade d'exécution très avancé, un règlement hors cour est intervenu entre la Ville et MEH, notamment afin que l'organisme parachève les installations d'éclairage, procède à une reddition de compte et assure l'entretien annuel des équipements.

– Bon coup de la Ville dans le suivi des interventions de l'inspecteur général –

Dans son rapport annuel pour l'année 2016, l'inspecteur général avait abordé l'enquête menée sur le processus d'octroi d'un contrat de services professionnels de ressources en technologies de l'information pour le projet de Gestion des actifs municipaux (p. 52-53). Le contrat était d'une valeur de plusieurs millions de dollars et une (1) seule soumission avait été reçue par la Ville en réponse à l'appel d'offres.

Les critères d'expérience établis dans l'appel d'offres pour les profils de professionnels recherchés étaient restrictifs et ont grandement restreint le nombre de soumissionnaires potentiels. Or, l'enquête avait démontré que les ressources proposées par l'unique soumissionnaire pour répondre à l'appel d'offres avaient été en mandat pour la direction de la Ville responsable de l'appel d'offres dans la période précédant sa publication et avaient fourni certains intrants ayant servi à la préparation du devis, dont notamment les profils recherchés pour la réalisation du projet. Les ressources avaient ainsi directement contribué ou pu influencer la préparation de l'appel d'offres.

Au surplus, l'enquête avait permis de constater que les intervenants de la Ville au dossier voulaient que le seul soumissionnaire soit celui qui remporte l'appel d'offres et que les ressources embauchées préalablement restent en place. Les critères d'expérience établis dans l'appel d'offres pour l'un des profils recherchés étaient restrictifs et avaient grandement restreint le nombre de soumissionnaires potentiels de sorte que seules les ressources qui avaient déjà travaillé sur le projet dans sa première phase était acceptables.

Finalement, l'inspecteur général avait découvert que plusieurs employés de la Ville de Montréal responsables à divers degrés de l'appel d'offres ne connaissaient pas la Politique de gestion contractuelle (aujourd'hui, le Règlement sur la gestion contractuelle). Suite à l'intervention de l'inspecteur général, le contrat n'avait pas été octroyé et la Ville est repartie en appel d'offres.

Suivi : En 2017, Le Bureau de l'inspecteur général a reçu une dénonciation impliquant le même soumissionnaire dans le cadre d'un autre appel d'offres visant l'acquisition de services professionnels pour certains projets informatiques. La dénonciation provenait de l'unité d'affaires de la Ville de

Montréal concernée par l'appel d'offres. L'enquête a révélé une situation similaire à celle rapportée dans le rapport annuel de l'année dernière. En effet, une ressource de l'entreprise avait travaillé en mandat à la Ville sur les services d'accompagnement du projet faisant l'objet de l'appel d'offres et l'entreprise s'était vu attribuer le plus haut pointage lors de l'évaluation qualitative de sa soumission. L'enquête a également permis de constater qu'un employé de la Ville de Montréal avait eu des contacts avec un consultant de l'entreprise et avait avoué à son supérieur qu'ils se voyaient à l'extérieur du bureau et qu'ils avaient échangé sur le projet pendant la période d'appel d'offres.

Le supérieur en question a immédiatement rapporté la situation à son directeur et a suggéré à son employé de contacter le Bureau du contrôleur général de la Ville de Montréal pour déclarer ses liens.

L'inspecteur général tient à souligner la promptitude avec laquelle ont agi les intervenants au dossier. En effet, le supérieur n'a pas tardé à dénoncer la situation à son directeur de l'unité administrative. L'unité administrative a également effectué une dénonciation au Bureau de l'inspecteur général et suite à l'intervention du Bureau, le directeur a pris la décision d'annuler l'appel d'offres.

Compte tenu des investissements massifs prévus dans le domaine des technologies de l'information, l'inspecteur général recommande aux unités d'affaires concernées de continuer à exercer une vigilance accrue.



– Les dossiers publics et non publics de 2017 –

Les rapports publics et les interventions de l'inspecteur général dans les dossiers non publics seront abordés dans les prochaines pages, par thèmes. Le rapport annuel traite uniquement des dossiers d'enquête fermés au 31 décembre 2017.

Cependant, certains des dossiers fermés ne seront pas abordés dans le présent rapport annuel et feront plutôt l'objet de rapports spécifiques au cours de l'année 2018.

LES DOSSIERS DE PRÉ-ENQUÊTE

La création d'une unité de pré-enquête au sein du Bureau de l'inspecteur général constitue l'une des véritables valeurs ajoutées du Bureau dans la surveillance des processus de passation et d'octroi des contrats, en ce qu'elle permet de réagir encore plus rapidement auprès des différentes instances de la Ville de Montréal. L'équipe, constituée d'agents de recherche et de professionnels aux profils diversifiés, effectue notamment des vérifications en vue d'identifier les dossiers se qualifiant pour une intervention en amont, de façon à ce que ceux-ci puissent être traités rapidement. Les autres dossiers sont, quant à eux, référés à l'équipe Inspections et Enquêtes pour traitement.

Vérifications relativement à l'annulation d'un appel d'offres visant l'acquisition de mélange de sel pour le bassin du Saint-Laurent du Biodôme (dossier non public)



FAITS DU DOSSIER

L'unité pré-enquête du Bureau de l'inspecteur général a entrepris des vérifications relativement à l'annulation de l'appel d'offres 16-15577, lequel visait l'acquisition de mélange de sel pour la reproduction de l'eau salée du bassin du Saint-Laurent marin au Biodôme de Montréal. Les témoignages recueillis en pré-enquête ont permis de démontrer que la Ville a décidé d'annuler l'appel d'offres et de relancer le processus suite à des questionnements soulevés en lien avec le fait qu'une (1)

seule soumission avait été reçue.

En fait, les documents de l'appel d'offres 16-15577 étaient rédigés en français seulement et exigeaient que toute communication engagée par les soumissionnaires concernant l'appel d'offres, qu'elle soit verbale ou écrite, se fasse en français, et ce, conformément aux dispositions de la *Charte de la langue française*. Également, toute inscription sur un produit, son contenant ou emballage, ou sur un document accompagnant le produit, devait être rédigée en français.

Les vérifications menées par le Bureau de l'inspecteur général ont révélé que la Ville a jugé que, puisque le marché visé était très restreint, il était possible d'accepter des soumissions en anglais et qu'il était justifié de repartir en appel d'offres dans les deux (2) langues.

Cependant, le Bureau de l'inspecteur général a découvert que l'étude de marché menée par le Service de l'approvisionnement n'avait identifié que deux (2) fournisseurs potentiels pour les services requis par la Ville, parmi lesquels se retrouve l'entreprise qui a soumissionné à l'appel d'offres. De plus, cette entreprise avait déposé une soumission conforme aux exigences de l'appel d'offres, avait traduit en français à ses frais les documents d'appel d'offres, s'était donné la peine de déposer une soumission en français et avait soumissionné à un prix qui était en deçà de l'estimation de la Ville. D'ailleurs, son prix a été dévoilé et affiché dans le S.É.A.O. suite à l'ouverture des soumissions.



INTERVENTION DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

La rédaction du devis et son affichage respectaient les normes en vigueur. Bien qu'une exception aurait pu être accordée afin d'ouvrir le marché, il appert que seulement deux (2) fournisseurs potentiels ont été identifiés et que l'un d'eux a soumissionné à l'appel d'offres en respectant les exigences imposées.

De l'avis de l'inspecteur général, il n'était pas approprié d'annuler l'appel d'offres lancé et de reprendre le processus, dans les circonstances bien précises de ce dossier, sans causer un tort à l'entreprise qui s'est soumise aux normes et dont le prix avait été publié.

Suite à l'intervention du Bureau de l'inspecteur général, la Ville est revenue sur sa décision de relancer le processus et a finalement adjugé le contrat au plus bas soumissionnaire de l'appel d'offres 16-15577.

Vérifications relativement à l'autorisation de dépenses additionnelles pour un contrat de construction d'égout (dossier non public)



FAITS DU DOSSIER

L'unité pré-enquête du Bureau de l'inspecteur général s'est penchée sur l'autorisation d'une dépense additionnelle pour un contrat octroyé suite à l'appel d'offres ST-16-06, lequel visait des travaux de construction d'un égout sanitaire dans l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro. Le montant de la dépense additionnelle était telle (1 986 549,16 \$) qu'elle portait la valeur initiale du contrat au double,

soit de 2 001 706,54 \$ à 3 988 255,70 \$, taxes, contingences et incidences incluses.

Les vérifications effectuées par le Bureau de l'inspecteur général auprès de l'arrondissement ont révélé que lors de l'exécution des travaux, les conditions de terrain se sont avérées différentes que celles prévues au contrat et indiquées au rapport de laboratoire. Le roc était difficile à marteler, de sorte que la seule solution envisageable, compte tenu des impacts sur les services à proximité du chantier et la circulation, était que l'entrepreneur ait recours au dynamitage pour excaver le roc.

Le dynamitage n'était cependant pas prévu aux documents d'appel d'offres et a occasionné une explosion des coûts, ce qui a mené à l'autorisation de la dépense additionnelle et à la majoration de la valeur du contrat initial.



INTERVENTION DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Suite aux questionnements soulevés par le Bureau de l'inspecteur général, le Service des affaires juridiques a été sollicité pour examiner la dépense additionnelle accordée et a conseillé à l'arrondissement de résilier unilatéralement le contrat du fait que les travaux additionnels dénaturaient le contrat initial octroyé à l'entrepreneur.

L'arrondissement a ainsi résilié le contrat, abrogé la résolution autorisant la dépense additionnelle et relancé un nouveau processus d'appel d'offres pour terminer les travaux.

Vérifications relatives au non-respect de l'heure d'ouverture des soumissions dans le cadre d'un appel d'offres visant des services liés aux vannes de remorques (dossier non public)



FAITS DU DOSSIER

L'unité pré-enquête du Bureau de l'inspecteur général a effectué des vérifications relativement au respect de l'heure d'ouverture des soumissions dans le cadre d'un appel d'offres visant l'acquisition de trois (3) opérateurs de vanne sur remorques, trois (3) manipulateurs de vanne portatives et des services de mise à niveau de deux (2) opérateurs de vannes hydrauliques.

Il s'avère que la Ville a lancé un premier appel d'offres (16-15724) en novembre 2016. Les documents d'appel d'offres indiquaient à ce moment que les soumissions devaient être reçues avant le 14 décembre 2016, 14 heures. Par la suite, plusieurs addenda ont été émis et la date limite de dépôt des soumissions retardée à deux (2) reprises, respectivement au 11 et 18 janvier 2017. Les addenda en question ont cependant maintenu l'heure limite à 14 heures et ont créé une certaine ambiguïté puisqu'à partir du 1^{er} janvier 2017, l'heure limite de réception des soumissions fixée par la Ville dans ses appels d'offres était établie à 10h30, et non plus à 14 heures.

Le 18 janvier 2017, le greffe de la Ville de Montréal, n'ayant pas été avisé de procéder autrement, a débuté l'ouverture des soumissions à 10h30. Par la suite, une entreprise a déposé sa soumission au

bureau du greffe à 11 heures la même journée et a essuyé un refus, compte tenu que l'heure de dépôt était dépassée. L'entreprise en question s'est alors plainte auprès du Service de l'approvisionnement de la Ville en invoquant que les addenda indiquaient que l'heure limite était établie à 14 heures. Réalisant l'erreur qui s'était produite, le Service de l'approvisionnement a alors décidé de recommencer le processus d'appel d'offres. C'est dans ce contexte que le 25 janvier 2017, l'appel d'offres 17-15892 a été lancé. Le devis était identique en tous points à celui de l'appel d'offres précédent.

Le chef de section du Service de l'approvisionnement a ensuite obtenu un avis du Service des affaires juridiques de la Ville à l'effet que l'une des solutions possibles était de procéder à l'octroi du contrat selon les résultats du premier appel d'offres (qui n'avait pas encore été annulé) et d'annuler l'appel d'offres 17-15892 si la soumission déposée dans le cadre du premier appel d'offres était conforme d'un point de vue administratif et technique au devis. Puisque c'était le cas, l'agent d'approvisionnement a procédé à l'annulation de l'appel d'offres 17-15892 et est revenu au premier appel d'offres (16-15724).



INTERVENTION DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Suite à l'intervention du Bureau de l'inspecteur général dans le dossier, le Service de l'approvisionnement et le service requérant ont décidé – par souci d'équité entre les soumissionnaires – d'annuler le premier appel d'offres (16-15724) et de relancer un troisième processus, tout en profitant de l'occasion pour redéfinir les besoins en termes d'opérateurs de vanne.

Vérifications relatives à l'évaluation de la conformité des soumissions dans un appel d'offres visant le réaménagement d'une aire de planche à roulettes (dossier non public)



FAITS DU DOSSIER

Le Bureau de l'inspecteur général s'est penché sur l'appel d'offres DCSLPDS54-17-14, lequel visait l'aménagement d'une aire de planche à roulettes dans l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal. Le contrat a été octroyé à une entreprise qui n'était pas le plus bas soumissionnaire. Au total, quatre (4) entreprises ont déposé une soumission et l'adjudicataire du contrat a été la seule entreprise dont la soumission a été déclarée conforme.

Les éléments de non-conformité relevés dans l'offre du plus bas soumissionnaire concernaient les licences RBQ exigées et l'expérience des entreprises demandée au devis. Les vérifications effectuées par le Bureau de l'inspecteur général ont révélé que certaines clauses du devis étaient ambiguës, notamment celle des licences RBQ.

Dans les faits, le devis exigeait des soumissionnaires qu'ils fournissent la liste de toutes les licences RBQ détenues, soit celles de l'entrepreneur général et celles des sous-traitants, sous peine de voir leur soumission rejetée si cette clause d'admissibilité n'était pas respectée. Cependant, tous les soumissionnaires ont compris qu'ils devaient fournir la liste des licences de l'entrepreneur général uniquement.

L'arrondissement a finalement déclaré conforme la soumission de l'adjudicataire, alors qu'elle ne contenait pas une des licences demandées (entrepreneur électricité), en prétextant que son omission était moins importante que les omissions des autres soumissionnaires. Pourtant, lorsqu'il s'agit d'une clause d'admissibilité dans les documents d'appel d'offres, le donneur d'ouvrage ne peut pas interpréter la conformité : la soumission est admissible ou elle ne l'est pas.

Les vérifications menées par le Bureau de l'inspecteur général ont également démontré qu'aucune étude de marché n'a été faite avant la publication de l'appel d'offres, ce qui aurait permis de vérifier si la clause exigeant de l'expérience en matière de projets similaires ne restreignait pas le marché.

Notamment, le devis exigeait que les soumissionnaires identifient, dans leur offre, trois (3) contrats qu'ils ont effectués au cours des cinq (5) dernières années, qui étaient de nature comparable au contrat sous appel d'offres et dont la valeur était d'au minimum 500 000 dollars. Un addenda est, par la suite, venu modifier la valeur exigée des contrats identifiés en l'abaissant à 300 000 dollars.

Les vérifications effectuées ont permis de constater que c'était la première fois que le responsable du projet au sein de l'arrondissement avait à gérer ce type de contrat.



INTERVENTION DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Suite aux questionnements soulevés par le Bureau de l'inspecteur général dans ce dossier, l'arrondissement a pris la décision d'annuler le contrat octroyé. Au terme du nouveau processus d'appel d'offres qui a pris place, les mêmes entreprises ont soumissionné et le contrat a été octroyé au plus bas soumissionnaire, qui s'est avéré être également le plus bas soumissionnaire de l'appel d'offres annulé.

Vérifications relatives au respect des clauses contractuelles dans l'exécution d'un contrat de planage de rue (dossier non public)



FAITS DU DOSSIER

Le Bureau de l'inspecteur général a été informé qu'un entrepreneur n'effectuait pas les corrections des défauts ponctuels après le planage de la chaussée, une situation similaire à celle qui avait conduit, en 2015, à la suspension du contrat pour les travaux de planage de rue, de pose d'enrobé bitumineux et de reconstruction de bordures et trottoirs dans les arrondissements de Montréal-Nord et d'Anjou.



INTERVENTION DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Après avoir visité le chantier et constaté que des exigences contractuelles n'étaient pas respectées, le Bureau de l'inspecteur général a avisé le Service des infrastructures, de la voirie et des transports de la Ville de Montréal (SIVT) de la situation. Le SIVT a ensuite suspendu immédiatement les travaux, qui ont pu reprendre dès lendemain après que les ajustements nécessaires aient été apportés. Pour certains défauts ponctuels jugés suffisamment importants, une réparation individuelle de ceux-ci a été réalisée avant la pose de la couche de correction.

LE PORTRAIT D'UNE INDUSTRIE

Rapport sur l'industrie du remorquage à Montréal, déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération de la Ville de Montréal le 24 avril 2017



RAPPEL DU DOSSIER

L'enquête menée par l'inspecteur général visait à dresser le portrait de l'industrie du remorquage à la Ville de Montréal et identifier tout problème qui pourrait avoir pour effet de nuire à la libre concurrence entre les entrepreneurs.

Dans le domaine de la location de remorqueuses avec opérateurs pour le remorquage de véhicules lors d'opérations de déneigement, l'enquête menée a permis d'observer que certains entrepreneurs œuvrant dans ce domaine avaient recours à la collusion lorsque vient le temps de déposer une soumission à un appel d'offres. Plusieurs entrepreneurs communiquent entre eux, avant et pendant les périodes de soumission, pour s'informer de leur intention de soumissionner, du nombre de remorqueuses qu'ils prévoient proposer et du prix auquel ils prévoient soumissionner. Parfois même, les entrepreneurs s'entendent pour ne pas soumissionner les uns contre les autres (« pactes de

non-agression »), ou encore pour soumissionner à un prix déterminé. Les manœuvres auxquelles ils ont recours privent la Ville et les arrondissements de la possibilité d'obtenir le meilleur prix, ce qui constitue une entrave grave au libre marché et détourne les processus d'appel d'offres de leur mission première qui est de susciter la plus grande concurrence. Le bassin d'entrepreneurs soumissionnant sur les contrats de location de remorqueuses pour le remorquage des véhicules lors d'opérations de déneigement s'est réduit considérablement à travers les années.

Du côté du remorquage des véhicules accidentés qui obstruent la circulation et des véhicules en situation de délit, l'enquête a levé le voile sur l'absence de contrat octroyé de façon homogène et systématique sur l'ensemble du territoire de la Ville de Montréal.

En matière de remorquage de véhicules accidentés, il existe, depuis plus de dix (10) ans, une entente de partage du territoire entre les entrepreneurs dans les secteurs qui ne font pas l'objet d'un contrat d'exclusivité avec la Ville de Montréal. Or, l'enquête a permis d'apprendre qu'à travers les années, la Ville de Montréal n'a pas octroyé de contrats de façon systématique et que certains secteurs du territoire n'ont même jamais été visés par des contrats d'exclusivité.

Le portrait de la situation dressé par l'inspecteur général est préoccupant. Il appert que le territoire de la Ville est divisé en zones qui sont, dans les faits, des petits royaumes où certains entrepreneurs sont souverains et détiennent une forte mainmise. Les entrepreneurs se « respectent mutuellement » et ne procèdent pas au remorquage dans les secteurs qu'ils considèrent appartenir à leurs concurrents, même si ces derniers ne détiennent pas de contrat d'exclusivité valide avec la Ville. L'enquête a démontré qu'un climat de violence et de représailles régnait sur l'industrie et que certains entrepreneurs avaient recours aux menaces, à l'intimidation et aux actes de violence à l'égard de leurs concurrents afin d'acquiescer ou encore de « protéger » les secteurs qu'ils estiment être les leurs.

L'enquête a également permis de lever le voile sur la présence et l'influence du crime organisé dans l'industrie. La quasi-totalité des secteurs est aujourd'hui contrôlée, en tout ou en partie, par au moins une compagnie reliée d'une façon ou d'une autre au crime organisé. Des individus membres d'organisations criminelles, ou proches de membres influents, opèrent sur le territoire, et pire encore, certains secteurs du territoire « appartiennent » à des organisations criminelles, de sorte qu'un entrepreneur désirant procéder au remorquage d'un véhicule accidenté obstruant la circulation dans le secteur doit payer une redevance (ou « cut ») à l'organisation criminelle. Le crime organisé prend ainsi le contrôle de secteurs de remorquage et va même jusqu'à coordonner la répartition des entrepreneurs et le partage des secteurs.



« L'inspecteur général constate que l'industrie du remorquage des véhicules accidentés a évolué sous le couvert du fait qu'il s'agissait d'une activité réglementée. Les pratiques de contrôle du marché et de partage du territoire ont ainsi pu se développer en toute « normalité » pour devenir aujourd'hui des pratiques courantes et légitimées par les entrepreneurs eux-mêmes. » – extrait du rapport



L'inspecteur général a déploré l'absence de contrats d'exclusivité en vigueur pour l'ensemble du territoire de la Ville dans le domaine du remorquage des véhicules accidentés et des véhicules en situation de délit. Cette absence a contribué à ce que le partage des secteurs entre les entrepreneurs s'érige en véritable système au fil du temps.

L'inspecteur général a ainsi notamment recommandé que des contrats soient octroyés sur l'ensemble du territoire pour le remorquage des véhicules accidentés et des véhicules en situation de délit, via une procédure d'appel d'offres publics, et que des enquêtes de sécurité des compagnies adjudicatrices de contrats, de leurs administrateurs, dirigeants, actionnaires et employés soient systématiquement effectuées préalablement à chaque octroi de contrat.

En ce qui concerne le domaine des contrats de location de remorqueuses, l'inspecteur général a notamment recommandé, dans l'objectif de freiner toute tentative de collusion, que les contrats qui viennent à échéance la même année soient regroupés en un seul et même appel d'offres et que la Ville explore toute mesure permettant de rendre plus difficile le contrôle du marché par les entrepreneurs.



SUIVI DU DOSSIER

- Dans son rapport déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération, respectivement les 12 et 15 juin 2017, la Commission permanente sur l'inspecteur général estime que « des mesures doivent être prises pour ramener ce secteur d'activité dans le droit chemin » et que « la Ville développe une approche de gestion des contrats de cette industrie qui tient compte de sa nature même et de ses caractéristiques ». La Commission est d'avis que les recommandations formulées par l'inspecteur général « vont dans la bonne direction ».
- Au surplus, la Commission permanente sur l'inspecteur général considère que les enquêtes de sécurité auprès des administrateurs, dirigeants, actionnaires et employés des compagnies adjudicatrices de contrats de remorquage devraient être étendues aux sous-traitants de ces compagnies.
- De son côté, le comité exécutif de la Ville de Montréal, en réponse au rapport de la Commission permanente sur l'inspecteur général, affirme être d'accord avec l'idée d'étendre les enquêtes de sécurité aux sous-traitants des compagnies adjudicatrices. Le comité exécutif indique que le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) met tout en œuvre pour être en mesure d'assumer rigoureusement la gestion des activités de remorquage sur le territoire.

- Depuis la sortie du rapport, de nombreuses actions ont été posées par la Ville et le SPVM pour mettre en application les recommandations formulées par l'inspecteur général, dont notamment :
 - Depuis le 21 septembre 2017, le remorquage est devenu une compétence d'agglomération. Quant au *Règlement sur le remorquage des véhicules* (03-098), des modifications visant à ce que le SPVM soit l'unité responsable de son application ont été présentées pour adoption aux instances décisionnelles.
 - Les contrats d'exclusivité pour le remorquage des véhicules en situation de délit sont entrés en vigueur le 8 mai 2017 pour les secteurs Nord, Ouest et Sud, et le 7 décembre 2017 pour le secteur Est. Les enquêtes de sécurité ont été effectuées pour chacun des secteurs.
 - En date du 5 février 2018, les appels d'offres pour l'octroi de contrats d'exclusivité pour le remorquage des véhicules accidentés sont en cours de rédaction et 13 secteurs ont été identifiés pour couvrir l'ensemble du territoire. Ils devraient être lancés au printemps 2018. Les enquêtes de sécurité seront effectuées à ce moment.
 - Les niveaux d'enquête de sécurité ont été revus.
 - Des vérifications aléatoires sont prévues être effectuées par le Module Inspection du Remorquage (MIR), nouvellement créé, afin de surveiller les modifications relatives à la liste des administrateurs, dirigeants, actionnaires et employés des adjudicataires. Le SPVM s'assurera de leur conformité, le cas échéant.
 - À partir du 30 mars 2018, le SPVM prendra en charge la surveillance du respect des exclusivités et des clauses contractuelles via des patrouilles et des inspecteurs.
 - Les postes de quartier du SPVM, le Service de sécurité incendie de Montréal (SIM) et la sécurité routière seront dorénavant informés des nouveaux adjudicataires des contrats d'exclusivité et recevront copie des devis techniques pour assurer un suivi.
 - Une équipe Task Force a été créée au SPVM afin de supporter les démarches des intervenants sur le territoire et un partenariat sera développé avec la section crime organisé du SPVM.
 - Un comité de travail regroupant des intervenants de la Ville de Montréal sera mis en place pour prendre en charge l'industrie.

MANŒUVRES D'ENTREPRISES VISANT À CONTOURNER DES EXIGENCES D'ORDRE PUBLIC OU DES SANCTIONS IMPOSÉES

Résiliation du contrat visant la reconstruction de belvédères, de passerelles et de sentiers au parc-nature du Bois-de-l'Île-Bizard (appel d'offres 16-6853), décision prononcée le 13 septembre 2017



RAPPEL DU DOSSIER

L'enquête de l'inspecteur général a permis de démontrer que l'adjudicataire d'un contrat d'une valeur de plus de 11 millions de dollars (Construction Généphi inc.) n'était pas l'entreprise qui exécutait les travaux sur le chantier et qu'il avait plutôt conclu une entente de coentreprise avec Congeres inc., qui ne possède pas l'autorisation de l'Autorité des marchés financiers (AMF) requise compte tenu de la valeur et la nature du contrat. Au surplus, le président et actionnaire unique de Congeres inc. faisait face à des accusations criminelles dans le dossier du Faubourg Contrecoeur.

De façon conforme à l'entente de coentreprise conclue en 2014, Congeres inc. a été en charge du volet opérationnel du contrat, incluant la recherche de l'appel d'offres, la préparation de la soumission et la fourniture de la main d'œuvre et du matériel nécessaire. Son président et actionnaire unique, Pascal Patrice, a assumé la direction des travaux sur le chantier et a agi à titre d'interlocuteur principal de Construction Généphi inc. auprès de la Ville. De son côté, Daniel Lefebvre, président et actionnaire unique de Construction Généphi inc., s'est occupé du volet financier du contrat, en fournissant le cautionnement et le financement nécessaire et en acquittant les factures émises par Congeres inc.

L'enjeu du dossier tenait au fait que Construction Généphi inc. avait déposé une soumission en son nom seul, ne révélant pas l'existence de l'entente de coentreprise à la Ville. Ce faux renseignement donné dans le cadre du processus d'appel d'offres, conjugué notamment à l'utilisation de la boîte courriel et de la signature électronique de Construction Généphi inc. par des employés de Congeres inc., a généré une confusion masquant le rôle réel joué par Congeres inc. dans l'exécution du contrat et l'identité réelle du cocontractant de la Ville.

« Accepter que Généphi puisse déposer une soumission en sachant que le contrat sera administré et exécuté par une coentreprise Généphi-Congeres et que Congeres ne possède pas d'autorisation de l'AMF viendrait saper toute l'utilité et la crédibilité que peut avoir une telle autorisation dans le cadre de la lutte de l'État contre la corruption et toute autre manœuvre dolosive. » - extrait de la décision



De l'avis de l'inspecteur général, le manquement commis était objectivement grave et justifiait la résiliation du contrat octroyé à Construction Gagnéphi inc. En effet, en déposant une soumission en son nom seul, plutôt qu'au nom de la coentreprise, Construction Gagnéphi inc. s'est retrouvé à soustraire Congeres inc. à l'obligation de détenir une autorisation de l'AMF et à empêcher la Ville et le public de s'assurer de l'intégrité de l'adjudicataire du contrat. Il est important de noter que la coentreprise ne détenait pas non plus d'autorisation de l'AMF.



SUIVI DU DOSSIER

- Le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal a pris acte de la décision de l'inspecteur général lors de son assemblée ordinaire du 28 septembre 2017 (CG17 0411).
- Dans son rapport déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération, respectivement les 27 et 30 novembre 2017, la Commission permanente sur l'inspecteur général estime que l'exposé des faits de l'inspecteur général dans le dossier « ne laisse aucun doute quant à la pertinence de la décision de résilier le contrat ». La Commission a également salué les individus qui ont dénoncé la situation auprès du Bureau de l'inspecteur général.
- La décision de l'inspecteur général de résilier le contrat octroyé à Construction Gagnéphi inc. a pris effet le 6 novembre 2017, conformément à l'article 57.1.11 al. 3 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*. La Commission permanente sur l'inspecteur général avait d'ailleurs recommandé aux élus de ne pas renverser la décision de l'inspecteur général.

**Résiliation et recommandations relativement à l'octroi de contrats
visant la location de remorqueuses lors d'opérations de déneigement
– vigie de la décision du 26 septembre 2016, décision prononcée le
23 mars 2017**



RAPPEL DU DOSSIER

La vigie exercée par l'inspecteur général à la suite du prononcé de sa décision résiliant certains contrats de location de remorqueuses affectées aux opérations de déneigement lui a permis de constater que les entrepreneurs visés s'étaient livrés à des manœuvres frauduleuses afin de continuer à obtenir des contrats de la Ville de Montréal, en dépit des sanctions imposées.

Dans sa première décision du 26 septembre 2016, l'inspecteur général avait conclu que Jean-Marc Lelièvre, président de Remorquage Taz inc., Steve Lenfesty, président de Remorquage Mobile, et Réal Tourigny, président d'Auto Cam 2000, s'étaient livrés à des ententes de nature collusoire dans le cadre de plusieurs appels d'offres visant l'adjudication de contrats pour la location de remorqueuses durant les opérations de déneigement. L'enquête avait alors permis de découvrir que ces entrepreneurs s'étaient partagé certains contrats et avaient déposé des soumissions après avoir communiqué ensemble, et avec d'autres entrepreneurs, afin de connaître leur intention respective à l'égard des contrats en appel d'offres et les prix auxquels ils désiraient soumissionner.

L'inspecteur général avait alors résilié les contrats que ces entrepreneurs avaient obtenus qui étaient toujours en cours d'exécution et avait recommandé qu'ils soient écartés de tout appel d'offres et de la possibilité de conclure des contrats de gré à gré avec la Ville pour une période de cinq (5) ans, conformément aux dispositions de la Politique de gestion contractuelle alors en vigueur. Le 21 novembre 2016, le conseil municipal de la Ville a ainsi ajouté Jean-Marc Lelièvre, Steve Lenfesty, Réal Tourigny et leurs compagnies respectives sur le Registre des personnes écartées en vertu de la Politique de gestion contractuelle, et ce, jusqu'au 25 septembre 2021.

La vigie ensuite exercée par l'inspecteur général avait permis de constater que depuis, des entreprises qui n'avaient jamais œuvré dans le domaine du remorquage avaient obtenu une série de contrats de divers arrondissements, soit Excavation Anjou inc. (dont le président est Yvan Dubé), 9499237 Canada inc. (dont le président est Raymond Lizotte) et Remorquage BL (dont la présidente est Brigitte Lévesque).

Les faits recueillis révèlent que ces compagnies ont soumissionné sur les appels d'offres 16-15650 et 16-15716 et que leur entente respective avec Jean-Marc Lelièvre (Remorquage Taz inc.), Steve Lenfesty (Remorquage Mobile) et Réal Tourigny (Auto Cam 2000) visait à leur permettre de continuer à obtenir des contrats de la Ville, malgré leur exclusion. Pire encore, ces manœuvres leur ont permis de réobtenir les secteurs de remorquage qu'ils s'étaient vu accorder et dont les contrats avaient été résiliés suite à la décision de l'inspecteur général du 26 septembre 2016.

*« Les gestes posés par les entrepreneurs constituent un véritable affront aux décisions de l'inspecteur général, mais également aux mesures mises en place par la Ville de Montréal [...] » –
extrait de la décision*



De l'avis de l'inspecteur général, les arrangements intervenus constituaient de véritables manœuvres frauduleuses ayant pour objectif de masquer la réelle identité des personnes exécutant les contrats de la Ville de Montréal. Les accords conclus visaient tous à permettre aux entrepreneurs inscrits sur le Registre des personnes écartées en vertu de la Politique de gestion contractuelle de continuer leurs opérations de remorquage auprès de la Ville, via de nouvelles entreprises, comme si de rien n'était.

L'inspecteur général a estimé que les faits révélés en cours d'enquête justifiaient, sans aucun doute, la résiliation de tous les contrats octroyés par la Ville à Excavation Anjou inc., 9499237 Canada inc. et Remorquage BL, mais également que ces compagnies, ainsi qu'Yvan Dubé, Raymond Lizotte et Brigitte Lévesque, de même que toutes les entreprises auxquelles ils sont liés, soient écartés de tout appel d'offres et de la possibilité de conclure des contrats de gré à gré avec la Ville pendant une période de cinq (5) ans.

Au surplus, l'inspecteur général a déploré le fait que la Politique de gestion contractuelle ne prévoyait pas de sanction supplémentaire applicable lorsqu'une personne qui est déjà écartée de la possibilité de conclure des contrats avec la Ville commettait, pendant sa période d'exclusion, de nouvelles manœuvres contraires aux dispositions de la politique. Il a ainsi recommandé à la Ville de Montréal d'entreprendre une nouvelle révision de la Politique de gestion contractuelle.



SUIVI DU DOSSIER

- La décision prononcée par l'inspecteur général n'a pas été renversée par les instances décisionnelles concernées, par conséquent la résiliation des contrats accordés à Excavation Anjou inc., 9499237 Canada inc. et Remorquage BL a pris effet le 46^e jour suivant la décision, conformément à l'article 57.1.11 al. 3 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*.
- Au surplus, conformément à la recommandation formulée par l'inspecteur général, Excavation Anjou inc., 9499237 Canada inc. et Remorquage BL, ainsi que leur président respectif (Yvan Dubé, Raymond Lizotte et Brigitte Lévesque) ont été inscrits au Registre des personnes écartées de la Ville de Montréal pour une période de cinq (5) ans, ce qui les empêche de conclure un contrat avec la Ville de Montréal jusqu'au 23 mars 2022.
- Également, les périodes d'exclusion des entrepreneurs visés par la première décision de l'inspecteur général du 26 septembre 2016, initialement valides jusqu'au 26 septembre 2021, ont été prolongées jusqu'au 23 mars 2022.
- Dans son rapport déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération, respectivement les 24 et 27 avril 2017, la Commission permanente sur l'inspecteur général estime que les pratiques

frauduleuses décrites dans le rapport sont inquiétantes et « renvoient l'image d'une industrie où on fait bien peu de cas des règles établies et où on s'efforce de contourner celles-ci avec des moyens qui ne prêchent pas par excès de subtilité ».

- Considérant que les faits exposés par l'inspecteur général étaient graves, la Commission se dit d'avis que l'inspecteur général a bien agi en décidant de résilier les contrats.
- De son côté, le comité exécutif de la Ville de Montréal, en réponse au rapport de la Commission permanente sur l'inspecteur général, affirme être d'accord avec l'idée qu'un fournisseur qui contrevient une seconde fois à la Politique de gestion contractuelle soit de nouveau sanctionné.
- Finalement, Excavation Anjou inc. a été ajouté, le 11 janvier 2018 au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA) suite à une décision de l'Autorité des marchés financiers (AMF). Excavation Anjou inc. ne pourra donc plus se voir accorder un contrat public ou un sous-contrat public, ni même poursuivre un contrat public en cours d'exécution au moment de son inscription au RENA.

OBLIGATION D'INFORMATION DU DONNEUR D'OUVRAGE

Rapport de recommandations concernant l'octroi d'un contrat pour la fourniture de batteries d'accumulateurs pour véhicules (appels d'offres 15-14023 et 16-15500), déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération de la Ville de Montréal le 25 septembre 2017



RAPPEL DU DOSSIER

L'enquête de l'inspecteur général a permis de révéler plusieurs manquements graves de la part des intervenants de la Ville de Montréal lors de l'octroi du contrat découlant de l'appel d'offres 16-15500.

En effet, le Service de l'approvisionnement de la Ville de Montréal a lancé un premier appel d'offres (15-14023) le 25 novembre 2015, pour lequel le plus bas soumissionnaire conforme était Power Battery Sales Ltd. (East Penn), et dès janvier 2016, ce dernier a été informé qu'il serait recommandé comme

adjudicataire du contrat. Cependant, après une conférence téléphonique tenue à la mi-avril 2016 et au cours de laquelle des représentants du service requérant avaient informé les représentants de l'approvisionnement qu'ils avaient certaines réticences à l'égard du devis technique de l'appel d'offres et de la soumission déposée par East Penn, la décision fut unanimement prise de mettre fin à l'appel d'offres 15-14023 et de recommencer le processus d'appel d'offres.

L'enquête révèle néanmoins que le Service de l'approvisionnement n'a pas annulé l'appel d'offres 15-14023 et a plutôt décidé de lancer un nouvel appel d'offres en parallèle (16-15500), sans jamais informer East Penn. L'entreprise est demeurée dans l'attente que le contrat découlant de l'appel d'offres 15-14023 lui soit octroyé et le Service de l'approvisionnement l'a maintenue dans l'illusion que les instances décisionnelles lui octroieraient le contrat en demandant, à deux (2) reprises, la prolongation de la période de validité de la soumission déposée. Pire encore, le représentant de l'entreprise a été induit en erreur et est demeuré dans l'ignorance de la situation jusqu'au 4 novembre 2016, pour finalement être officiellement informé, le 12 décembre 2016, que la Ville a décidé d'aller de l'avant avec l'appel d'offres 16-15500.

« un donneur d'ouvrage ne peut se permettre d'agir de la sorte, en trompant les attentes des soumissionnaires qui ont mis temps, argent et efforts à l'élaboration d'une soumission pour répondre à un appel d'offres. » – extrait du rapport

En tout et partout, la soumission d'East Penn, initialement valide pour une période de cent vingt (120) jours jusqu'à la mi-avril 2016, a été maintenue pendant plus de neuf (9) mois – soit jusqu'au 30 septembre 2016 – sans jamais que l'entreprise ne soit mise au fait que le processus a été interrompu.

Il appert que l'appel d'offres 15-14023 n'a pas été annulé car il a été jugé préférable de conserver la possibilité d'octroyer le contrat à East Penn dans l'éventualité où le plus bas prix reçu en réponse à l'appel d'offres 16-15500 serait trop élevé et ne conviendrait pas au service requérant.



De l'avis de l'inspecteur général, le Service de l'approvisionnement a trompé East Penn dans ses attentes légitimes et agi de manière contraire aux exigences de la bonne foi les plus fondamentales et a manqué à son obligation d'information en n'informant pas l'entreprise des développements importants dans le dossier qui compromettaient de façon définitive l'octroi du contrat.

Considérant qu'il ne pouvait donner libre-cours au contrat découlant de l'appel d'offres 16-15500, puisque les circonstances de son lancement portaient gravement atteinte à l'intégrité du processus d'appel d'offres 15-14023 et étaient contraires au comportement auquel on s'attend d'une municipalité, l'inspecteur général a recommandé que ce contrat soit résilié et qu'un nouveau processus d'appel d'offres soit lancé, bien que l'adjudicataire du contrat n'ait posé aucun acte répréhensible.



SUIVI DU DOSSIER

- Dans son rapport déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération, respectivement les 27 et 30 novembre 2017, la Commission permanente sur l'inspecteur général estime que ce dossier est un « douloureux exemple de cafouillage où les intérêts de la Ville et le bon droit d'un honnête soumissionnaire ont été bafoués » et il ne fait aucun doute qu'il faudra que l'administration se penche sérieusement sur ce dossier pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise.

ÉVALUATIONS DE LA CONFORMITÉ DES SOUMISSIONNAIRES ET COMITÉS DE SÉLECTION

Enquête sur la conformité de l'adjudicataire d'un contrat visant la fourniture d'appareils respiratoires autonomes au Service de sécurité incendie de Montréal (dossier non public)



FAITS DU DOSSIER

Le Bureau de l'inspecteur général s'est penché sur le processus d'appel d'offres 15-14691 visant l'acquisition d'appareils respiratoires isolants autonomes par le Service des incendies de Montréal (SIM). Certaines irrégularités étaient alléguées au niveau du processus d'appel d'offres.

Il appert que le contrat a été octroyé à une entreprise dont la soumission aurait dû être déclarée non conforme, mais à qui le comité de sélection a accordé un délai de grâce pour obtenir les attestations requises.

Le devis de l'appel d'offres 15-14691 exigeait que les équipements proposés par les soumissionnaires possèdent certaines certifications attestant qu'ils respectent des normes de sécurité. En effet, l'appel d'offres visait la fourniture d'appareils respiratoires destinés aux pompiers lors de leurs interventions

de lutte contre les incendies.

Suite à des questions soumises par les preneurs du cahier des charges, un addenda a été émis afin d'exiger que les soumissionnaires aient obtenu lesdites certifications avant la date de réunion du comité de sélection. Plus précisément, l'addenda indiquait qu'« advenant qu'un équipement est en attente de certification [...], la certification devra être obtenue au plus tard à l'étape du comité de sélection pour être retenu ».

Il est important, à ce stade-ci, de noter qu'un premier appel d'offres visant le même objet avait notamment dû être annulé en raison du fait qu'aucune des entreprises soumissionnaires n'avait réussi à obtenir les certifications en temps utile et n'était donc conforme au devis. C'est dans ce contexte que l'appel d'offres 15-14691 a été lancé.

Au total, trois (3) entreprises ont déposé une soumission. L'entreprise ayant obtenu le plus haut pointage lors de l'évaluation effectuée par le comité de sélection n'avait toutefois pas encore obtenu le document officiel attestant que les certifications exigées au devis avaient bel et bien été obtenues.

Il appert que les membres du comité de sélection ont alloué à l'entreprise un délai supplémentaire de deux (2) semaines afin de recevoir sa preuve de certification; au-delà de ce délai, sa soumission serait déclarée non conforme et la Ville considérerait alors la soumission ayant obtenu le deuxième plus haut pointage. En fait, les membres du comité de sélection se sont fiés sur la lettre envoyée par l'entreprise la veille de la réunion du comité de sélection indiquant que les tests avaient été complétés et que les résultats devraient être connus dans les deux (2) prochaines semaines.

Selon un témoin du SIM rencontré par le Bureau de l'inspecteur général, la réception de l'attestation officielle n'était qu'une simple formalité. Cependant, les vérifications effectuées par le Bureau démontrent qu'à la date de la réunion du comité de sélection, l'analyse des tests concernant le produit proposé par l'entreprise n'était toujours pas terminée. Bien que les tests aient été effectués, la certification n'avait pas été émise, ni même était-il confirmé qu'elle le serait.

Puisque la lettre confirmant la certification du produit de l'entreprise a été obtenue dans le délai de deux (2) semaines, le contrat a été octroyé à l'entreprise.



INTERVENTION DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

L'enquête menée démontre que la soumission de l'entreprise était non conforme au devis, mais que le comité de sélection a plutôt choisi d'accorder un délai supplémentaire alors qu'il était spécifié aux documents d'appel d'offres que la certification devait être reçue au moment de la réunion du comité. Ce faisant, le comité de sélection a alloué un avantage concurrentiel à l'entreprise et il est permis de se demander si d'autres entreprises auraient peut-être décidé de soumissionner si elles avaient su qu'un délai supplémentaire leur serait accordé pour obtenir la certification.

L'inspecteur général est d'avis que la décision du comité de sélection a pu rompre l'équité du processus d'appel d'offres et que la Ville aurait dû effectuer des vérifications plus approfondies et établir dans le devis, avec davantage de précision, la date limite exacte à laquelle la certification devait être obtenue, en la fixant dans le temps plutôt que par rapport à la réalisation d'un événement dont la date exacte n'était pas connue (en l'espèce, la réunion du comité de sélection).

L'inspecteur général tient à souligner que n'eût été les circonstances extrêmement particulières entourant le dossier, il aurait sans doute résilié le contrat octroyé. En effet, la situation qui a pris place

répond au premier critère de l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*. Cependant, le second critère – celui de l'opportunité d'intervenir – n'était, quant à lui, pas rencontré.

Le législateur a encadré le pouvoir de l'inspecteur général de résilier un contrat en cours d'exécution en prévoyant qu'il faut notamment être en présence du non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres, mais en imposant également un exercice de pondération à l'inspecteur général qui doit être convaincu que la gravité des manquements constatés justifie la résiliation du contrat.

La soumission déposée par l'entreprise ne répondait pas à une exigence des documents d'appel d'offres. Néanmoins, si l'inspecteur général avait résilié le contrat octroyé à l'entreprise, il s'en serait suivi un risque important en terme de sécurité publique. D'ailleurs, l'inspecteur général estime important de souligner que l'entreprise adjudicatrice a bel et bien obtenu la certification exigée à l'intérieur du délai supplémentaire de deux (2) semaines qui lui a été allouée. Au niveau de l'exécution du contrat découlant de l'appel d'offres 15-14691, le produit fourni à la Ville répondait donc aux exigences de sécurité et de certification. Si tel n'avait pas été le cas, l'inspecteur général aurait alors usé de son pouvoir de résiliation.

Au terme de l'enquête, l'inspecteur général, accompagné de l'inspecteur général adjoint – Inspections et enquêtes, ainsi que de l'enquêteur au dossier, a rencontré le directeur du SIM afin de lui exposer ses constats.

Enquête relative à la partialité d'un membre de comité de sélection lors de l'évaluation des soumissions reçues pour les contrats de gestion des écocentres (dossier non public)



FAITS DU DOSSIER

Le Bureau de l'inspecteur général a mené une enquête après avoir reçu une dénonciation de la part du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal concernant les processus d'adjudication des contrats de gestion des écocentres. Parmi les éléments soulevés se retrouvait le fait que l'adjudicataire des contrats pour l'ensemble des sites d'écocentres était le même depuis 2011 et qu'un soumissionnaire était considéré comme indésirable par certains intervenants du Service de l'environnement, ce qui compromettrait l'impartialité du processus d'évaluation des soumissionnaires.

L'enquête a révélé une problématique importante à propos des comités de sélection constitués dans le cadre de l'appel d'offres 14-14069 visant l'octroi de contrats de gestion des écocentres. Il s'avère qu'un chef de section du Service de l'environnement s'est approprié le rôle que devait remplir le chargé de projet. Il s'est entièrement occupé du comité de sélection et a avoué avoir délégué le chargé de projet de cette responsabilité. En plus de proposer les membres du comité, le chef de section a lui-même agi à titre de membre. Il est utile de rappeler que le *Guide de référence des systèmes de pondération et d'évaluation des comités de sélection et des comités techniques* élaboré par le Service de l'approvisionnement de la Ville de Montréal stipule qu'un chargé de projet ne doit pas siéger sur le comité de sélection de l'appel d'offres dont il est responsable afin d'éviter tout conflit d'intérêts. Le chef

de section a admis être au fait des règles voulant qu'il appartienne au chargé de projet de bâtir le comité de sélection et que ce dernier ne soit pas habilité à en faire partie.

Au surplus, l'enquête a démontré que la crainte de partialité de ce chef de section soulevée par le Bureau du vérificateur général était fondée. Les autres membres du comité de sélection ont confirmé que ce chef de section avait fait des commentaires négatifs contre un soumissionnaire, indiquant qu'il n'était pas apprécié. Les propos tenus visaient à discréditer l'entreprise.

Au final, le comité de sélection, lors de son évaluation, a déclaré la soumission déposée par cette entreprise non conforme et a octroyé la totalité des contrats à un autre soumissionnaire.



INTERVENTION DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

L'inspecteur général a été assuré que le processus d'évaluation des soumissions qui a pris place n'a pas été affecté par les interventions du chef de section. Lorsque questionnés sur le sujet, les autres membres du comité de sélection affirment que leur évaluation de la soumission n'a pas été affectée par les propos tenus par le chef de section et que les notes qu'ils ont données auraient été les mêmes en l'absence des tentatives de discréditer l'entreprise.

Au terme de son enquête, l'inspecteur général a donc transféré au Bureau du contrôleur général ses constats concernant les agissements commis par le chef de section.

L'inspecteur général souligne que le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal avait déjà recommandé au Service de l'approvisionnement de prendre les mesures requises pour que le *Guide de référence des systèmes de pondération et d'évaluation des comités de sélection et des comités techniques* définisse clairement la fonction de « chargé de projet », de façon à éviter toute confusion ou interprétation au moment de constituer un comité de sélection. À ce jour, l'inspecteur général a été informé que le Service de l'approvisionnement a déjà mis en place les mesures nécessaires afin de suivre cette recommandation.

Enquête relative à l'évaluation de la conformité administrative de l'adjudicataire d'un contrat visant la fourniture de service de soutien technologique (dossier non public)



FAITS DU DOSSIER

Le Bureau de l'inspecteur général a reçu une dénonciation concernant des irrégularités qui auraient été commises dans le processus d'octroi du contrat découlant de l'appel d'offres 17-15845, visant – en prévision de l'élection municipale de novembre 2017 – la fourniture de services professionnels d'expertise et de soutien technologique (applications technologiques, géomatiques et cartographiques, etc.) nécessaires à la subdivision du territoire des cinquante-huit (58) districts électoraux. La dénonciation alléguait que le comité de sélection avait rendu conforme la soumission d'une entreprise alors que celle-ci ne possédait pas le nombre d'années d'expérience requis au devis.

En fait, les documents d'appels d'offres indiquaient, comme critère de conformité administrative, que le soumissionnaire devait démontrer posséder un minimum de cinq (5) années d'expérience jugées pertinentes. Or, les témoignages ont révélé que les membres du comité de sélection n'avaient pas accordé leur note quant au critère d'expérience sur la base des documents que l'entreprise avait fournis dans sa soumission en 2017, mais plutôt sur la base d'autres critères ou considérations.

Il appert que cette entreprise avait déjà obtenu un contrat en 2013 pour des services similaires et que, dans le cadre de l'appel d'offres sous enquête, les membres du comité de sélection ont décidé de se fier sur les contrats exécutés dans le passé pour noter le critère de l'expérience pertinente. Ils ont décidé que, puisqu'en 2013 il avait été jugé que l'entreprise avait l'expérience requise et avait été jugée conforme, il n'était pas nécessaire de réévaluer l'entreprise. Cependant, la soumission déposée par l'entreprise ne faisait pas mention de l'expérience requise par le devis technique de l'appel d'offres 17-15845.

Finalement, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général a également mis en lumière le fait que les membres du comité de sélection ont bénéficié d'un délai très court pour analyser les soumissions déposées. L'agent d'approvisionnement au dossier leur a envoyé les documents d'analyse la veille de la réunion et il a omis de leur transmettre les instructions afin de les guider dans la façon dont ils auraient dû évaluer les soumissions, sous prétexte qu'ils avaient déjà participé à des comités de sélection.



INTERVENTION DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Malgré ses constats, l'inspecteur général n'a pas pu intervenir dans le dossier puisque le contrat était déjà terminé au terme de l'enquête.

De l'avis de l'inspecteur général, le critère de l'« expérience jugée pertinente » était libellé de façon large et laissait place à interprétation. Il serait souhaitable que les documents d'appel d'offres soient clarifiés afin qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur les critères applicables.

Également, l'inspecteur général estime que le Service de l'approvisionnement de la Ville de Montréal doit s'assurer de fournir aux membres des comités de sélection des instructions claires servant à aider l'évaluation qualitative des soumissions.

De plus, il ne devrait pas être permis que les mêmes individus siègent, année après année, sur les comités de sélection des appels d'offres qui se répètent dans le temps. Cette mesure aurait pour effet d'éviter que les membres des comités de sélection se fient sur leur évaluation antérieure des entreprises et de s'assurer que ces derniers s'en remettent plutôt aux éléments présents dans les soumissions reçues par équité du processus décisionnel envers les soumissionnaires.

EXIGENCES DU DEVIS ET FERMETURE DU MARCHÉ

Enquête sur les exigences d'un appel d'offres visant la réalisation du projet de réaménagement du parc Marcelle Barthe (dossier non public)



FAITS DU DOSSIER

Le Bureau de l'inspecteur général s'est penché sur les exigences contenues aux documents de l'appel d'offres sur invitation VMI-17-001, visant des services professionnels en architecture de paysage pour le réaménagement du parc Marcelle-Barthe dans l'arrondissement de Ville-Marie, afin de déterminer si elles étaient trop restrictives et avaient pour effet de fermer le marché.

Le devis technique prévoit une évaluation des offres en deux (2) étapes : une évaluation qualitative de la soumission en vertu d'une grille de critères prédéfinis et, pour les entreprises obtenant au minimum 70 % à l'évaluation qualitative, une pondération des notes en fonction du prix soumissionné.

Lors de l'évaluation qualitative des soumissions, 30 % sont attribués à l'expérience et l'expertise de la firme dans des projets similaires. Un nombre minimal de trois (3) projets réalisés dans les cinq (5) dernières années, comparables en nature et en envergure à la mission est exigé. Il est également requis que la firme ait réalisé, dans les cinq (5) dernières années, au moins un (1) projet d'aménagement de parcs pour la Ville de Montréal.

Une seconde tranche de 30 % est attribuée à l'expertise et l'expérience du chargé de projet, qui doit avoir été admis au tableau de l'Ordre des architectes du Québec depuis au moins dix (10) ans.

Parmi les six (6) firmes invitées à soumissionner, seulement deux (2) ont déposé une soumission. Deux (2) firmes n'ayant pas soumissionné ont indiqué, à titre de motif de désistement, que les exigences du devis étaient trop élevées.

L'enquête menée a révélé que la personne en charge du projet qui a établi les exigences du devis n'avait jamais réalisé d'appel d'offres avant celui-ci et qu'elle ne savait pas comment procéder au niveau de la conception du devis. C'était même la première fois que sa division octroyait un contrat de services professionnels, puisqu'auparavant, l'arrondissement de Ville-Marie fournissait tous les services professionnels à l'interne.



INTERVENTION DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

De l'avis de l'inspecteur général, les exigences liées à l'expertise et à l'expérience de la firme et du chargé de projet n'étaient pas justifiées et étaient démesurées par rapport au budget des travaux et à leur complexité. Il est à noter que l'enveloppe budgétaire totale pour la réalisation des travaux de réaménagement était de 400 000 dollars.

La situation, en plus de fermer le marché, a pour effet de créer une barrière à l'entrée pour toute nouvelle firme désireuse d'obtenir des contrats.

Le Bureau de l'inspecteur général a rencontré le directeur des travaux publics de l'arrondissement de Ville-Marie afin de le sensibiliser aux constats découlant de l'enquête.

Malgré le fait que l'arrondissement ait décidé de poursuivre le processus d'octroi du contrat, le directeur des travaux publics s'est engagé à former un groupe de travail avec les arrondissements du Plateau-Mont-Royal, de Rosemont-La-Petite-Patrie et du Sud-Ouest afin d'établir un guide formel contenant les balises à suivre et les critères précis à retenir en fonction du type de contrat à réaliser, tout cela dans l'objectif de s'assurer que les critères d'admissibilité et les exigences imposées sont nécessaires et permettent une ouverture des marchés.

À ce jour, le groupe de travail n'a toujours pas été créé, mais après avoir été relancé par le Bureau de l'inspecteur général à ce sujet, le directeur des travaux publics de l'arrondissement de Ville-Marie a indiqué que des séances de travail seraient tenues dans les prochaines semaines. L'inspecteur général effectuera donc un suivi du dossier en 2018 pour s'assurer que l'engagement pris soit respecté.

Enquête relative à la conformité administrative du seul soumissionnaire à un appel d'offres visant l'acquisition d'unités sanitaires automatisées (dossier non public)



FAITS DU DOSSIER

Le Bureau de l'inspecteur général a ouvert une enquête pour s'assurer de la conformité du processus d'appel d'offres 16-14122, lequel visait l'octroi d'un contrat de trois (3) millions de dollars pour l'acquisition, la livraison et l'installation de douze (12) toilettes publiques autonettoyantes pour l'arrondissement de Ville-Marie. Le fait qu'une (1) seule entreprise ait déposé une soumission dans le cadre de cet appel d'offres remettait en question l'ouverture de marché. Au surplus, certains critères du devis pouvaient sembler restrictifs, tels que l'exigence d'une garantie d'une durée de cinq (5) ans sur le fonctionnement de l'unité sanitaire automatisée, même après des actes de vandalisme.

Les témoignages ont démontré que la Ville de Montréal a fait ses devoirs : elle a procédé à une étude de marché avant la publication de l'appel d'offres et les plans et devis ont été conçus dans un souci d'ouverture de marché. En effet, lors de la conception des devis, le chargé de projet s'est assuré que

les firmes d'architectes et d'ingénieurs avaient considéré les deux (2) fournisseurs potentiels dans leurs travaux, afin d'ouvrir le marché et de permettre à chaque fournisseur de présenter une offre de service. De plus, le chargé de projet a réalisé une estimation des coûts reliés à l'acquisition des unités sanitaires autonettoyantes à partir des soumissions reçues par un fournisseur dans un projet semblable de l'arrondissement de Rosemont – La Petite-Patrie, ainsi qu'à partir d'informations produites dans un autre projet similaire, celui du parc Émilie-Gamelin (projet pilote de 2014).

L'enquête révèle qu'il y a également eu deux (2) reports de la date limite de réception des soumissions et que le cautionnement exigé initialement par les documents d'appel d'offres a été revu à la baisse.

Il appert que le coût du projet a été tributaire des exigences techniques et architecturales demandées dans le devis qui avaient pour objectif de personnaliser le projet à l'image de Montréal. Ces exigences ont fait en sorte que le coût d'acquisition des unités sanitaires autonettoyantes était plus élevé que la valeur « standard » d'une unité. Cependant, cette hausse des coûts a été prise en considération par le chargé de projet dans son budget.

Malgré toutes ces précautions, la Ville de Montréal n'a eu que deux (2) preneurs des cahiers des charges et une (1) seule soumission a été déposée en réponse à l'appel d'offres 16-14122.

Les représentants des deux (2) preneurs des cahiers des charges s'accordent pour dire que le devis était ouvert aux technologies proposées par les entreprises et confirment que des représentants de la Ville de Montréal, dont le chargé de projet, les ont contactés dans l'année précédant le lancement de l'appel d'offres, sans pour autant les avoir impliqués dans la conception ou la rédaction du devis. Les représentants des entreprises déclarent également que les exigences en matière d'éclairage et d'habillage des unités sanitaires ont eu un impact important sur la valeur du contrat, mais que leur produit était en mesure de répondre aux exigences de la Ville. Cependant, c'est véritablement l'exigence d'une garantie de cinq (5) ans sur le fonctionnement de l'unité sanitaire automatisée même suite à des actes de vandalisme qui constituait, pour les entreprises, un risque important à considérer au moment de déposer une soumission. D'ailleurs, le preneur des cahiers des charges qui n'a pas déposé de soumission a affirmé que c'était en raison de cette clause qu'il s'était fait conseiller, par des partenaires, de ne pas soumissionner.

Un autre point révélé par l'enquête est que la soumission présentée par l'adjudicataire du contrat s'avérait non conforme à certains points du devis. En fait, il appert que suite à une première analyse, le Service de l'approvisionnement de la Ville de Montréal a déclaré la soumission conforme d'un point de vue administratif. Cependant, après la publication d'un article dans un quotidien montréalais, une révision du dossier a eu lieu et plusieurs irrégularités administratives et des éléments de non-conformité technique ont été constatés. Le Service de l'approvisionnement a alors consulté le Service des affaires juridiques de la Ville.

L'article publié dans le quotidien montréalais alléguait qu'un individu lié à l'adjudicataire du contrat avait admis avoir produit de la fausse facturation devant servir au paiement de pots-de-vin. Or, puisque les actes répréhensibles dont il était question avaient été commis entre 2007 et 2010, le Service des affaires juridiques de la Ville a indiqué au Service de l'approvisionnement que les actes ne permettaient donc pas d'écarter l'entreprise de la possibilité de conclure un contrat avec la Ville. En effet, la Politique de gestion contractuelle en vigueur (maintenant Règlement sur la gestion contractuelle) n'autorise la Ville de Montréal à écarter un soumissionnaire que lorsque les actes répréhensibles sont posés après le 23 août 2011.

En ce qui concerne les éléments de non-conformité de la soumission déposée, le Service des affaires juridiques a indiqué au Service de l'approvisionnement qu'étant donné qu'une (1) seule soumission avait été reçue, l'une des options à sa disposition pouvait être de procéder à l'octroi du contrat s'il

obtenait du soumissionnaire un engagement écrit de se conformer aux exigences contractuelles du devis **sans modification du prix**.

Le Service de l'approvisionnement a ainsi obtenu l'engagement de l'entreprise de respecter les exigences des documents d'appel d'offres et le contrat a été octroyé à l'unique soumissionnaire.

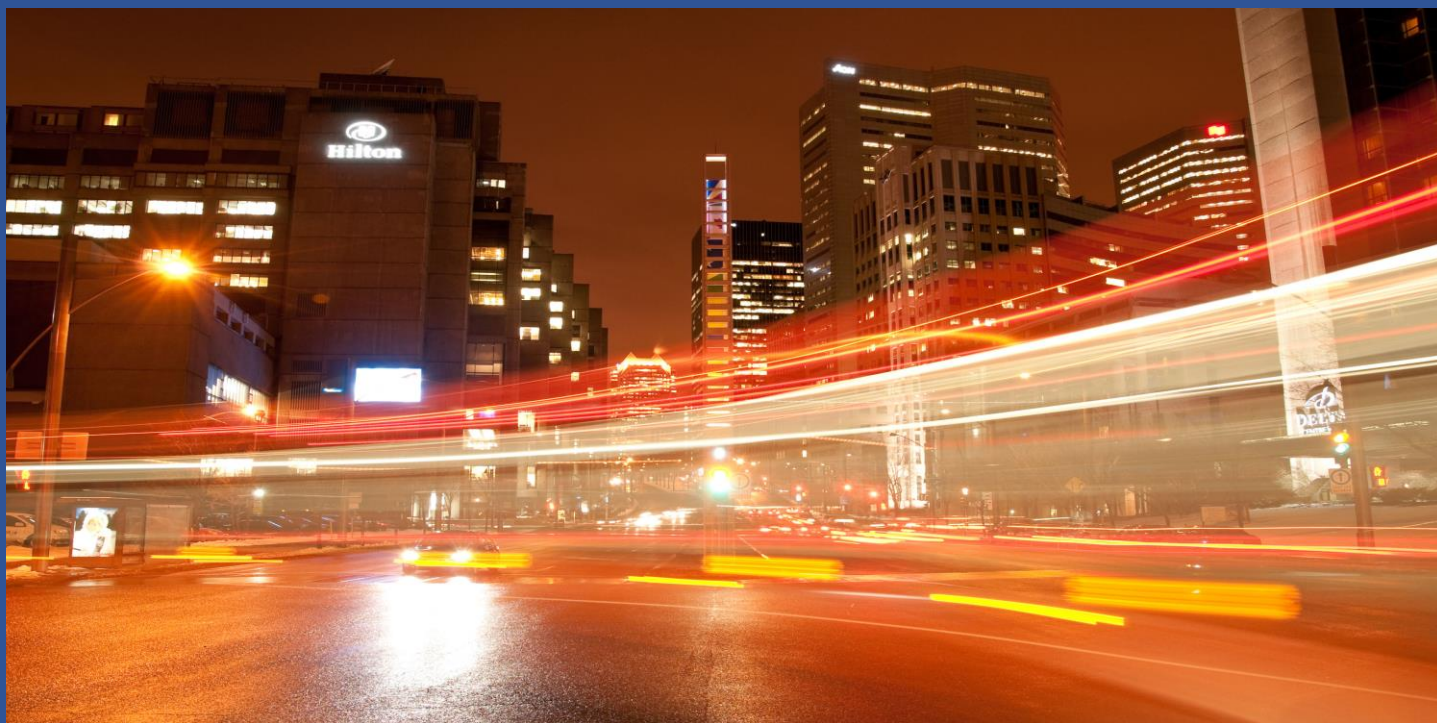
Il est important de souligner que le sommaire décisionnel préparé pour présentation aux élus était transparent et faisait état de ces faits. Il s'ensuit donc que les élus ont approuvé l'octroi du contrat découlant de l'appel d'offres 16-14122 à la lumière de l'ensemble des faits.



INTERVENTION DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

L'inspecteur général est d'avis que le second processus d'analyse de la conformité qui a pris place est conforme au cadre normatif. En effet, il ne s'agit pas d'une situation où l'adjudicataire du contrat exécute le contrat en offrant un produit non conforme aux exigences des documents d'appel d'offres. La Ville de Montréal s'est assurée que les éléments de non-conformité contenus dans la soumission soient adressés pour qu'au final, le contrat soit exécuté conformément au devis. Le soumissionnaire a ainsi été contraint de respecter les exigences imposées, et ce, sans modifier son prix soumissionné. Par conséquent, l'adjudicataire ne s'est pas vu octroyer d'avantage concurrentiel par rapport à un autre entrepreneur.





14. QUELQUES OBSERVATIONS DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

LA QUESTION DES RETARDS DE PAIEMENT À LA VILLE

Dans son rapport annuel pour l'année 2016, l'inspecteur général avait abordé la question des retards de paiement à la Ville de Montréal. Considérant les effets collatéraux pouvant être engendrés par cette situation, notamment le risque de fermeture du marché et de gonflement des prix, l'inspecteur général estimait qu'en accusant de nombreux retards de paiement à l'égard de fournisseurs de biens et de services, la Ville de Montréal se mettait à grand risque dans son rôle de gestionnaire des deniers publics.

Au cours de l'année 2017, la Ville de Montréal a pris certaines mesures afin de s'attaquer à la problématique. Un projet, piloté par le Service des finances de la Ville en collaboration avec le Service de l'approvisionnement, a été mis sur pied afin de veiller au respect des délais de paiement aux fournisseurs de la Ville. La numérisation et l'automatisation du traitement des factures a été l'outil technologique choisi.

En plus de réduire les délais de paiement aux fournisseurs, cet outil permet une économie de temps et de manipulations pour l'ensemble des intervenants, facilite et accélère l'accès aux factures archivées et centralise la réception, la numérisation et l'archivage des factures.

L'inspecteur général continuera de surveiller le dossier en 2018 et examinera les impacts réels et les résultats concrets du projet pilote.

LA HAUSSE DES COÛTS ASSOCIÉS À CERTAINES INDUSTRIES VISÉES PAR DES INTERVENTIONS DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

L'inspecteur général de la Ville de Montréal désire adresser un autre enjeu : celui des coûts associés aux interventions de l'inspecteur général.

Certains soulèvent le fait que suite au dépôt de rapports et décisions de l'inspecteur général dénonçant des pratiques contractuelles, une hausse des prix soumissionnés pour les contrats subséquemment octroyés est observée. C'est notamment ce que prévoient certaines personnes dans les domaines du déneigement et du remorquage, deux (2) industries qui ont été visées par des rapports de situation et des décisions de résiliation de contrats en cours d'exécution.

L'inspecteur général est d'avis qu'il n'y a pas de prix à l'assainissement des marchés et à l'intégrité et que ses interventions ne devraient pas se résumer aux coûts subis à court terme par la Ville, que ce coût supplémentaire soit associé à la reprise de processus d'appels d'offres, aux retards possibles entraînés sur les chantiers ou aux prix soumissionnés dans les contrats subséquemment octroyés.

L'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* prévoit que l'inspecteur général doit être d'avis que les manquements contractuels qu'il constate sont d'une gravité justifiant l'annulation du processus d'appel d'offres, la résiliation ou la suspension d'un contrat en cours d'exécution. Il s'agit là d'un exercice de pondération imposé par la loi, que l'inspecteur général ne prend pas à la légère lorsqu'il évalue l'opportunité d'avoir recours à ses pouvoirs.

À cet égard, les interventions publiques de l'inspecteur général visent à dénoncer de graves situations affectant la concurrence, des problématiques de mauvaise gestion des fonds publics ainsi que des cas de collusion entre entrepreneurs, de manœuvres frauduleuses et dolosives utilisées contre la Ville et des mauvaises pratiques contractuelles.

Suite à une intervention publique de l'inspecteur général, plusieurs facteurs peuvent avoir pour effet de conduire à une hausse des prix soumissionnés par les entrepreneurs, dont notamment la mise à l'écart de certains entrepreneurs via la Registre des personnes écartées de la Ville de Montréal.

L'inspecteur général demeure confiant, qu'avec le temps, le respect rigoureux des règles contractuelles, notamment celles touchant à l'intégrité et à la probité, favorisera l'entrée de nouveaux joueurs sur le territoire de la Ville de Montréal, ce qui permettra de susciter plus de concurrence entre les entrepreneurs et d'ouvrir le marché. Les prix soumissionnés seront ainsi plus compétitifs.

L'inspecteur général est convaincu que l'assainissement des marchés publics à moyen et long termes compensera l'augmentation des coûts à court terme. D'ailleurs, il est important de ne jamais oublier les circonstances qui ont mené à la création du poste d'inspecteur général à la Ville de Montréal. Il est utile de se rappeler que certains témoins avaient révélé, au cours des audiences publiques de la Commission Charbonneau, que le contrôle du marché par les entrepreneurs et la collusion emportaient un gonflement des prix soumissionnés, qu'ils estimaient être de l'ordre de 30 %. Et cela est sans mentionner l'impact de telles situations collusoires sur la confiance que peuvent avoir les citoyens en leurs institutions et les contractants avec qui la Ville fait affaire.



15. LES PRIORITÉS POUR L'ANNÉE 2018

– Assurer une présence sur le terrain –

Le traitement des dénonciations et les enquêtes seront toujours la priorité première de l'inspecteur général. C'est notamment grâce à une forte présence auprès des contractants de la Ville sur les chantiers via des opérations de surveillance et auprès des employés de la Ville via la formation ou le parrainage des unités d'affaires, que l'inspecteur général s'assure de bâtir une relation de confiance propice aux dénonciations.

La présence sur le terrain permet également au Bureau de l'inspecteur général de s'enquérir de situations non dénoncées, et même de donner courage aux différents intervenants d'appliquer avec rigueur les clauses contractuelles de la Ville.

– Déposer des rapports biannuels –

En marge des dossiers d'enquête faisant l'objet d'un rapport de recommandation ponctuel ou d'une décision spécifique, de nombreuses interventions sont effectuées par le Bureau de l'inspecteur général en amont ou au stade de la pré-enquête, sans pour autant qu'un rapport spécifique leur soit dédié.

Ces dossiers sont exposés dans une section du rapport annuel qui détaille certaines interventions et analyses du Bureau au cours de l'année.

Dans un souci d'être plus opportun dans le traitement public de ces dossiers, dès 2018, le Bureau examinera la pertinence d'émettre un rapport biannuel traitant des actions posées, plutôt que d'attendre la sortie du rapport annuel au plus tard le 31 mars de l'année suivante. Il s'agira donc d'une faculté dont pourra se prévaloir l'inspecteur général, s'il l'estime opportun.

– Continuer de déployer le plan de formation –

En 2018, l'inspecteur général et son équipe continuera de dispenser de la formation aux élus et employés de la Ville, ainsi qu'aux sociétés paramunicipales relevant de sa compétence, afin de les aider à reconnaître et à prévenir les manquements à l'intégrité et aux règles applicables dans le cadre de la passation ou l'exécution des contrats.

Le public ciblé en 2018 est les élus municipaux et leur personnel, les gestionnaires, cadres conseils et professionnels de la Ville de Montréal, ainsi que les conseils d'administration et les représentants des sociétés paramunicipales.

De plus, cinq (5) capsules de formation seront lancées en ligne en 2018.

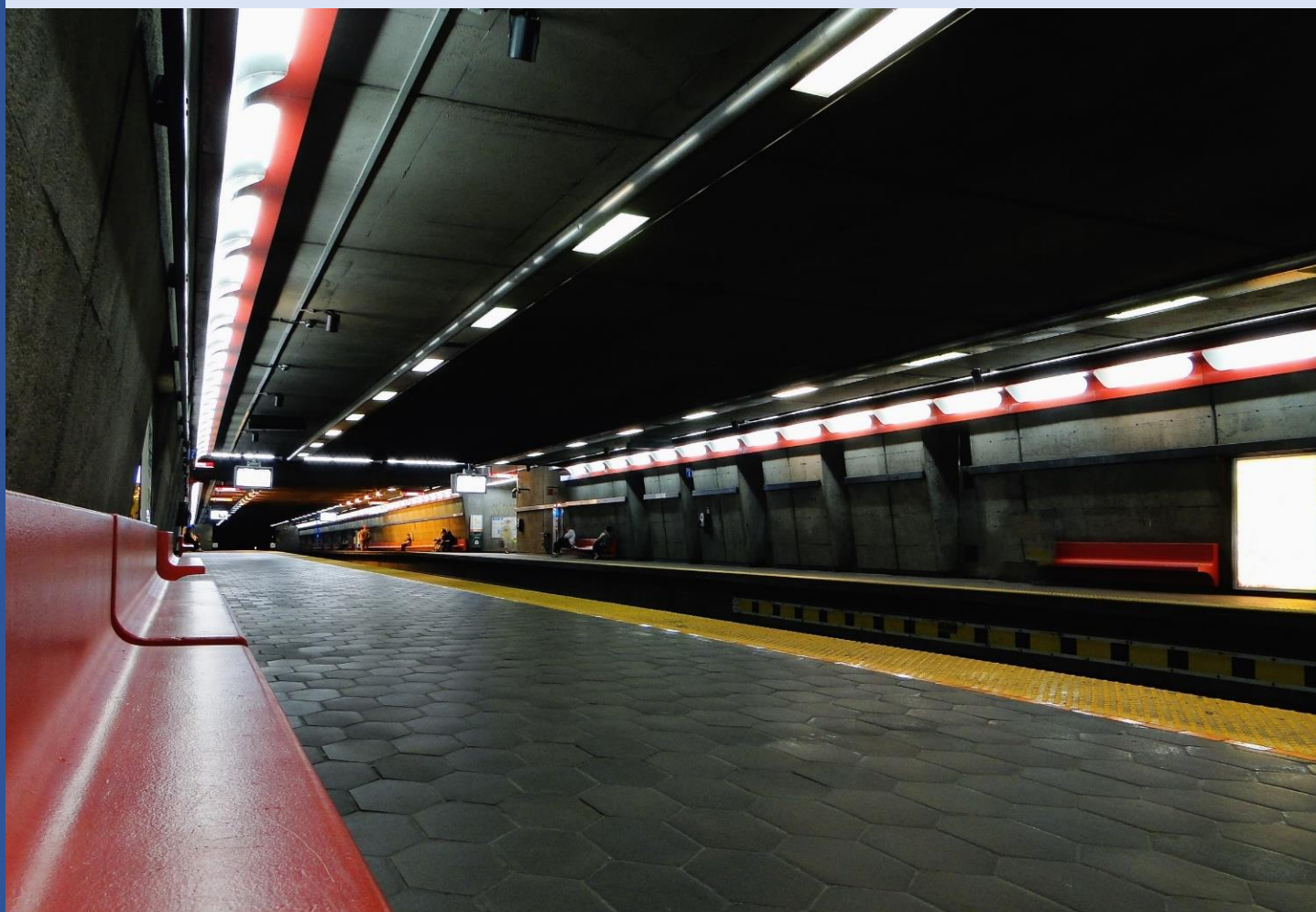
Tel qu'il a déjà été mentionné, au printemps 2018, la demande pour de la formation était à ce point importante que le Bureau de l'inspecteur général a dû doubler les séances initialement prévues, afin de pouvoir accueillir les participants désireux de recevoir de la formation. Le Bureau recense déjà plus de 1000 personnes inscrites au calendrier des formations.

– Adapter les processus opérationnels aux fins d’arrimage avec l’AMP –

Finalement, l’année 2018 marquera la mise sur pied de l’Autorité des marchés publics (AMP) et le début de ses activités.

En raison des pouvoirs conférés à l’inspecteur général de la Ville de Montréal par *la Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l’Autorité des marchés publics* et des communications prévues à la loi entre l’AMP et l’inspecteur général, certains mécanismes seront mis en place au sein du Bureau de l’inspecteur général de la Ville de Montréal afin d’être en mesure de répondre aux dispositions de cette nouvelle loi et de respecter, notamment les délais imposés au niveau du traitement des plaintes.

Le Bureau de l’inspecteur général continuera à remplir sa mission initiale, mais devra se préparer à l’entrée en vigueur des dispositions lui créant de nouvelles obligations.





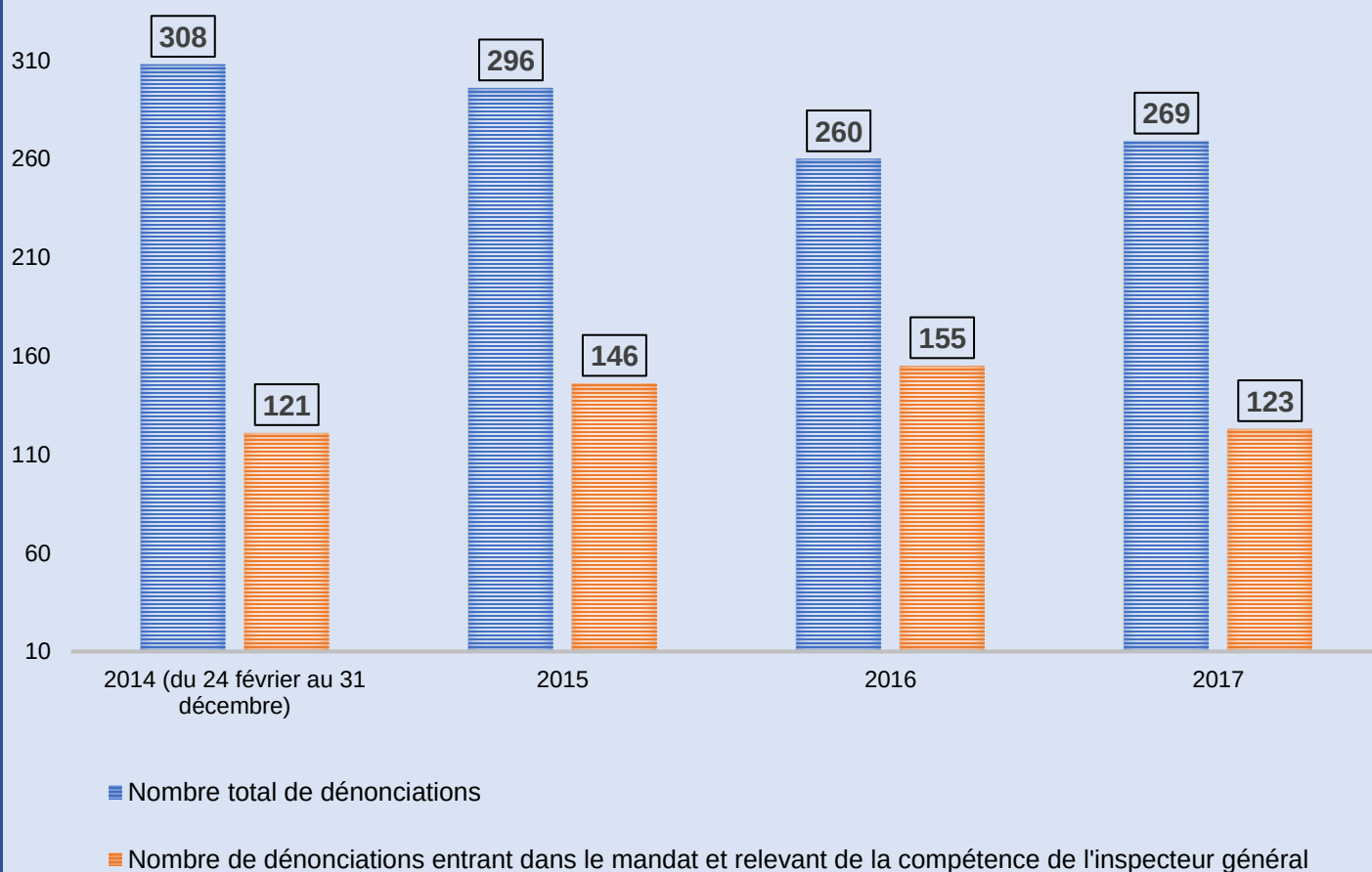
16. LES STATISTIQUES

– Statistiques relatives aux dénonciations reçues –

Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017, le Bureau de l'inspecteur général a reçu deux-cent-soixante-neuf (269) dénonciations, soit un nombre équivalent à l'année 2016.

Le graphique suivant illustre l'évolution du nombre de dénonciations reçues annuellement depuis la création du Bureau. Il est important de noter que l'inspecteur général reçoit plusieurs dénonciations qui n'entrent pas dans son mandat parce qu'il s'est fait confier, par l'Administration, la gestion de la ligne éthique de la Ville de Montréal afin de devenir le guichet unique.

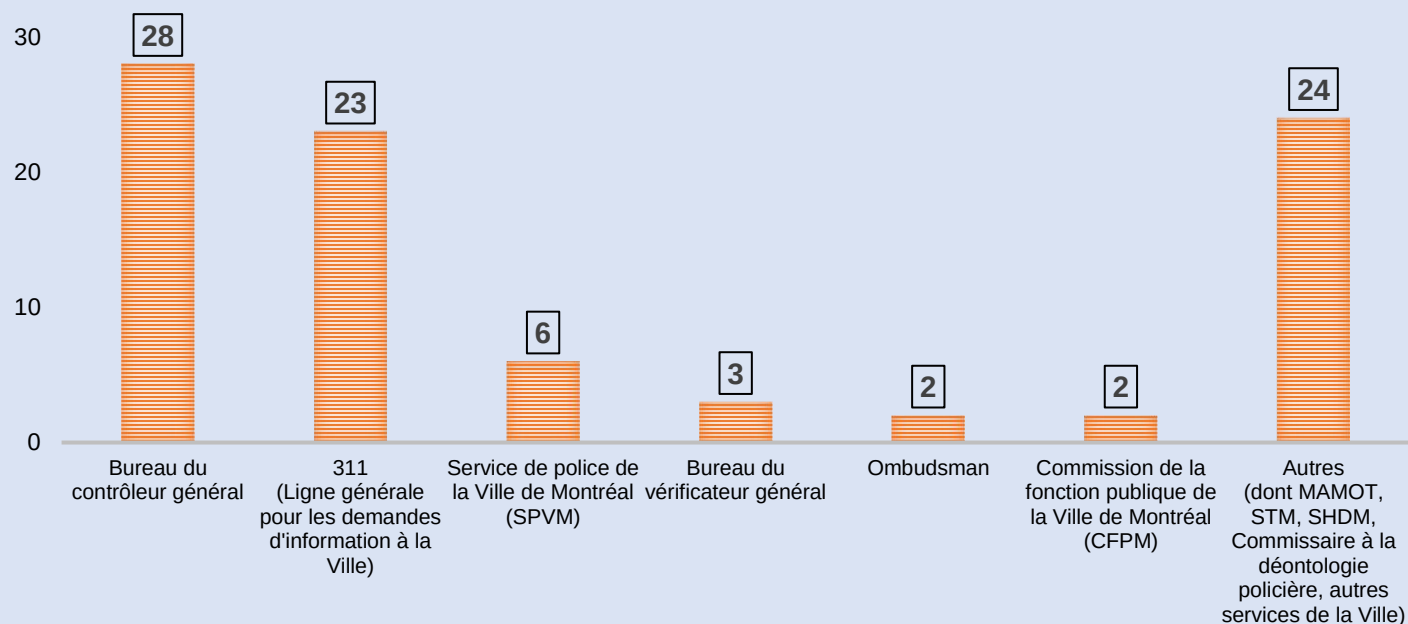
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DÉNONCIATIONS REÇUES ANNUELLEMENT DEPUIS LA CRÉATION DU BUREAU LE 24 FÉVRIER 2014



Lorsqu'une dénonciation est reçue, une analyse préliminaire du dossier est effectuée afin de déterminer si elle entre dans le mandat et relève de la compétence de l'inspecteur général. Lorsque la dénonciation n'entre pas dans le mandat ou ne relève pas de la compétence de l'inspecteur général, elle est transmise, avec l'accord du dénonciateur, à la bonne entité ou encore ce dernier est invité à s'adresser directement au service ou à l'organisme concerné.

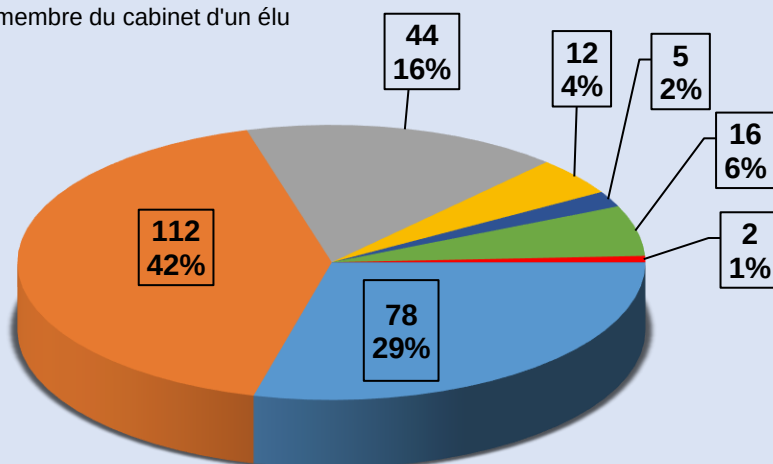
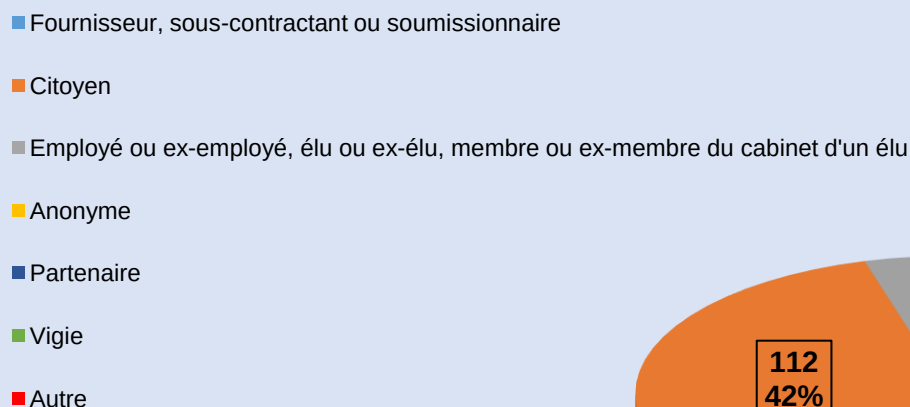
En 2017, quatre-vingt-huit (88) dénonciations reçues par le Bureau de l'inspecteur général ont été référées à une autre entité. Le graphique suivant illustre la répartition des dénonciations référées. À noter que le graphique inclut les cas où le dénonciateur a été invité à s'adresser lui-même directement à un service ou organisme. Dans de tels cas, l'inspecteur général ne peut cependant confirmer si le dénonciateur s'est effectivement adressé au service ou à l'organisme auquel il l'a référé.

DÉNONCIATIONS RÉFÉRÉES À UNE AUTRE ENTITÉ

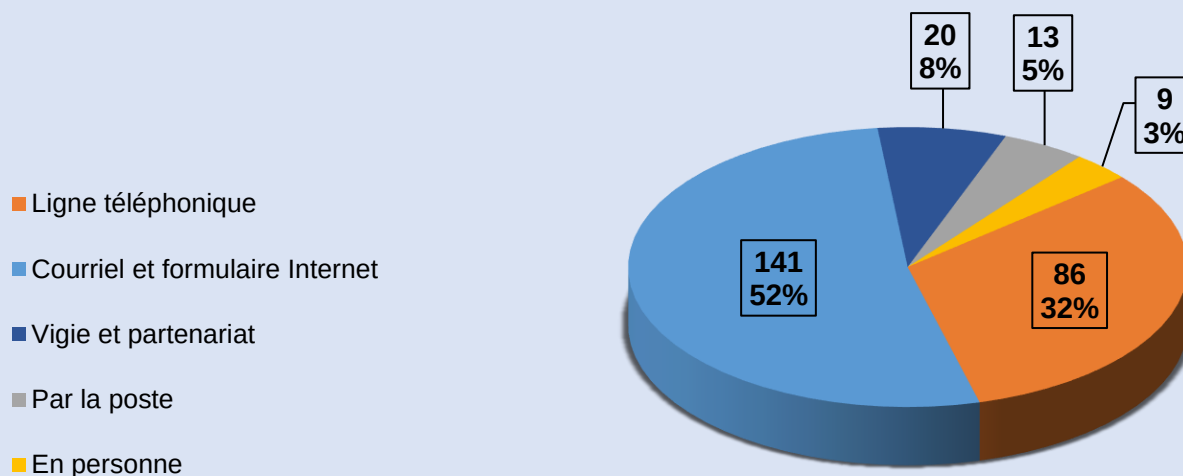


Les graphiques suivants présentent des statistiques détaillées sur l'ensemble des dénonciations reçues en 2017, qu'elles entrent ou non dans le mandat de l'inspecteur général et qu'elles relèvent ou non de sa compétence. Il s'agit en fait des statistiques ayant trait aux catégories de personnes qui dénoncent une situation et aux moyens que ces personnes utilisent pour communiquer avec l'inspecteur général.

DÉNONCIATIONS SELON LEUR SOURCE



DÉNONCIATIONS SELON LEUR PORTE D'ENTRÉE



– Statistiques relatives aux dossiers d'enquête –

L'inspecteur général peut déclencher une enquête de sa propre initiative, mais également suite à la réception d'une dénonciation. Lorsqu'une dénonciation entre dans le mandat et relève de la compétence de l'inspecteur général, un dossier d'enquête est ouvert.

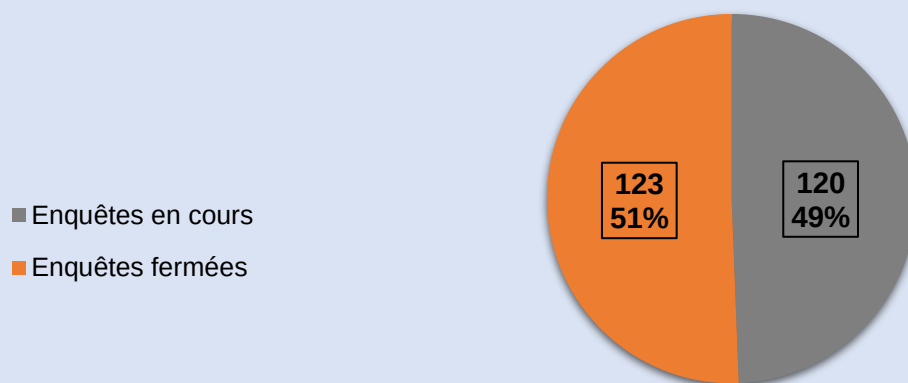
C'est grâce aux enquêtes qu'il mène que l'inspecteur général peut intervenir dans les processus contractuels.

Tous les dossiers ouverts suivent un processus d'analyse et d'enquête rigoureux, impliquant de nombreuses vérifications et la corroboration des informations.

En 2017, cent-vingt-trois (123) dossiers d'enquête ont été ouverts et le Bureau de l'inspecteur général a fermé le même nombre de dossiers. En fait, parmi les cent-vingt-trois (123) dossiers fermés, cinq (5) provenaient de 2014, dix-neuf (19) de 2015 et trente-quatre (34) de 2016. Ainsi, ce ne sont que soixante-cinq (65) dossiers d'enquête ouverts en 2017 qui ont été fermés dans la même année.

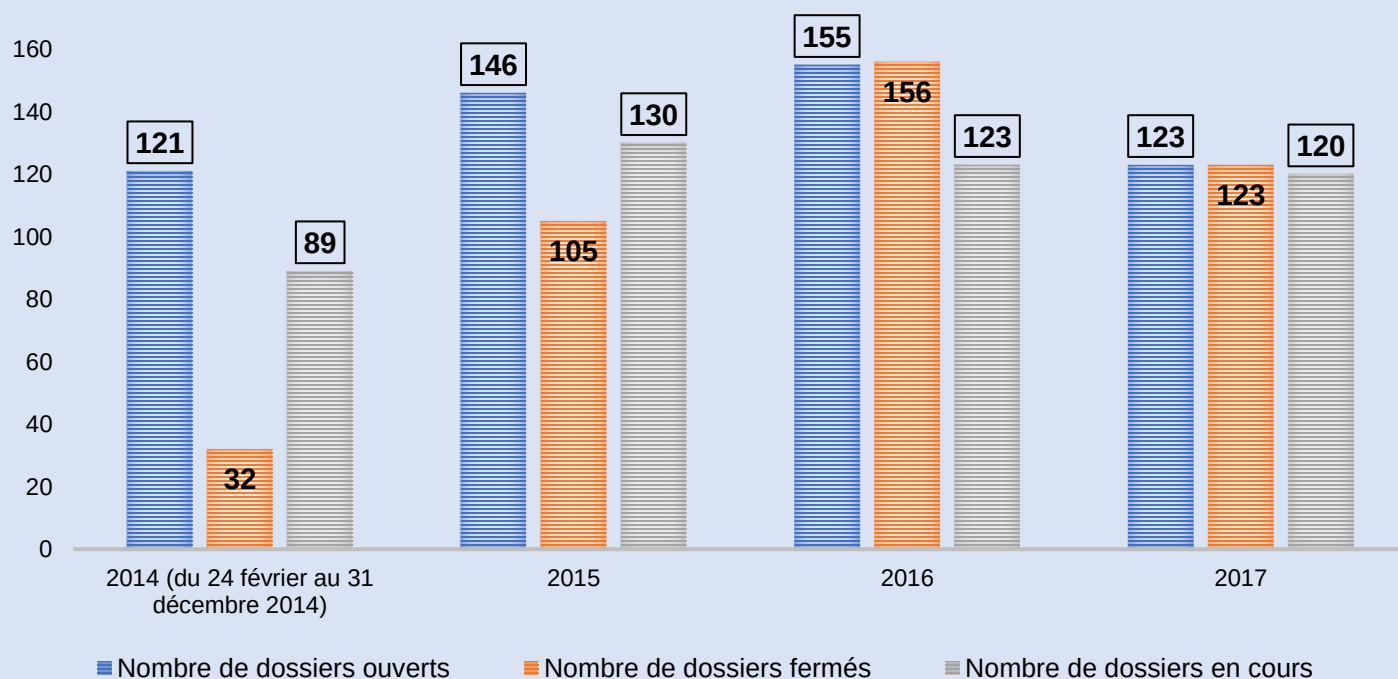
Au 31 décembre 2017, **cent-vingt (120) dossiers étaient toujours en cours d'enquête**, dont quinze (15) qui avaient été ouverts en 2015 et quarante-six (46) en 2016.

ENQUÊTES FERMÉES VERSUS TOUJOURS EN COURS AU 31 DÉCEMBRE 2017



Le graphique suivant illustre l'évolution du traitement des dossiers par le Bureau depuis sa création :

ÉVOLUTION DES DOSSIERS D'ENQUÊTE TRAITÉS PAR LE BUREAU DEPUIS SA CRÉATION EN 2014

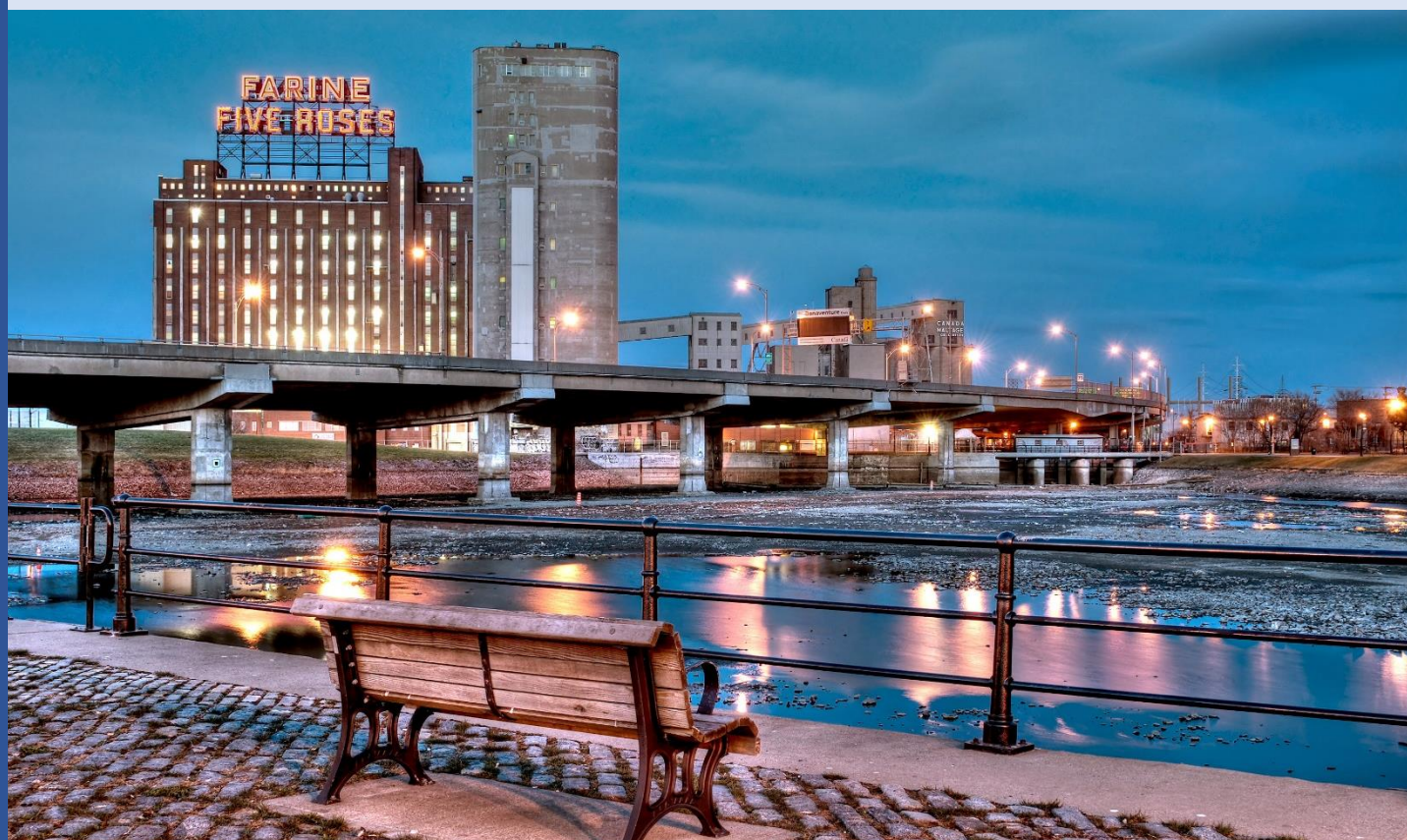
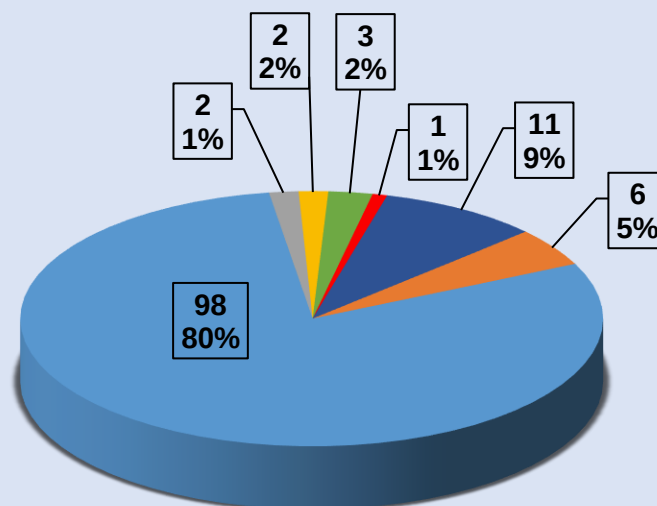


Il est important de mentionner que quelques dossiers d'enquête, initialement ouverts comme faisant partie du mandat et de la compétence de l'inspecteur général, sont finalement jugés comme ne relevant pas de l'inspecteur général. Le dénonciateur a été invité à s'adresser à un autre organisme ou service.

Le graphique suivant montre la nature des dénonciations reçues par l'inspecteur général qui entrent dans son mandat et relèvent de sa compétence. En d'autres mots, il s'agit de la qualification du manquement allégué dans les dénonciations pour lesquelles un dossier d'enquête a été ouvert en 2017.

NATURE DU MANQUEMENT ALLÉGUÉ DANS LES DÉNONCIATIONS ENTRANT DANS LE MANDAT ET RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

- Collusion, corruption ou extorsion
- Irrégularité au processus d'octroi ou d'exécution de contrats
- Irrégularité dans un processus de dotation ou autre cas de ressources humaines
- Manquement à l'éthique ou conflit d'intérêts
- Mauvaise gestion ou violation des règles en vigueur
- Problèmes de zonage, irrégularité dans la gestion immobilière ou dans l'octroi de permis
- Autres cas divers



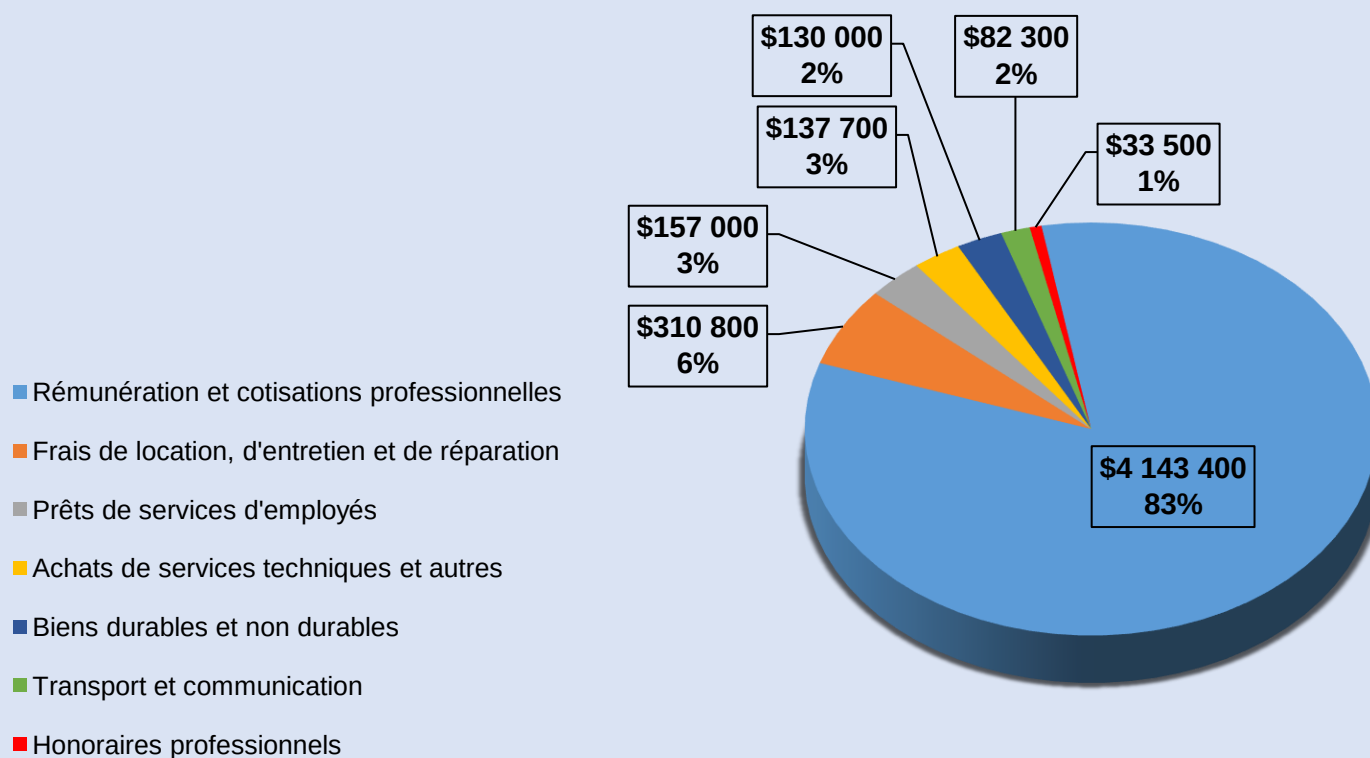
17. LE BUDGET ET LA REDDITION DE COMPTES

En 2017, le budget original du Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal était de cinq-millions-six-cent-quatre-mille-deux-cents dollars (**5 604 200 \$**). Celui-ci est composé d'un pourcentage fixe (0,11 %) du budget total de fonctionnement de la Ville, auquel s'est ajoutée une affectation de surplus de quatre-vingt-six-mille-deux-cents dollars (**86 200 \$**) accordée pour financer le rapatriement d'équipements informatiques effectué en vue d'assurer la sécurité et la confidentialité des enquêtes menées par le Bureau de l'inspecteur général.

Soucieux du contexte économique dans lequel il évolue, de ne pas gaspiller les fonds publics qu'il administre et de toujours se garder une certaine marge de manœuvre pour répondre à des besoins spécifiques en ressources humaines ou matérielles, à des enquêtes spéciales et/ou pour cristalliser sa structure, l'inspecteur général n'a pas dépensé l'ensemble du budget qui lui a été alloué en 2017. Ainsi, un montant de six-cent-neuf-mille-cinq-cents dollars (**609 500 \$**) n'a pas été utilisé. À noter que ce montant non utilisé est retourné dans les surplus de la Ville.

Budget et dépenses de fonctionnement pour l'exercice se terminant le 31 décembre 2017 (en milliers de dollars)	
BUDGET ORIGINAL	5 604,2
TOTAL DES DÉPENSES	4 994,7
Rémunération et cotisations de l'employeur	4 143,4
Prêts de services d'employés	157,0
Frais de location, d'entretien et de réparation	310,8
Achat de services techniques et autres, notamment :	137,7
• <i>frais de formation des employés</i>	50,0
• <i>services de traduction et autres</i>	40,0
Biens durables et non durables, notamment :	130,0
• <i>affectations de surplus - achat d'équipements informatiques</i>	30,2
• <i>affectations de surplus - achat de licences informatiques</i>	51,0
Honoraires professionnels	33,5
• <i>affectations de surplus – Formation Analyst's Note Book</i>	5,0
Transport et communication	82,3
ÉCART EN \$	609,5
ÉCART EN %	11,0

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL POUR L'ANNÉE 2017



CAMPAGNE CENTRAIDE / CROIX-ROUGE



Depuis sa création, le Bureau de l'inspecteur général participe à la campagne de financement de la Ville de Montréal visant à amasser des fonds pour Centraide du Grand Montréal et la Croix-Rouge Canadienne division Québec.

L'inspecteur général est fier d'annoncer qu'en 2017, grâce aux dons de ses employés, le Bureau a été en mesure d'amasser 4 436,40 \$, dont 3 601,40 \$ ont été versés à Centraide du Grand Montréal et 835 \$ à la Croix-Rouge Canadienne division Québec.



Pour rejoindre le Bureau de l'inspecteur général :



Adresse

1550, rue Metcalfe
Bureau 1200
Montréal (Québec)
H3A 1X6



Site Internet

www.bigmtl.ca



Courriel

BIG@bigmtl.ca



Téléphone

(514) 280-2800



Télécopieur

(514) 280-2877

