



**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**

**(arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest et Service
des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal)**

(art. 57.1.10 et 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal*)

5 décembre 2016

Bureau de l'inspecteur général
1550, rue Metcalfe, bureau 1200
Montréal (Québec) H3A 1X6
Téléphone : 514 280-2800
Télécopieur : 514 280-2877

BIG@bigmtl.ca

www.bigmtl.ca

Montréal 

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le Bureau de l'inspecteur général a mené une enquête approfondie sur les processus d'octroi de gré à gré de contrats à l'organisme à but non lucratif Montréal en histoires par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest, pour la réalisation de projets dans le cadre des festivités entourant la célébration du 375^e anniversaire de Montréal. Plus particulièrement, l'enquête a porté sur le contrat octroyé de gré à gré par l'arrondissement de Lachine pour la réalisation d'un Plan lumières pour un montant maximal de 974 367,14 \$, taxes incluses (résolution CA16 190190), et sur le contrat octroyé de gré à gré par l'arrondissement du Sud-Ouest pour la réalisation d'un projet de mise en lumière de ponts et passerelles enjambant le canal Lachine pour un montant maximal de 988 000 \$, taxes incluses (résolution CA16 220260).

Au cours de l'enquête, les processus suivis à l'égard de deux (2) projets du Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal ont également été étudiés par le Bureau de l'inspecteur général. Il s'agit du projet visant le développement et la réalisation d'une application mobile spécifique à la Promenade urbaine « Fleuve-Montagne » pour une somme de 953 832,60 \$, taxes incluses, et du projet de mise en valeur du Square Viger pour une somme maximale de 346 079,98 \$, taxes incluses. Ces projets étaient prévus être accordés de gré à gré à MEH, mais l'Administration municipale a décidé de ne pas donner suite aux processus d'octroi. L'inspecteur général estime néanmoins essentiel de porter à l'attention du conseil municipal et du conseil d'agglomération de la Ville de Montréal certains faits révélés par son étude, tellement certaines pratiques identifiées en cours d'enquête étaient risquées.

L'enquête révèle que l'organisme à but non lucratif Montréal en histoires a obtenu des contrats alors qu'il n'est pas en mesure de réaliser lui-même les projets. En effet, l'essentiel des contrats accordés par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest consiste à éclairer ou illuminer des bâtiments ou structures. Or, Montréal en histoires ne possède ni l'équipement, ni l'expertise, ni les compétences, ni le personnel lui permettant de réaliser seul l'objet principal de ces contrats. Tant pour la réalisation du projet de l'arrondissement de Lachine que pour celle du projet de l'arrondissement du Sud-Ouest, les trois-quarts des coûts de réalisation étaient associés à l'achat et l'installation d'équipements, volet pour lequel Montréal en histoires devait avoir recours à des fournisseurs et sous-traitants.

Bien que certains dirigeants de Montréal en histoires prétendent que l'organisme est un développeur de concepts et un gestionnaire de projets, et qu'il supervise les tâches effectuées par les sous-traitants, les consultants et les fournisseurs, l'enquête de l'inspecteur général démontre que les concepts et scénarios élaborés et développés dans le cadre des études de faisabilité étaient l'œuvre de certains consultants externes qui agissaient de concert avec le directeur du développement de l'organisme. Au surplus, l'enquête révèle que la gestion, la direction administrative et la production déléguée des projets obtenus par Montréal en histoires sont confiés à Torrentiel, une entreprise commerciale liée contractuellement à l'organisme à but non lucratif.

Ce n'est ainsi pas MEH qui fournit réellement les services faisant l'objet des contrats, mais plutôt des entreprises commerciales qui agissent comme fournisseurs, sous-traitants ou consultants.

Ce qui frappe l'inspecteur général est que l'enquête révèlent les mêmes irrégularités et stratagèmes qu'il avait mis au jour dans le cadre de son enquête sur le Projet de revalorisation et de développement Horizon 2017 de la Société du parc Jean-Drapeau (rapport de recommandations déposé au conseil municipal en mars 2015). Dans les faits, Montréal en histoires se trouve à obtenir des contrats de gré à gré en raison de son statut d'organisme à but non lucratif, alors que d'importantes parties ne peuvent être réalisées par son personnel et doivent être confiées à des fournisseurs, à des consultants ou à des sous-traitants. Montréal en histoires agit ainsi comme une véritable courroie de transmission permettant à des entreprises commerciales

d'obtenir de l'argent public, alors qu'il a été dérogé aux règles d'adjudication pour conclure des contrats frôlant un (1) million de dollars de gré à gré avec un organisme à but non lucratif.

Du côté des projets du Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal, bien que l'Administration municipale n'ait pas donné suite aux processus d'octroi de gré à gré à Montréal en histoires, l'enquête démontre que les processus suivis présentent les mêmes préoccupations que les contrats octroyés par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest. L'inspecteur général est en mesure de constater que la réalisation des projets était prévue être accordée de gré à gré à Montréal en histoires, alors que l'organisme ne possédait pas les ressources pour réaliser l'ensemble du contrat et que plusieurs parties auraient été confiées à des fournisseurs et sous-traitants. L'étude des processus suivis révèle également des pratiques risquées eu égard à la saine gestion des fonds publics et le non-respect d'un avis juridique du Service des affaires juridiques de la Ville de Montréal.

Finalement, la preuve recueillie par l'inspecteur général au cours de son enquête démontre que, dans les faits, Montréal en histoires, en plus d'agir comme une courroie de transmission pour des fournisseurs et sous-traitants, est une façade pour Torrentiel, une entreprise commerciale détenue par Martin Laviolette et Georges Fournier, respectivement directeur général/producteur délégué et directeur administratif de Montréal en histoires.

Par le biais de l'entente contractuelle intervenue entre l'organisme et Torrentiel, l'entreprise détenue par Martin Laviolette et Georges Fournier est en mesure d'obtenir de l'argent public provenant de contrats conclus de gré à gré avec Montréal en histoires qui se présente comme étant un organisme à but non lucratif, mais qui est en réalité géré et sous l'emprise d'une entreprise commerciale. La confusion entre Torrentiel et Montréal en histoires dénature et compromet le statut d'organisme à but non lucratif de Montréal en histoires. Dans les faits, la Ville et les arrondissements croient qu'ils transigent avec un organisme à but non lucratif, mais font affaire avec des entreprises commerciales alors que le jeu de la concurrence n'a pas été suscité grâce à une procédure d'appel d'offres, tel que le requièrent la loi et les règles assurant la bonne gouvernance et la bonne gestion des deniers publics.

Le principe applicable à tout donneur d'ouvrage public est que lorsqu'un contrat de services comprend une dépense égale ou supérieure à 100 000 \$, le donneur d'ouvrage doit adjuger le contrat en utilisant la procédure d'appel d'offres public, à moins qu'une exception législative puisse être utilisée, comme par exemple lorsque le contrat est octroyé à un organisme à but non lucratif. Il s'agit là d'une obligation impérative, d'ordre public et qui constitue une formalité essentielle à l'existence même du contrat. L'objectif poursuivi est de faire intervenir le jeu de la concurrence afin d'obtenir le meilleur prix, de permettre la liberté de concurrence et d'assurer l'égalité des chances d'accéder aux marchés publics pour chaque intéressé qui a la capacité de contracter, l'expertise et les compétences requises à l'exécution du contrat. De cette seule façon, les donneurs d'ouvrage publics protègent les intérêts des contribuables et évitent le gaspillage des deniers publics.

L'exception applicable aux organismes à but non lucratif est une exception au principe de l'égalité des chances pour toute personne qualifiée de contracter avec une municipalité. Cependant, encore faut-il que le service à accomplir en vertu du contrat soit bel et bien effectué par l'organisme à but non lucratif pour que le contrat puisse être adjugé de gré à gré à cet organisme. L'organisme ne peut pas sous-traiter la majorité du projet qu'elle s'est engagée à réaliser et ne servir en quelque sorte que de courroie de transmission pour des entreprises commerciales, puisque cela contournerait l'obligation imposée au donneur d'ouvrage de procéder par appel d'offres public.

Or, en l'espèce, de par leur nature même, certains volets importants de la réalisation de ces contrats ne relevaient vraisemblablement pas de la mission de Montréal en histoires et ne pouvaient réalistement pas être effectués par le personnel de l'organisme. Dans les faits, les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest ont délégué l'achat et l'installation d'équipements à Montréal en histoires, alors que ce volet représente la grande majorité des dépenses du contrat.

Considérant ces faits, les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest auraient dû procéder par appel d'offres public en vertu du principe général édicté à l'article 573 de la Loi sur les cités et villes, et ils ne pouvaient ainsi profiter de l'exception applicable aux organismes à but non lucratif.

L'inspecteur général conclut que l'exception permettant à un organisme à but non lucratif d'obtenir un contrat de gré à gré malgré sa valeur substantielle a été détournée de sa raison d'être. Cette exception a été utilisée comme véritable « fourre-tout » afin de déléguer à l'organisme des volets du contrat qui auraient dû être obtenus par des entreprises spécialisées par voie d'appel d'offres, afin de susciter la concurrence. Sous la prétexte de la facilité, il a ainsi été dérogé aux règles impératives et d'ordre public encadrant l'adjudication des contrats.

L'inspecteur général tient à souligner que dans le cas du projet de l'arrondissement de Lachine, certains élus et fonctionnaires ont manifesté leur inconfort par rapport au processus suivi et à l'octroi du contrat de gré à gré à Montréal en histoires. Dans le cadre des projets développés par le Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal, le Service des affaires juridiques de la Ville de Montréal et le cabinet politique ont également fait part de leurs interrogations eu égard au respect des règles encadrant le processus contractuel.

Les processus contractuels suivis en l'espèce par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest portent atteinte à la liberté de concurrence et à l'égalité des chances, et compromettent la possibilité d'obtenir le meilleur prix. En plus d'affecter l'intégrité du processus contractuel, les processus suivis sont contraires à l'esprit de la loi et aux principes de saine gestion des fonds publics

Le non-respect de la loi doit être sanctionné en l'espèce et les contrats octroyés déclarés nuls ab initio, puisque les règles auxquelles il a été dérogé représentent des formalités essentielles à l'existence même des contrats. Cependant, l'inspecteur général considère être à la limite des pouvoirs de résiliation de contrats que lui a confiés le législateur à l'article 57.1.10 de la Charte de la Ville de Montréal, puisque l'inobservation de dispositions impératives de la loi et les irrégularités majeures constatées ne constituent malheureusement pas une condition d'ouverture à l'exercice de son pouvoir de résiliation. L'inspecteur général ne peut donc que recommander que les contrats octroyés de gré à gré à Montréal en histoires par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest soit résiliés par les conseils d'arrondissement compétents. L'inspecteur général tient toutefois à préciser que s'il avait pu résilier ces contrats de son propre chef, il l'aurait fait sans aucune hésitation, tellement les irrégularités constatées sont graves.

Table des matières

1. Portée et étendue des travaux.....	1
1.1 Mise en garde	1
1.2 Standard de preuve applicable.....	1
2. Contexte de l'enquête	1
2.1 Signalements reçus.....	1
2.2 Contrats visés par l'enquête	2
2.3 Avis aux parties intéressées.....	4
3. Montréal en histoires, un organisme à but non lucratif sous l'emprise d'une entreprise privée	5
3.1 Faits.....	5
3.1.1 <i>L'organisme Montréal en histoires</i>	<i>5</i>
3.1.2 <i>Liens contractuels entre Montréal en histoires et Torrentiel</i>	<i>7</i>
3.1.3 <i>Confusion entre MEH et Torrentiel.....</i>	<i>10</i>
3.2 Analyse	13
4. Irrégularités en lien avec le contrat de l'arrondissement de Lachine.....	15
4.1 Faits.....	15
4.1.1 <i>Recherche de fournisseurs potentiels et sollicitation de MEH pour l'étude de faisabilité du projet.....</i>	<i>15</i>
4.1.2 <i>Pression exercée sur le responsable du dossier pour signer l'intervention au dossier.....</i>	<i>17</i>
4.1.3 <i>Interrogations face au processus d'octroi à MEH partagées par plusieurs intervenants.....</i>	<i>18</i>
4.1.4 <i>Octroi du contrat à MEH</i>	<i>20</i>
4.1.5 <i>Sous-traitance et exécution du projet par des consultants et des entreprises privées.....</i>	<i>21</i>

4.2	Analyse	26
4.2.1	<i>Sous-traitance et exécution du projet par des consultants et des entreprises privées.....</i>	<i>26</i>
4.2.2	<i>Irrégularités avec l'octroi du contrat à MEH.....</i>	<i>28</i>
4.2.3	<i>Manque de prudence en lien avec le versement des paiements à MEH ...</i>	<i>30</i>
5.	Irrégularités en lien avec le contrat de l'arrondissement du Sud-Ouest	31
5.1	Faits.....	31
5.1.1	<i>Sollicitation de MEH par l'arrondissement du Sud-Ouest.....</i>	<i>31</i>
5.1.2	<i>Modification au concept initialement proposé par MEH dans son étude de faisabilité.....</i>	<i>32</i>
5.1.3	<i>Cheminement du dossier pour la réalisation du projet.....</i>	<i>33</i>
5.1.4	<i>Sous-traitance et exécution du projet par des consultants et des entreprises privées.....</i>	<i>36</i>
5.2	Analyse	39
5.2.1	<i>Sous-traitance et exécution du projet par des consultants et des entreprises privées.....</i>	<i>39</i>
5.2.2	<i>Irrégularité dans l'octroi du contrat à MEH</i>	<i>40</i>
5.2.3	<i>Manque de prudence de l'arrondissement du Sud-Ouest dans l'octroi du contrat à MEH.....</i>	<i>41</i>
6.	Irrégularités en lien avec les projets de contrats du SGPVMR	42
6.1	Projet de contrat « Fleuve-Montagne »	42
6.1.1	<i>Cheminement du dossier visant l'octroi du contrat à MEH</i>	<i>42</i>
6.1.2	<i>Exécution du volet « développement et production de l'application mobile »</i>	<i>44</i>
6.1.3	<i>Opinion du Service des affaires juridiques concernant le volet « développement et production de l'application mobile »</i>	<i>47</i>
6.1.4	<i>Démarches entreprises par le SGPVMR en vue de retirer le volet « développement et production d'une application mobile » du contrat prévu d'être octroyé à MEH</i>	<i>49</i>
6.1.5	<i>Analyse des faits.....</i>	<i>50</i>

6.2	Projet de contrat « Square Viger »	52
6.2.1	Contexte du projet de contrat.....	52
6.2.2	Contrat préalable pour la fourniture et l'installation de caméras	53
6.2.3	Projet de contrat visant les services d'interprétation à caractère historique dans le cadre de la mise en valeur du Square Viger	55
6.2.4	Analyse des faits.....	57
7.	Intervention de l'inspecteur général à l'égard des contrats et projets de contrat visés par l'enquête	58
7.1	Raisons justifiant l'intervention de l'inspecteur général.....	58
7.1.1	Principes généraux.....	58
7.1.2	Recours à des fournisseurs et sous-traitants par MEH	61
7.1.3	Décision de procéder par octroi de gré à gré en contravention des règles législatives	66
7.1.4	Choix d'accorder des contrats de gré à gré à MEH en raison de son statut d'organisme à but non lucratif	71
7.1.5	Calendriers de paiement.....	74
7.2	Conclusions à l'égard des contrats et projets de contrat visés par l'enquête ...	75

1. Portée et étendue des travaux

1.1 Mise en garde

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

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

L'inspecteur général précise que le genre masculin sera utilisé tout au long du rapport dans le but de protéger l'identité de la majorité des témoins rencontrés. L'article 57.1.14 de la *Charte de la Ville de Montréal* stipule à cet effet :

57.1.14. L'inspecteur général doit prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que l'anonymat d'une personne qui communique avec lui soit préservé. Dans le cadre de son mandat, il peut toutefois dévoiler l'identité de cette personne au Service de police de la ville ou au commissaire à la lutte contre la corruption.

1.2 Standard de preuve applicable

L'inspecteur général se donne comme obligation de livrer des rapports de qualité qui sont opportuns, objectifs, exacts et présentés de façon à s'assurer que les personnes et organismes sous sa juridiction soient en mesure d'agir suivant l'information transmise.

Par conséquent, au soutien de ses avis, rapports et recommandations, l'inspecteur général s'impose comme fardeau la norme civile de la prépondérance de la preuve¹.

2. Contexte de l'enquête

2.1 Signalements reçus

L'inspecteur général de la Ville de Montréal a reçu un signalement à l'égard d'un contrat de services, totalisant une dépense de presque un (1) million de dollars, octroyé de gré à gré par l'arrondissement de Lachine à l'organisme à but non lucratif Montréal en histoires (ci-après : MEH), alléguant que l'octroi du contrat ne respectait pas les règles en vigueur.

À un mois d'intervalle, l'inspecteur général a reçu un deuxième signalement, cette fois-ci en lien avec un autre contrat de services, également d'une valeur de presque un (1) million

¹ Si la preuve permet de dire que l'existence d'un fait est plus probable que son inexistence, nous sommes en présence d'une preuve prépondérante (voir l'article 2804 du *Code civil du Québec*).



de dollars, octroyé de gré à gré par l'arrondissement du Sud-Ouest à l'organisme MEH. Ce deuxième signalement soulevait les mêmes préoccupations que le premier.

2.2 Contrats visés par l'enquête

Suite à la réception de ces signalements, l'inspecteur général a décidé de mener une enquête approfondie sur les circonstances ayant mené à l'octroi de gré à gré de plusieurs contrats à l'organisme MEH, afin de s'assurer que les règles avaient été respectées.

Les deux (2) contrats à l'égard desquels l'inspecteur général a reçu un signalement sont des contrats dont les coûts sont imputés sur le budget accordé par la Ville de Montréal aux arrondissements dans le cadre du 375^e anniversaire de la fondation de Montréal.

Dans le cadre des préparatifs entourant les festivités, les services centraux de la Ville ont mis à la disposition des arrondissements une somme pour la réalisation de projets à l'échelle locale². À ce titre, quinze (15) millions de dollars ont été réservés au Programme triennal d'immobilisation 2015-2017, suite à l'adoption, par le conseil municipal de la Ville de Montréal, le 24 février 2015, d'un règlement autorisant l'emprunt de cette somme³.

Un appel de projets s'est déroulé à l'hiver 2014-2015. Les arrondissements avaient jusqu'au 2 mars 2015 pour déposer une proposition de projet au Service de la concertation des arrondissements afin d'obtenir une contribution d'une valeur maximale d'un (1) million de dollars⁴.

Chaque arrondissement ne pouvait présenter qu'un seul projet qui devait être un projet d'immobilisation. Les critères à remplir étaient les suivants : les projets devaient représenter un legs tangible pour les citoyens de Montréal, présenter un caractère rassembleur ainsi qu'une capacité de générer de la fierté dans la communauté locale et mettre en valeur l'histoire ou le patrimoine montréalais.

Le 15 avril 2015, le comité exécutif de la Ville de Montréal a approuvé les dix-neuf (19) projets de legs des arrondissements que le Service de la concertation des

² Sommaire décisionnel 1154631003 ayant pour objet d'approuver les projets de legs des arrondissements dans le cadre du 375^e anniversaire de la Ville de Montréal et les conditions s'y rattachant.

³ CM15 0224.

⁴ Sommaire décisionnel 1144631008 ayant pour objet d'adopter un projet de règlement d'emprunt autorisant le financement de 15 000 000 \$ pour financer des projets d'immobilisation réalisés par les arrondissements dans le cadre du 375^e anniversaire de Montréal et Sommaire décisionnel 1154631003 ayant pour objet d'approuver les projets de legs des arrondissements dans le cadre du 375^e anniversaire de la Ville de Montréal et les conditions s'y rattachant.

arrondissements avait recommandé suite à son analyse⁵. Dans sa réponse à l'Avis à la partie intéressée dont il sera question plus tard, l'arrondissement de Lachine précise que les projets devaient être réalisés pour la mi-décembre 2016; les arrondissements avaient donc dix-huit (18) mois pour réaliser leur projet.

Parmi les projets approuvés, se trouvent le « Plan lumières pour le quartier culturel du Vieux Lachine et aménagement d'une place des festivités » présenté par l'arrondissement de Lachine et le projet « Création d'un parcours lumineux par la mise en lumière de ponts et passerelles enjambant le canal de Lachine, accompagné d'une vidéo-projection sur l'eau » présenté par l'arrondissement du Sud-Ouest. Ce sont les contrats octroyés de gré à gré à MEH pour la réalisation de ces deux (2) projets qui ont fait l'objet des signalements reçus par l'inspecteur général.

Au cours de l'enquête, d'autres projets ont été étudiés par le Bureau de l'inspecteur général.

Parmi ces autres projets, se trouvent le développement et la réalisation d'une application mobile spécifique à la Promenade urbaine « Fleuve-Montagne » et un second projet qui cible des services d'interprétation à caractère historique dans le cadre de la mise en valeur du Square Viger.

Ces projets ont été développés par le Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal (ci-après : SGPVMR) dans le cadre des festivités entourant le 375^e anniversaire de Montréal. Cependant, leur financement ne relevait pas des sommes accordées par la Ville de Montréal aux arrondissements, mais plutôt des règlements d'emprunt de compétence d'agglomération (respectivement le RCG 15-016 et le RCG 15-079).

Ces projets étaient prévus être accordés de gré à gré à MEH. L'Administration municipale a toutefois décidé de ne pas donner suite aux processus d'octroi. L'inspecteur général estime néanmoins essentiel de porter à l'attention du conseil municipal et du conseil d'agglomération de la Ville de Montréal certains faits révélés par son étude.

En résumé, l'enquête administrative de l'inspecteur général porte sur les contrats suivants :

- Contrat octroyé de gré à gré par l'arrondissement de Lachine à l'organisme à but non lucratif MEH pour la réalisation d'un Plan lumières pour un montant maximal de 974 367,14 \$, taxes incluses (résolution CA16 190190).
- Contrat octroyé de gré à gré par l'arrondissement du Sud-Ouest à l'organisme MEH pour la réalisation d'un projet de mise en lumière de ponts et passerelles pour un montant maximal de 988 000 \$, taxes incluses (résolution CA16 220260).

⁵ Résolution CE15 0670.



Les projets de contrats suivants seront, quant à eux, abordés dans une optique de mettre en lumière certaines pratiques à risque et de formuler des recommandations au conseil municipal, bien que l'Administration municipale n'ait pas donné suite aux processus d'adjudication :

- Projet de contrat prévu d'être octroyé de gré à gré à l'organisme MEH pour développer et réaliser une application mobile spécifique à la Promenade urbaine « Fleuve-Montagne » pour une somme de 953 832,60 \$, taxes incluses.
- Projet de contrat de services professionnels prévu d'être octroyé de gré à gré à l'organisme MEH pour des services d'interprétation à caractère historique dans le cadre de la mise en valeur du Square Viger pour une somme maximale de 346 079,98 \$, taxes incluses.

L'inspecteur général tient à préciser que l'enquête ne visait pas les subventions accordées par la Ville à MEH dans le cadre de Cité-Mémoire, ni leur utilisation par l'organisme.

2.3 Avis aux parties intéressées

Avant de rendre publics les résultats de son enquête, conformément à son devoir d'équité procédurale, l'inspecteur général a transmis aux parties concernées des Avis à aux parties intéressées (ci-après : Avis).

Le 9 novembre 2016, l'organisme à but non lucratif MEH, la compagnie Torrentiel (une entreprise privée), les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest, ainsi que le SGPVMR ont ainsi chacun reçu un Avis indiquant les faits pertinents recueillis au cours de l'enquête de l'inspecteur général les concernant, afin qu'ils puissent prendre connaissance de ces faits mais également formuler, par écrit, leurs commentaires et représentations au Bureau de l'inspecteur général.

Le 17 novembre 2016, MEH, Torrentiel, l'arrondissement de Lachine et le SGPVMR ont chacun transmis leur réponse à l'Avis par écrit. Les faits et arguments qu'ils invoquent ont été considérés par l'inspecteur général et seront abordés dans le présent rapport.

De son côté, l'arrondissement du Sud-Ouest a transmis sa réponse au Bureau de l'inspecteur général le 25 novembre 2017.

3. Montréal en histoires, un organisme à but non lucratif sous l'emprise d'une entreprise privée

3.1 Faits

3.1.1 L'organisme Montréal en histoires

MEH a été fondé en 2006. Sur son site Internet, il se présente comme étant un organisme à but non lucratif qui vise à développer et à réaliser divers projets permettant de mettre en valeur l'histoire de Montréal.

De fait, MEH est inscrit au Registre des entreprises du Québec comme étant une personne morale sans but lucratif, constituée en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies* (RLRQ, c. C-38).

Les lettres patentes originales de MEH, datant du 2 février 2006, indiquent, à son article 5, la mission de l'organisme :

- Établir et administrer un festival sur l'histoire de Montréal dans les secteurs du Vieux-Montréal et du Vieux-Port.
- Promouvoir le développement culturel, patrimonial, économique, touristique et social du Vieux-Montréal et du Vieux-Port.
- Promouvoir et valoriser l'éducation en matière d'histoire et patrimoine.

En raison de l'enquête de l'inspecteur général, les lettres patentes de MEH ont été modifiées par une résolution adoptée en ce sens par le conseil d'administration de l'organisme le 15 septembre 2016. Des lettres patentes supplémentaires ont été délivrées par le registraire des entreprises du Québec les 22 et 26 septembre 2016. La mission de MEH a notamment été revue et élargie.

Les lettres patentes supplémentaires prévoient les objets suivants⁶ :

- Promouvoir l'histoire et le patrimoine de Montréal ainsi que les intérêts des amateurs d'histoire et de patrimoine.
- Promouvoir l'éducation en matière d'histoire et de patrimoine et susciter la publication d'instruments pédagogiques à ces fins.
- Permettre à différents publics de découvrir et d'explorer l'histoire de la métropole montréalaise et d'accéder à des projets en arts numériques.

⁶ D'après la résolution du conseil d'administration de MEH datée du 15 septembre 2016 et envoyée au registraire des entreprises du Québec pour modification des objets de MEH.



- Concevoir, organiser et administrer des activités sur des questions intéressant l'histoire et le patrimoine de Montréal dans les secteurs du Vieux-Montréal, de Montréal et dans la grande région de Montréal.
- Promouvoir le développement culturel, patrimonial, économique, touristique et social du Vieux-Montréal, de Montréal ainsi que de la grande région de Montréal.
- Promouvoir le développement national et international des projets et produits développés par la corporation.

D'après le Registre des entreprises du Québec, MEH a, à son emploi, entre six (6) et dix (10) salariés. De son côté, le directeur du développement de MEH affirme que l'organisme compte présentement entre dix (10) et douze (12) employés permanents.

Dans sa réponse à l'Avis, MEH indique que l'organisme compte, au 17 novembre 2016, dix (10) employés à temps plein qui occupent les postes suivants :

- un (1) directeur du développement embauché en janvier 2014;
- un (1) directeur de production embauché en février 2014;
- un (1) responsable technique embauché en avril 2014;
- un (1) coordonnateur vidéo embauché en novembre 2015;
- une (1) adjointe administrative embauchée en janvier 2016;
- deux (2) chargés de projet embauchés en mai et août 2016;
- un (1) coordonnateur de production embauché en août 2016;
- un (1) coordonnateur des communications embauché en novembre 2016; et
- un (1) responsable du contenu historique et pédagogique récemment embauché à titre de salarié (ne figurait pas sur la liste des employés datée de septembre 2016 à laquelle le Bureau de l'inspecteur général a eu accès).

D'emblée, l'inspecteur général tient à souligner les faits suivants, rapportés par les témoins de façon générale, puisqu'ils seront pertinents tout au long du rapport.

Le directeur général et producteur délégué de MEH (Martin Laviolette) explique au Bureau de l'inspecteur général que l'organisme doit souvent s'associer à diverses compagnies pour réaliser une grande partie des contrats obtenus, que ce soit au niveau de la fourniture d'équipements, la réalisation artistique, l'installation et l'exploitation des équipements, ou encore au niveau des aspects informatique ou technologique des projets. La division technique de MEH serait cependant en mesure d'assurer la coordination et la supervision du travail des fournisseurs. Martin Laviolette ajoute que même au niveau des études de

faisabilité, ce n'est pas MEH qui les réalise entièrement et que certaines portions sont confiées à l'externe.

De son côté, le directeur du développement de MEH admet au Bureau que l'organisme fait affaire avec des sous-traitants, car il ne peut réaliser lui-même l'ensemble des projets. D'après ce directeur, l'organisme se concentre sur la gestion et la coordination des projets.

Dans la même veine, le directeur administratif de MEH (Georges Fournier) affirme que l'organisme n'est pas capable de suffire à la tâche et qu'il n'a pas le choix d'aller en sous-traitance et de faire affaire avec des fournisseurs et des compagnies pour effectuer le travail requis. Il explique au Bureau de l'inspecteur général qu'il est moins compliqué pour MEH de faire appel à l'externe d'un point de vue administratif et gestion de bureau, à moins que la ressource soit nécessaire pour une longue période de temps. L'organisme a ainsi une banque de fournisseurs usuels à laquelle il se réfère.

Finalement, un consultant de MEH impliqué dans le développement de l'étude de faisabilité de plusieurs projets admet que l'organisme n'a pas la capacité de réaliser les projets avec son personnel.

3.1.2 Liens contractuels entre Montréal en histoires et Torrentiel

L'enquête menée par le Bureau de l'inspecteur général révèle l'existence d'une entente contractuelle entre MEH et l'entreprise privée Torrentiel (9205-9260 Québec inc.).

Intervenue le 12 janvier 2012, l'entente a été modifiée et remplacée par un nouveau contrat qui a été conclu le 19 décembre 2013. Ce nouveau contrat est valide jusqu'au 31 mars 2019 et renouvelable automatiquement pour cinq (5) ans à l'expiration de cette date, à défaut d'avis écrit contraire de la part de l'une des parties. Le contrat est signé par le président du conseil d'administration de MEH, agissant à titre de représentant de l'organisme, et par Martin Laviolette, agissant à titre de représentant de Torrentiel.

En fait, il appert que Torrentiel est une compagnie de production fondée en 2009 par Martin Laviolette, à ce moment déjà directeur général et producteur délégué de MEH, et par Georges Fournier, à ce moment déjà directeur administratif de MEH. Il s'agit d'une entreprise qui a pour objectif de conceptualiser, d'organiser, de gérer, de produire et de promouvoir des événements à grand déploiement⁷. Dans sa réponse à l'Avis, Torrentiel spécifie que sa clientèle est variée et œuvre dans les secteurs culturel, récréotouristique et multimédia. Torrentiel ajoute qu'elle compte seulement deux (2) employés (Martin Laviolette et Georges Fournier), et qu'elle sous-contracte au besoin avec des fournisseurs et consultants pour réaliser les mandats qui lui sont confiés.

Sur le site Internet de MEH, Torrentiel apparaît comme étant un partenaire de l'organisme. Selon l'entente contractuelle intervenue à laquelle le Bureau de l'inspecteur général a eu accès, Torrentiel a le mandat de développer et de gérer les projets obtenus par MEH.

⁷ Voir les clauses « ATTENDU » du contrat liant MEH à Torrentiel.



Martin Laviolette affirme au Bureau que Torrentiel administre les projets et recherche des commandites et de nouveaux mandats pour MEH. Quant au directeur des communications de MEH, il déclare que Torrentiel s'occupe de toute la production des contrats. Dans l'ensemble des contrats et projets de contrat visés par l'enquête, les factures émises par Torrentiel à MEH indiquaient « Honoraires pour la gestion » dans le descriptif des services rendus.

Initialement, l'entente signée le 19 décembre 2013 visait à encadrer les relations entre MEH et Torrentiel à l'égard d'un projet particulier nommé Cité-Mémoire, mais l'entente a fait l'objet d'un avenant le 22 février 2016 afin d'inclure les autres projets obtenus par MEH.

Cité-Mémoire est le projet phare de MEH. Dévoilé en mai 2016, il consiste en un parcours de réalités augmentées et de points d'intérêt avec des projections extérieures, à l'échelle de Montréal, ayant pour thème l'histoire de la métropole et accessible via une application mobile.

Pour tous les projets à l'exception de Cité-Mémoire, le rôle de Torrentiel consiste à s'occuper, pour MEH, de trois (3) éléments :

- la production déléguée;
- la direction administrative; et
- la direction de la commandite.

L'annexe B de l'entente, telle que modifiée par l'avenant du 22 février 2016, détaille en quoi consiste ces éléments :

Production déléguée :

- Assure l'implantation globale du projet et son développement
- Assure le financement actuel et futur du projet
- Gère les ressources humaines, financières et matérielles
- Agit à titre de responsable des affaires gouvernementales et publiques
- Assure le développement des partenariats nationaux et internationaux
- Fait le lien entre la production du projet et le conseil d'administration
- Assume toute autre fonction en lien avec le MANDAT et les services offerts

Direction administrative :

- Gère la trésorerie, les états financiers et la tenue de livres du projet
- S'assure de la bonne tenue des livres comptables et assure la liaison avec le vérificateur-comptable de Montréal en Histoires
- Fournit aux bailleurs de fonds et instances gouvernementales les rapports financiers et remises demandées
- Assiste le producteur délégué dans les relations avec le conseil d'administration
- Assure la bonne gestion des documents officiels pour le conseil d'administration

Direction de la commandite :

- Développe et réalise le plan de commandite
- Évalue les valeurs des produits et visibilité mis en commandite
- Procède avec le producteur délégué à la recherche de commandite
- Prépare les rencontres avec les commanditaires présents et potentiels
- Agit à titre d'expert en commandite pour le projet

8

Au surplus, Torrentiel couvre certains frais administratifs de MEH, lesquels sont ventilés comme suit :

2) Frais administratifs

- Assurances responsabilité civile (5M) et erreurs et omissions
- Frais de gestion et de bureaux
- Frais de loyer pour 20 % du montant de location
- Frais de déplacement de l'équipe Torrentiel
- Frais de téléphonie cellulaire pour l'équipe Torrentiel
- Frais de démarchage national et international relatifs à l'exploitation

9

Pour l'ensemble de ces services, Torrentiel reçoit des honoraires équivalant à **15% des revenus totaux générés** dans le cadre et à l'occasion des projets, plus toute taxe applicable :

⁸ Contrat liant MEH à Torrentiel, avenant du 22 février 2016, Annexe B.

⁹ Contrat liant MEH à Torrentiel, avenant du 22 février 2016, Annexe B.



6.2 Pour les AUTRES PROJETS de réalisation qui pourraient être exécutés par MEH mais qui ne concernent pas CITÉ MÉMOIRE, MEH convient de payer à TORRENTIEL les commissions, honoraires et redevances qui se ventilent en la manière suivante :

a) Honoraires pour le développement et la gestion d'AUTRES PROJETS :
Une somme équivalant à 15 % des revenus totaux bruts générés dans le cadre et à l'occasion des AUTRES PROJETS, plus toute taxe applicable, pour couvrir les frais de TORRENTIEL tels que plus amplement détaillés à l'ANNEXE B intégré aux présentes pour en faire partie intégrante.

10

Un employé de MEH confirme que Torrentiel calcule ses honoraires de 15% à partir du montant que MEH perçoit de la Ville pour les projets, c'est-à-dire à partir de la valeur du contrat obtenu. Ce même employé explique que Torrentiel facture ses honoraires à MEH dans les jours suivant le moment où l'organisme encaisse le chèque de la Ville.

Fait surprenant : certains employés de MEH effectuent une partie des tâches relevant du mandat de Torrentiel. En effet, malgré que Torrentiel soit mandaté pour s'occuper de la direction administrative de MEH en vertu de l'Annexe B de l'entente conclue¹¹, MEH compte parmi son personnel l'adjointe administrative du directeur administratif de l'organisme (Georges Fournier), lui-même employé de Torrentiel. L'adjointe administrative est notamment responsable de s'occuper de la tenue des livres, de saisir certaines données et dépenses dans le système comptable, de préparer le paiement de factures, de préparer la facturation à la Ville de Montréal et aux autres clients de MEH et de faire la conciliation de la banque mensuellement. Elle est cependant employée de MEH depuis janvier 2016 et payée 19 \$ de l'heure par l'organisme pour l'exercice de ses fonctions.

3.1.3 Confusion entre MEH et Torrentiel

L'enquête menée par l'inspecteur général révèle plusieurs situations susceptibles de porter à confusion quant à la réelle structure de l'organisme avec lequel la Ville et les arrondissements font affaire. Ces situations sont en lien avec les rôles assumés par Martin Laviolette et Georges Fournier.

Martin Laviolette, le directeur général, producteur délégué, fondateur et un des premiers administrateurs de MEH¹², est président de Torrentiel et détient 80% des parts de l'entreprise. De son côté, Georges Fournier, le directeur administratif de MEH, est vice-président et secrétaire de Torrentiel et possède 20% des parts de l'entreprise.

¹⁰ Contrat liant MEH à Torrentiel, avenant du 22 février 2016, art. 6.2.

¹¹ Annexe B telle que modifiée par l'avenant du 22 février 2016.

¹² Les lettres patentes de MEH datant du 2 février 2006 indique que Martin Laviolette figure dans la liste des premiers administrateurs de MEH.

Ces individus sont les deux seuls (2) employés que compte Torrentiel. Ils sont payés par l'entreprise et non par MEH. En plus de leur salaire annuel, Martin Laviolette et Georges Fournier se partagent les dividendes de la compagnie qu'ils peuvent retirer en fin d'année s'il y en a.

Georges Fournier s'occupe de toute la comptabilité de MEH et de Torrentiel. À l'égard de MEH, il reçoit notamment les chèques des clients, prépare les bordereaux de dépôt, effectue le dépôt des chèques à la banque, comptabilise les dépôts dans le système comptable. Au niveau de Torrentiel, il prépare les factures que l'entreprise soumet à MEH.

L'inspecteur général tient également à mentionner que Martin Laviolette, en plus d'être le directeur général/producteur délégué de MEH et le président/actionnaire majoritaire de Torrentiel, est un employé de la Ville de Montréal, en congé sans solde depuis de nombreuses années. Il a d'abord été embauché en 1995 à titre de col blanc, puis est devenu conseiller stratégique (poste de professionnel niveau 2).

Mis à part les rôles assumés par Martin Laviolette et Georges Fournier chez MEH et Torrentiel, une autre situation a attiré l'attention de l'inspecteur général : l'enquête révèle que le contrat pour s'occuper des communications, des relations de presse et de la publicité de MEH a été octroyé par l'organisme à Torrentiel Communications (9332-5264 Québec inc.), une entreprise détenue indirectement par Martin Laviolette et Georges Fournier.

Créée en novembre 2015, Torrentiel Communications offre des services de télécommunications, détaillés au Registre des entreprises du Québec comme « communications média, relations publiques et de presse, placement média ».

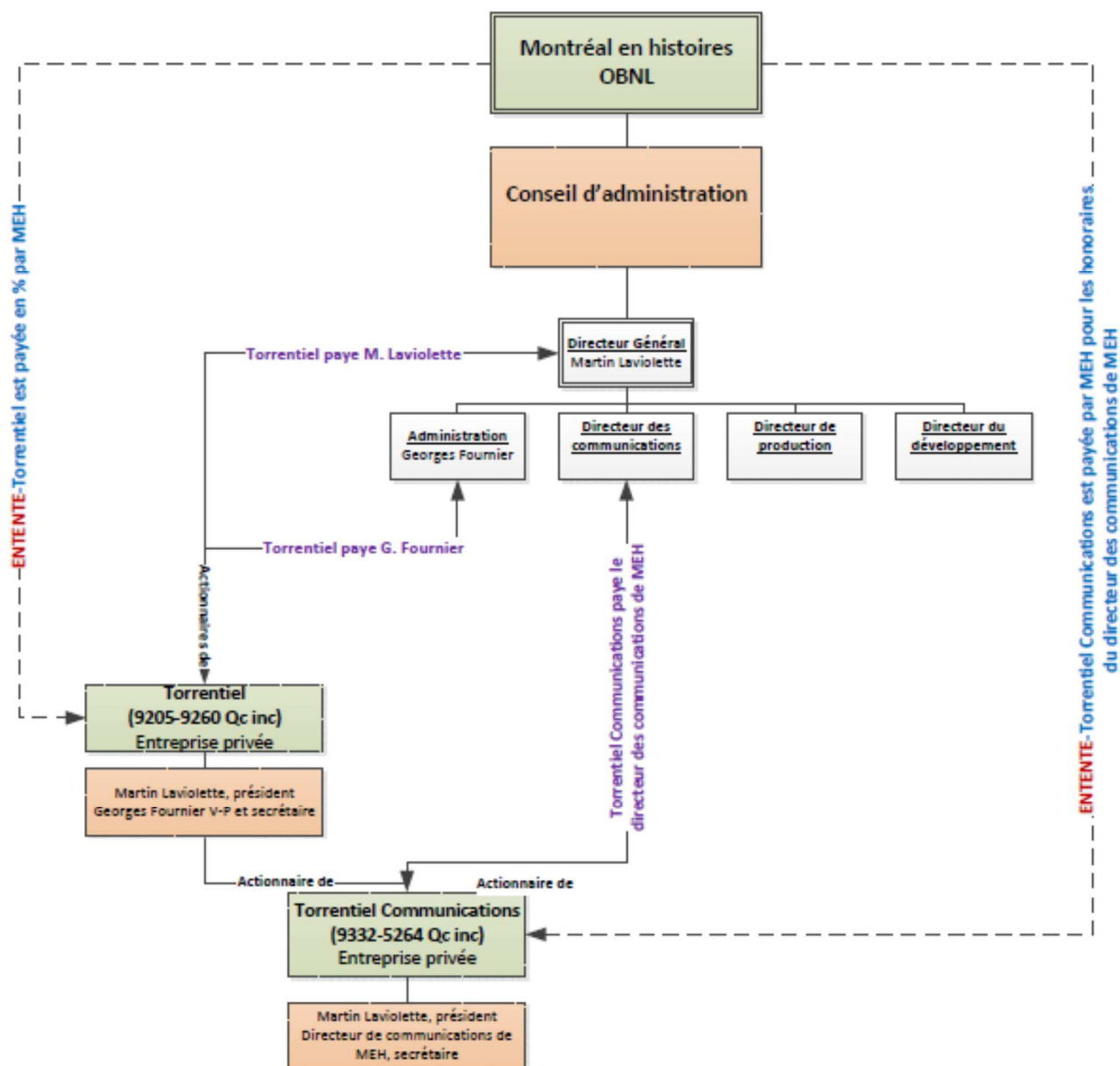
Martin Laviolette est le président de Torrentiel Communications. L'entreprise est détenue à 50% par Torrentiel (Torrentiel étant exclusivement détenu par Martin Laviolette et Georges Fournier) et à 50% par un individu apparaissant comme étant le directeur des communications de MEH sur son site Internet.

Questionné par le Bureau de l'inspecteur général à ce sujet, Martin Laviolette explique que le directeur des communications de MEH était auparavant un employé de l'organisme et avait siégé sur le conseil d'administration. De concert, Martin Laviolette, Georges Fournier et le directeur des communications ont décidé de créer Torrentiel Communications et de confier à cette entreprise le mandat de s'occuper des communications de MEH. Le directeur des communications est ainsi devenu un employé de Torrentiel Communications, payé par cette entreprise.

À ce stade-ci, il est également intéressant de souligner que les locaux occupés par MEH, Torrentiel et Torrentiel Communications sont au même étage d'un immeuble situé sur la rue McGill à Montréal. Dans les faits, une visite des lieux par le Bureau de l'inspecteur général confirme que c'est la même porte d'entrée qui donne accès aux bureaux des trois (3) entités et qu'il n'y a pas de division intérieure supplémentaire. La porte d'entrée donne accès à un local qui abrite les bureaux de MEH, Torrentiel et Torrentiel Communications.

Pour terminer, l'inspecteur général note que tous les chèques émis par MEH, qu'il s'agisse des chèques émis à Torrentiel ou à Torrentiel Communications pour le paiement de leurs honoraires, sont signés par Martin Laviolette et le président du conseil d'administration de MEH.

L'organigramme suivant, préparé par le Bureau de l'inspecteur général, permet de mieux visualiser les liens entre MEH, Torrentiel et Torrentiel Communications, ainsi qu'entre les différents dirigeants de ces entités :



3.2 Analyse

L'enquête menée par l'inspecteur général démontre que Torrentiel a le mandat d'administrer, de développer et de gérer les projets exécutés par MEH. En vertu du contrat liant les deux (2) entités, Torrentiel s'occupe de la production déléguée, de la direction administrative et de la direction des commandites. C'est l'entreprise qui gère notamment les ressources humaines, financières et matérielles des projets, qui assure le développement et l'implantation des projets, qui fait le lien entre la production et le conseil d'administration de MEH et c'est elle qui gère les états financiers et la tenue des livres des projets.

En contrepartie, Torrentiel reçoit des honoraires correspondant à 15% des revenus totaux générés par MEH; en d'autres termes, de la valeur totale des contrats obtenus. Les honoraires de Torrentiel sont facturés et encaissés par l'entreprise dans les jours suivants le moment où MEH dépose les chèques émis par la Ville pour le paiement du contrat.

Pourtant, certains employés de MEH effectuent des tâches qui relèvent du mandat confié à Torrentiel, et qui devraient être assumées par cette dernière sous le volet « direction administrative » du contrat liant l'entreprise à MEH. C'est notamment le cas de l'adjointe administrative de Georges Fournier.

L'inspecteur général considère que MEH, qui se présente auprès de la Ville et des arrondissements comme étant un organisme à but non lucratif, est, dans les faits, sous l'emprise de Torrentiel et géré par cette dernière. D'ailleurs, plusieurs témoins, dont notamment Georges Fournier, affirment au Bureau de l'inspecteur général que MEH est une entreprise commerciale ou une PME.

Il y a confusion entre MEH et Torrentiel. Cette confusion apparaît d'ailleurs clairement lorsque l'un des consultants ayant travaillé pour MEH sur des études de faisabilité explique au Bureau de l'inspecteur général qu'il facturait parfois MEH, parfois Torrentiel, et qu'à partir de 2015, il ne facturait plus que Torrentiel pour les services qu'il rendait sur les contrats obtenus par MEH. L'inspecteur général constate que ce consultant était engagé par Torrentiel à titre de chargé de production et que les factures qu'il émettait à l'entreprise étaient ensuite refilées par Torrentiel à MEH, puisque c'est l'organisme qui était mandaté par les arrondissements pour effectuer les études de faisabilité.

De l'avis de l'inspecteur général, cette confusion dans les faits entre Torrentiel et MEH est directement le fruit des différents rôles assumés par Martin Laviolette et Georges Fournier :

- Martin Laviolette et Georges Fournier sont fondateurs, employés et actionnaires de Torrentiel, en plus d'être dirigeants de MEH;
- Martin Laviolette et Georges Fournier représentent donc deux (2) entités qui poursuivent des objectifs différents et dont les intérêts peuvent diverger et même s'opposer (MEH est un organisme à but non lucratif alors que Torrentiel est une entreprise privée créée pour faire des profits);



- Martin Laviolette et Georges Fournier touchent un avantage pécuniaire direct de l'entente intervenue entre MEH et Torrentiel qui confie à cette dernière la gestion et la production des projets exécutés par MEH en contrepartie d'honoraires équivalents à 15% de la valeur des contrats;
- Les chèques émis par MEH à Torrentiel pour le paiement de ses honoraires sont signés par Martin Laviolette et le président du conseil d'administration de MEH;
- Le mandat de s'occuper des communications de MEH a été accordé à Torrentiel Communications, une entreprise créée par Martin Laviolette, Georges Fournier et le directeur des communications de MEH, auparavant employé de l'organisme. Torrentiel Communications est détenue à 50% par Torrentiel, et donc indirectement par Martin Laviolette et Georges Fournier. Contrairement à l'époque où le directeur des communications était employé de MEH, Martin Laviolette et Georges Fournier perçoivent aujourd'hui un bénéfice pécuniaire du mandat confié à Torrentiel Communications;
- Les chèques émis par MEH à Torrentiel Communications pour le paiement de ses honoraires sont signés par Martin Laviolette et le président du conseil d'administration de MEH.

Martin Laviolette et Georges Fournier se sont placés dans des situations où ils tirent un avantage pécuniaire, personnel et direct, susceptible de mettre en doute leur indépendance et objectivité quant aux décisions qu'ils prennent pour MEH.

Ces situations inquiètent l'inspecteur général puisqu'elles dénaturent le statut d'organisme à but non lucratif de MEH. Dans les faits, MEH devient une véritable façade permettant à des entreprises privées et des individus d'obtenir des gains pécuniaires à même des contrats de valeur substantielle qui ont été conclus de gré à gré avec les arrondissements, sous le prétexte qu'il s'agit d'un organisme à but non lucratif et que le processus d'adjudication n'est pas visé par la règle obligeant le donneur d'ouvrage public à aller en appel d'offres. L'inspecteur général s'interroge ainsi sur la structure avec laquelle les arrondissements font réellement affaire : s'agit-il d'un organisme à but non lucratif ou d'une entreprise commerciale? L'entente conclue entre MEH et Torrentiel permet-elle à cette entreprise commerciale de bénéficier d'une concurrence déloyale en obtenant des contrats publics de gré à gré, par le biais de MEH qui s'annonce comme organisme à but non lucratif?

4. Irrégularités en lien avec le contrat de l'arrondissement de Lachine

4.1 Faits

Le projet présenté par l'arrondissement de Lachine au Service de concertation des arrondissements et approuvé par le comité exécutif de la Ville de Montréal le 15 avril 2015 est le « Plan lumières pour le quartier culturel du Vieux Lachine et aménagement d'une place des festivités ».

Il est à noter que l'aménagement de la Place des festivités a fait l'objet d'une démarche distincte (un appel d'offres a été lancé) et que seule la portion « Plan lumières » a été octroyée de gré à gré à MEH.

Le projet du Plan lumières vise à mettre en valeur la contribution de l'arrondissement à l'histoire et au patrimoine montréalais par l'éclairage professionnel de certains lieux emblématiques se trouvant sur le territoire de l'arrondissement de Lachine¹³. Cette idée provient d'un projet similaire mis en œuvre dans l'arrondissement de LaSalle.

4.1.1 Recherche de fournisseurs potentiels et sollicitation de MEH pour l'étude de faisabilité du projet

Rencontré par le Bureau de l'inspecteur général, le responsable du dossier à l'arrondissement explique qu'il s'est vu confier la tâche de rechercher des fournisseurs pour le projet par le directeur de l'arrondissement de Lachine et le directeur responsable de la culture, du sport et du développement social de l'arrondissement.

Dans sa réponse à l'Avis, l'arrondissement de Lachine prétend qu'à ce stade, une (1) seule firme spécialisée en éclairage a été approchée, mais que comme elle ne démontrait pas d'intérêt après des relances sur une période d'environ deux (2) mois, les démarches auprès de cette firme n'ont pas été poursuivies. L'arrondissement précise qu'il n'avait pas connaissance d'autres firmes intéressées par le projet.

Cependant, le responsable du dossier à l'arrondissement affirme qu'il a contacté plusieurs firmes spécialisées en illumination de bâtiments susceptibles de réaliser le projet afin de savoir si elles étaient intéressées à effectuer une étude de faisabilité préalable. Il ajoute que ces firmes ont toutes refusé d'effectuer l'étude de faisabilité prétextant qu'elles ne voulaient pas être pénalisées à l'égard du contrat visant la réalisation du projet. À ce moment-là, la personne responsable du dossier à l'arrondissement déclare au Bureau que l'objectif était de se faire présenter un concept pour le projet envisagé par l'arrondissement et ajoute qu'il était prévu d'aller en appel d'offres pour la réalisation du projet.

¹³ Sommaire décisionnel 1163948010 ayant pour objet d'octroyer un contrat pour la réalisation d'un Plan lumières à l'organisme MEH pour un montant maximal de 974 367,14 \$.



Cette même personne explique que peu de temps après s'être fait confier le mandat de rechercher des fournisseurs potentiels, dans la période qu'elle situe entre la fin de l'année 2015 et le début de l'année 2016, son patron (le directeur des services administratifs de l'arrondissement) lui a mentionné que l'arrondissement avait trouvé « quelqu'un qui va s'occuper de ça », en faisant référence à MEH. C'est ainsi qu'elle a été mise au fait de l'existence de l'organisme.

En fait, l'enquête révèle que le 12 janvier 2016, a eu lieu une rencontre au cours de laquelle le directeur général et producteur délégué de MEH (Martin Laviolette) a présenté l'organisme à l'ensemble des directeurs des arrondissements. La même journée, le directeur de l'arrondissement de Lachine a manifesté son vif intérêt de développer le projet avec l'organisme¹⁴. Le 13 janvier 2016, un représentant de MEH a ainsi communiqué avec le directeur de l'arrondissement afin de présenter certains projets déjà réalisés par l'organisme et de proposer au directeur de l'arrondissement une rencontre avec Martin Laviolette. Deux jours plus tard, cette rencontre a été inscrite au calendrier électronique du directeur de l'arrondissement et il était prévu que d'autres représentants de l'arrondissement soient également présents.

Dans sa réponse à l'Avis, l'arrondissement de Lachine confirme qu'il a contacté MEH, faute d'expertise et face à une échéance très serrée, suite à la présentation effectuée par l'organisme aux directeurs d'arrondissement.

Selon la preuve recueillie en cours d'enquête, le 20 janvier 2016, le dossier MEH est mis à l'ordre du jour du comité de gestion et le 26 janvier, il y a création d'un comité de suivi du projet proposé par MEH. Le 27 janvier 2016, le dossier MEH est à nouveau inscrit à l'ordre du jour du comité de gestion.

Toujours le 27 janvier 2016, un bon de commande est émis à l'égard de MEH afin de lui confier de gré à gré le mandat de préparer une étude de faisabilité pour une somme de 24 949,58 \$, taxes incluses¹⁵. Cette étude visait à doter l'arrondissement d'un concept, d'une évaluation des coûts associés au concept et de proposer un calendrier de réalisation permettant de respecter les échéances¹⁶.

¹⁴ Offre de services présentée par MEH à l'arrondissement de Lachine pour la réalisation d'une étude de faisabilité pour la conception d'un Plan lumières et datée de janvier 2016, p. 2.

¹⁵ À noter que le seuil monétaire fixé par la loi pour procéder par appel d'offres (par invitation) est de 25 000 \$, c'est donc dire que pour pouvoir procéder de gré à gré, le contrat doit comporter une dépense maximale de 24 999,99 \$ taxes incluses.

¹⁶ Étude de faisabilité concernant la réalisation d'un plan lumière et d'autres items de valorisation du patrimoine historique de l'arrondissement de Lachine, présentée à l'arrondissement de Lachine et réalisée par MEH en mai 2016, version revue pour ne pas dépasser le seuil d'un (1) million de dollars, p. 3.

D'après l'offre de services présentée par MEH pour effectuer l'étude de faisabilité, le versement des paiements s'effectuait de la façon suivante¹⁷ :

- 60% à la signature du contrat;
- 30% à la fin de l'étape 4, laquelle correspond à l'estimation des coûts de réalisation et de fonctionnement du projet et l'élaboration du calendrier;
- 10% à la remise du rapport final.

Le 28 janvier 2016, une lettre d'intention est envoyée par l'arrondissement de Lachine à MEH, à sa demande. C'est d'ailleurs un représentant de MEH qui a rédigé le contenu de cette lettre ayant pour objet de confirmer l'intérêt de l'arrondissement de travailler en partenariat avec MEH pour développer le projet du Plan lumières.

L'enquête révèle finalement que le 9 mars 2016, MEH fait une présentation du projet aux élus et de nombreuses rencontres s'en suivent entre MEH et certains représentants de l'arrondissement, notamment son directeur.

4.1.2 Pression exercée sur le responsable du dossier pour signer l'intervention au dossier

Rencontré par le Bureau de l'inspecteur général, le responsable du dossier à l'arrondissement affirme qu'après l'octroi du contrat pour effectuer l'étude de faisabilité, il n'a plus entendu parler du dossier jusqu'au moment où le contrat visant la réalisation du projet lui est présenté pour approbation.

En fait, son patron (le directeur des services administratifs de l'arrondissement) lui demande à ce moment d'agir à titre d'intervenant au Sommaire décisionnel du dossier, afin de valider le processus d'approvisionnement. En d'autres mots, son patron lui demande de confirmer que le dossier a respecté le processus en place et les règles en vigueur au niveau de son octroi.

L'intervention de la Direction des services administratifs de l'arrondissement de Lachine est requise par le Service des finances de la Ville qui exige que l'arrondissement se prononce sur la conformité du processus afin de pouvoir autoriser le dossier.

Le responsable du dossier à l'arrondissement déclare au Bureau de l'inspecteur général qu'il a refusé de signer l'intervention demandée par son patron et qu'il a informé ce dernier qu'il ne pouvait le faire pour deux (2) raisons. D'abord, le contrat était d'une valeur supérieure à un (1) million de dollars et cela nécessitait donc que MEH détienne une autorisation émise par l'Autorité des marchés financiers pour conclure un contrat public en vertu de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (RLRQ, c. C-65.1), autorisation

¹⁷ Offre de services présentée par MEH à l'arrondissement de Lachine pour la réalisation d'une étude de faisabilité pour la conception d'un Plan lumières et datée de janvier 2016, p. 11.



que l'organisme ne possédait pas. En second lieu, le responsable du dossier à l'arrondissement se questionnait à savoir si le contrat à être octroyé correspondait à la mission de MEH.

Le responsable du dossier à l'arrondissement affirme que son patron a insisté pour qu'il signe l'intervention et qu'il a, à nouveau, refusé de le faire.

Peu de temps plus tard, son patron lui présente un nouveau Sommaire décisionnel : la valeur du contrat avait été abaissée à moins d'un (1) million de dollars. Pour ce faire, certaines parties administratives du contrat ont été modifiées afin de diminuer les coûts du projet. En effet, le 16 mai 2016, le patron du responsable du dossier informe le directeur de l'arrondissement qu'un organisme à but non lucratif a besoin d'une autorisation de l'Autorité des marchés financiers pour conclure des contrats de plus d'un (1) million de dollars, que MEH ne possède pas une telle autorisation, mais qu'il a entamé le processus pour l'obtenir et qu'il « faut donc pas dépasser 869 750 \$ qui donne 999 995 \$ taxes incluses ». Le directeur de l'arrondissement indique qu'il faudra donc traiter distinctement un des aspects du projet (les réalités augmentées).

Même si la valeur du contrat est maintenant inférieure à un (1) million de dollars, le responsable du dossier à l'arrondissement demeure mal à l'aise, puisqu'il se questionne toujours sur le fait que le contrat ne semble pas relever de la mission de l'organisme auquel il sera octroyé.

À ce moment, le responsable du dossier à l'arrondissement explique qu'il s'est fait mettre beaucoup de pression et qu'il s'est fait demander de signer aveuglément l'intervention. Bien qu'il ne soit pas confortable avec le dossier, il se voit obliger de signer l'intervention afin d'indiquer que les règles et processus en vigueur ont été respectés, de façon à ce que le dossier aille de l'avant.

C'est ainsi que le 8 juin 2016, le responsable du dossier à l'arrondissement joint au Sommaire décisionnel du dossier une note expliquant que le tout semble conforme et que les services visés par le contrat s'inscrivent dans le cadre de la mission et des compétences de l'organisme.

4.1.3 Interrogations face au processus d'octroi à MEH partagées par plusieurs intervenants

Il est important de souligner qu'entre le refus initial du responsable du dossier à l'arrondissement de signer l'intervention et le moment où la valeur du contrat a été abaissée à moins d'un (1) million de dollars, le responsable du dossier a contacté divers professionnels afin de valider sa position face au dossier.

Il a d'abord contacté le responsable du Service des finances de la Ville en charge du dossier qui lui a confirmé qu'il partageait les mêmes préoccupations et qu'il les avait soulignées à son patron.

Un professionnel travaillant à l'arrondissement de Lachine avait également les mêmes inquiétudes que le responsable du dossier à l'égard du processus d'octroi. Ce professionnel avait d'ailleurs souligné au responsable du dossier à l'arrondissement que leur position était supportée par le Service des affaires juridiques de la Ville de Montréal. En effet, lors d'une formation qui leur avait été récemment dispensée par ce Service, il avait été question des contrats conclus de gré à gré avec un organisme à but non lucratif (OBNL). La présentation PowerPoint distribuée à cette occasion, à laquelle le Bureau de l'inspecteur général a eu accès, indique la chose suivante :

« L'OBNL à qui la Ville octroie un contrat de gré à gré ne peut servir de simple courroie de transmission de l'argent de la Ville vers des tiers pour permettre ainsi à la Ville de déroger aux règles d'adjudication des contrats qui lui seraient autrement applicables. Il faut que le mandat confié à l'OBNL s'inscrive dans le cadre de sa mission (en vertu de ses lettres patentes) et que ce dernier ait la compétence et les ressources nécessaires pour fournir des services visés par le contrat avec la Ville. [...] »¹⁸

Ce que l'enquête de l'inspecteur général révèle est que le Service des finances de la Ville avait exigé que l'arrondissement approuve le dossier et valide la conformité du processus d'octroi parce que le responsable du dossier de ce Service s'interrogeait sur cet aspect et refusait de signer l'intervention, tout comme le responsable du dossier à l'arrondissement. En fait, le 6 juin 2016, un employé du Service des finances de la Ville demande à un employé de la Direction des services administratifs de l'arrondissement de Lachine de clarifier si le contrat s'inscrit dans la mission de MEH et de lui faire parvenir les lettres patentes de l'organisme.

Le lendemain, soit le 7 juin 2016, le directeur des services administratifs de l'arrondissement de Lachine envoie à cet employé du Service des finances de la Ville les lettres patentes de MEH alors en vigueur (celles adoptées en 2006 – voir section 3.1.1 du rapport), mais ajoute les règlements généraux de l'organisme. Les lettres patentes de MEH en vigueur à ce moment ne reflétaient cependant pas les objets mentionnés dans les règlements généraux et les modifications ne seront officiellement adoptées qu'à l'automne 2016, alors que l'enquête menée par le Bureau de l'inspecteur général était amorcée.

L'inspecteur général tient à souligner que le choix de MEH comme adjudicataire a également été remis en question par un élu, conseiller de l'arrondissement. Dans un courriel adressé au directeur de l'arrondissement le 11 mai 2016, cet élu propose de lancer un concours. L'élu écrit :

« Je crois que nous devons faire un concours d'art pour l'éclairage, ou tout de moins un appel de propositions. **Pour un contrat de près de 1 million de \$, le donner ainsi de gré à gré, c'est loin d'être idéale** [sic]. Je comprends que ce n'est pas illégale [sic] pour des OBNL, mais **l'éclairage fait par des OBNL, vraiment?** Je comprendrais un contrat de gré à gré si Montréal en histoires utilise son équipe

¹⁸ Présentation PowerPoint intitulée « Les organismes à but non lucratif » datée d'avril 2016 et dispensée par le Service des affaires juridiques de la Ville de Montréal, diapositive 21.



d'historiens et de comédiens pour faire comme au vieux Montréal, oui cela aurait du sens, mais **de l'éclairage??? Sont-ils des spécialistes en éclairage?**

Et pour ce qui est du contenu *historique* du bleu et du orange on repassera.

J'aimerais en discuter avec toi avant de faire une proposition aux autres membres du conseil. »¹⁹

[emphases ajoutées par l'inspecteur général]

Le Bureau de l'inspecteur général constate que le directeur de l'arrondissement a ensuite transféré ce courriel au maire de l'arrondissement de Lachine, Claude Dauphin, sans aucun commentaire.

Lorsque rencontré par le Bureau de l'inspecteur général, l' élu explique qu'il était inconfortable avec le fait qu'un contrat de gré à gré soit donné à un organisme à but non lucratif dans un secteur d'activité qui ne relève pas de sa raison d'être. Il ajoute que le directeur de l'arrondissement lui avait répondu qu'il n'avait pas le temps d'aller en appel d'offres.

4.1.4 Octroi du contrat à MEH

Une fois que le responsable du dossier à l'arrondissement s'est vu obligé de signer l'intervention, le dossier a pu suivre son cours et aller de l'avant. La preuve recueillie démontre que le dossier a été remis en urgence au Service des finances de la Ville, à la demande du patron du responsable du dossier à l'arrondissement.

Le contrat pour la réalisation du Plan lumières a finalement été accordé de gré à gré à MEH, le 13 juin 2016, par le conseil d'arrondissement de Lachine pour une somme totale de 974 367,14 \$, incluant les taxes²⁰.

La convention de services conclue entre MEH et l'arrondissement de Lachine, le 28 juin 2016, prévoit que le versement des honoraires s'opérera de la façon suivante :

¹⁹ Courriel du 11 mai 2016, envoyé par l' élu au directeur de l'arrondissement de Lachine et ayant pour objet Montréal en histoires.

²⁰ Résolution CA16 190190.

ARTICLE 8 HONORAIRES

En contrepartie de l'exécution des obligations assumées par le Contractant, la Ville s'engage à lui verser une somme maximale de 974 367,14 \$ recouvrant tous les honoraires et toutes les taxes applicables aux services du Contractant.

Cette somme est payable comme suit :

250 000\$	À la signature de la convention
500 000\$	30 jours suivant la signature de la convention (Achat des équipements programmables et non-programmables, début des mandats de création)
200 000.\$	60 jours après la signature de la convention (Achat d'équipements et début des installations)
24 367.14\$	Fin du mandat (Une semaine après la date de mise en marche complète)

21

Ainsi, une somme de 750 000 \$ (les deux (2) premiers versements), soit plus de 75% du montant total du contrat, est prévue être payée à MEH avant même que les premiers livrables ne soient fournis à l'arrondissement.

D'ailleurs, lors d'une inspection effectuée aux bureaux de MEH le 1^{er} septembre 2016, le Bureau de l'inspecteur général a eu accès aux factures émises par l'organisme à la Ville et aux chèques de paiement reçus. Il appert que le chèque du deuxième versement prévu à la convention, au montant de 500 000 \$, avait déjà été déposé par MEH à cette époque. Or, le directeur du développement de MEH explique au Bureau que MEH n'avait toujours pas acheté les équipements et que seules les visites de terrain avaient été effectuées pour valider les éléments de l'étude de faisabilité.

4.1.5 Sous-traitance et exécution du projet par des consultants et des entreprises privées

Le concept défini par MEH consiste en « l'éclairage professionnel de quatre ponts, six bâtiments historiques, deux espaces publics et d'un monument » et en « un élément de programmation se rattachant à l'ensemble des éléments », soit un « coucou lumineux »²².

²¹ Convention de services conclue le 28 juin 2016 entre MEH et l'arrondissement de Lachine et annexée au Sommaire décisionnel 1163948010 ayant pour objet d'octroyer un contrat pour la réalisation d'un Plan lumières à l'organisme MEH pour un montant maximal de 974 367,14 \$.

²² Étude de faisabilité concernant la réalisation d'un plan lumière et d'autres items de valorisation du patrimoine historique de l'arrondissement de Lachine, présentée à l'arrondissement de Lachine et réalisée par MEH en mai 2016, version revue pour ne pas dépasser le seuil d'un (1) million de dollars, p. 3.



La production du Plan lumières est prévue s'étaler de juin à décembre 2016, pour un lancement le 1^{er} janvier 2017²³.

L'identification de plusieurs bâtiments et lieux à mettre en valeur dans le Plan lumières a été effectuée par l'arrondissement de Lachine. Dans son étude de faisabilité, MEH a indiqué les couleurs d'éclairage qui permettraient d'évoquer l'histoire de l'arrondissement ainsi que les différents scénarios d'éclairage pour chacun des bâtiments et structures à illuminer²⁴. L'étude de faisabilité détaille également les équipements à utiliser pour réaliser le concept proposé pour le projet²⁵.

Le directeur du développement de MEH affirme au Bureau qu'il était le responsable de la création du projet, qu'il a développé le concept proposé par MEH dans l'étude de faisabilité avec deux (2) consultants externes et que ce sont ces derniers qui ont réalisé l'estimation.

Selon un employé de MEH, c'est d'ailleurs l'un de ces consultants qui a rédigé le rapport final sur l'étude de faisabilité remis à l'arrondissement. Ce consultant s'occupe du développement de MEH.

Le directeur du développement de MEH ajoute que certaines entreprises tierces ont été approchées afin de permettre le développement du concept et d'obtenir des prix de leur part pour l'achat et l'installation d'équipements, notamment des compagnies spécialisées en éclairage. Cependant, MEH aurait évalué le temps nécessaire au projet au niveau des heures de travail.

L'un des consultants ayant travaillé sur l'étude de faisabilité admet qu'il ne possède aucune qualification pertinente pour effectuer des projets d'éclairage et explique que c'est pour cette raison qu'il s'en est remis à l'expertise d'entreprises spécialisées.

Toujours selon le directeur du développement de MEH, la Ville de Montréal n'a pas l'expertise pour effectuer les estimations financières et c'est pour cette raison que MEH est sollicité pour effectuer des études de faisabilité.

Le Bureau de l'inspecteur général a eu accès au rapport des produits d'exploitation de MEH et aux détails de ce rapport relativement à l'étude de faisabilité effectuée par l'organisme dans le cadre du Plan lumières de l'arrondissement de Lachine. Selon les données, le contrat pour l'étude de faisabilité accuse un déficit estimé à environ 14,5%. Sur l'ensemble des dépenses encourues en lien avec le contrat, seulement 12,5% des charges sont associées aux salaires et avantages sociaux versés à des employés de MEH, alors que plus de 86% des charges représentent des honoraires payés à Torrentiel, à des consultants et sous-traitants, ainsi que des remboursements de frais qu'ils ont engagés, que cela soit au niveau des chargés de production, de la fourniture de plan et devis techniques, de tests de projection ou de dépenses d'installation.

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*, p. 6-11.

²⁵ *Id.*, p. 36-37.

De façon plus précise, les charges sont ventilées de la façon suivante (ces charges n'incluent pas les taxes, lorsque applicables) :

- 3 109,87 \$ pour les salaires et avantages sociaux à l'égard de quatre (4) employés de MEH;
- 5 275 \$ versés à trois (3) différents sous-traitants pour la fourniture de plan et devis techniques;
- 3 255 \$ pour des services professionnels de production confiés à l'entreprise Torrentiel;
- 11 550 \$ versés à titre d'honoraires à des consultants agissant à titre de chargés de production;
- 220 \$ payés à titre d'honoraires de techniciens travaillant pour une entreprise tierces pour effectuer des tests de projection;
- 874,96 \$ versés à une entreprise tierce pour des frais d'installation;
- 277,38 \$ versés à des consultants pour des outils, équipement et matériel, ainsi que pour rembourser des frais de déplacement de consultants.

Le détail des factures et des chèques démontre que MEH a versé à Torrentiel 15% du montant de chacun des versements que l'organisme a reçu de la Ville, dans les jours suivant l'encaissement du chèque de la Ville.

L'inspecteur général tient d'ailleurs à souligner que la première facture émise à MEH par Torrentiel dans le cadre de l'étude de faisabilité du projet de l'arrondissement de Lachine est datée du 5 février 2016, soit quelques semaines avant qu'entre en vigueur l'avenant du 22 février 2016 permettant à Torrentiel de facturer à MEH des honoraires dans le cadre de projets autres que Cité-Mémoire.

Au niveau de la réalisation du projet, selon l'étude de faisabilité, les « principales catégories de dépenses sont associées à l'achat d'équipements d'éclairage, l'installation de ces équipements et la main d'œuvre »²⁶. Le calendrier de réalisation proposé prévoit que les tâches principales sont d'effectuer des études techniques, de commander et recevoir des équipements, de les installer ainsi que d'effectuer des travaux électriques et des tests. Également, il était initialement prévu d'aller en appel d'offres pour l'achat des équipements :

²⁶ *Id.*, p. 3.

CALENDRIER DE RÉALISATION												
	2016						2017					
	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M
PROJET DE BASE - PLAN LUMIÈRE												
Infrastructures relatives à l'ensemble des sites du plan lumière												
Finalisation études techniques et validation												
Appels d'offres équipements												
Commandes et réception équip.												
Planification. installation + travaux électriques												
Installation et tests												
Lancement												

27

Les coûts de mise en œuvre du projet sont ventilés de la façon suivante dans l'étude de faisabilité :

Catégorie et section de la ventilation budgétaire	Montant global \$
PROJET DE BASE	
Achat des équipements et installation pour les interventions d'éclairage sur les ponts (4)	64 175
Achat des équipements et installation pour les interventions sur les bâtiments incluant stationnement (26 500 \$)	548 535
Main d'œuvre, autres frais, contingence (80 000 \$) et gestion de projet (80 000 \$)	234 750
Total avant taxes pour le projet de base	<u>847 460 \$</u>

28

Il appert ainsi que 72,3% des coûts associés à la réalisation du projet correspond à l'achat d'équipements et aux frais d'installation. Dans l'offre de services déposée, le détail de la ventilation démontre que la très grande majorité de ces dépenses est liée à l'achat d'équipement. Les frais prévus pour l'installation des équipements sont minimes (environ 4% du budget total du contrat).

Cependant, la ventilation des coûts de mise en œuvre du projet révèle que seulement 18,26% des coûts sont réservés à la main d'œuvre et aux frais de gestion du projet (si l'on enlève les frais de contingences de 80 000 \$ inclus). Parmi les coûts de main d'œuvre, se trouve notamment les honoraires d'un expert en éclairage, d'un chargé de projet, d'un

²⁷ *Id.*, p. 27.

²⁸ *Id.*, p. 28.

ingénieur électrique ainsi que des honoraires pour la direction de production, la direction technique et pour le graphisme, tel qu'il appert au détail qui suit :

Main-d'œuvre, autres frais et contingence		
1	Expert en éclairage-design d'accrochage	8 000,00 \$
1	Programme équipement DEL	5 000,00 \$
1	Réception et manutention des stocks	4 000,00 \$
1	Déplacement-livraisons-taxis etc.	4 000,00 \$
1	MEH - Temps 7 mois / direction de production	8 000,00 \$
1	MEH - Temps 7 mois / direction technique	8 000,00 \$
1	Chargé de projet / temps plein 7 mois	28 000,00 \$
1	Ingénieur électrique / certification des équip.	1 500,00 \$
25	Heures graphisme / dessins plans-rendus	1 250,00 \$
1	Frais afférents - représentation	3 000,00 \$
1	Assurances / MEH employés et consultants	4 000,00 \$
	Contingence (10 %)	80 000,00 \$
	Gestion de projet (10 %)	80 000,00 \$
Grand total (avant taxes)		234 750,00 \$

29

Selon un employé de MEH, l'organisme a embauché en août 2016 une personne qui a été affectée à la réalisation du projet de l'arrondissement de Lachine. Cette personne était en charge d'obtenir des prix de fournisseurs, d'en faire la comparaison et de passer les commandes.

D'autre part, le Bureau de l'inspecteur général a eu accès au rapport des produits d'exploitation de MEH et aux détails de ce rapport relativement à la réalisation du Plan lumières de l'arrondissement de Lachine.

Au 9 septembre 2016, les frais encourus par MEH pour le projet s'élevaient à 106 031,43 \$. De cette somme, les salaires et avantages sociaux versés aux quatre (4) employés de MEH représentaient 8 184,04 \$ (soit 7,72% des frais encourus), alors que 97 847,39 \$ (soit 92,28% des frais encourus) ont été déboursés pour payer des services professionnels de production confiés à l'entreprise Torrentiel.

Le détail des factures et des chèques démontre que MEH a, ici encore, versé à Torrentiel 15% du montant de chacun des versements que l'organisme a reçu de la Ville, dans les jours suivant l'encaissement du chèque de la Ville.

Le 23 novembre 2016, le Bureau de l'inspecteur général a obtenu un rapport des produits d'exploitation de MEH à jour dans le projet de l'arrondissement de Lachine. Les salaires et avantages sociaux versés aux employés de MEH représentent 5,96% des frais encourus, les honoraires professionnels déboursés à l'entreprise Torrentiel correspondent à 20,63% des frais encourus, les honoraires versés aux sous-traitants pour l'installation

²⁹ *Id.*, p. 34.



et la production représentent 4,5% des frais encourus et l'achat de matériel vaut pour 68,27% des frais encourus.

4.2 Analyse

4.2.1 *Sous-traitance et exécution du projet par des consultants et des entreprises privées*

L'essentiel du projet du Plan lumières de l'arrondissement de Lachine consiste en l'éclairage et l'illumination de bâtiments et de structures. La majorité des dépenses et des coûts de mise en œuvre du contrat est associée à l'achat d'équipements et aux frais d'installation (72,3%).

MEH ne possède pas l'équipement, ni le personnel nécessaire à l'installation du matériel permettant d'éclairer et d'illuminer les bâtiments et structures. Il doit faire affaire avec des fournisseurs, des sous-traitants et des consultants, notamment des experts et des entreprises spécialisées en éclairage, des ingénieurs électriques et des électriciens.

L'enquête révèle que MEH n'a ni la capacité ni les connaissances particulières pour réaliser la majeure partie du contrat. Dans les faits, les rapports des produits d'exploitation de MEH et les détails de ces rapports démontrent que la majorité des dépenses encourues par l'organisme n'est pas associée au paiement des salaires des employés et que la majorité du travail n'est ainsi pas exécutée par MEH.

Certaines personnes chez MEH prétendent que l'organisme agit plutôt comme un développeur de concepts et un gestionnaire de projet, en exerçant une supervision des tâches effectuées par les consultants, sous-traitants et fournisseurs.

Cependant, même au moment d'effectuer l'étude de faisabilité pour le projet, laquelle vise à définir et à développer le concept qui sera mis en œuvre par la suite, MEH a eu recours à plusieurs consultants externes. L'analyse des données issues du rapport des produits d'exploitation de MEH révèle que la proportion des dépenses encourues par des employés de MEH ne représente pas la majorité des dépenses du projet et que le contrat n'a pas été majoritairement exécuté par des employés de MEH, mais plutôt par des consultants et des entreprises privées tierces sollicités par l'organisme. En effet, seulement 12,46% des charges sont associées aux salaires et avantages sociaux versés à des employés de MEH, alors que plus de 86% des charges représentent des honoraires payés à Torrentiel, à des consultants et à des entreprises tierces, que cela soit au niveau des honoraires de gestion et des chargés de production, de la fourniture de plan et devis techniques, de tests de projection ou de dépenses d'installation.

Au surplus, les services professionnels de production confiés à l'entreprise privée Torrentiel visent, dans les faits, la production, la gestion et l'administration du projet.

Au niveau de la réalisation du Plan lumières de l'arrondissement de Lachine, les honoraires à être facturés par Torrentiel en vertu de son entente contractuelle avec MEH correspondaient à 127 119 \$ plus taxes (15% de la valeur totale du contrat).

En date du 9 septembre 2016, soit deux (2) mois après la signature de la convention entre MEH et l'arrondissement de Lachine, l'ensemble des déboursés de l'organisme se ventilait comme suit : 8 184,04 \$ associés aux salaires et avantages sociaux d'employés et 97 847,39 \$ associés aux services professionnels de production payés à Torrentiel.

Déjà, la majorité du contrat ne semble pas exécutée par des employés de MEH, mais bien par Torrentiel qui s'occupe de la production, la gestion et l'administration du projet et qui a déjà encaissé 77% de ses honoraires totaux sur le projet (Torrentiel a reçu 97 847,39 \$ des 127 119 \$ anticipés) alors que, dans les faits, le projet n'en était qu'à ses débuts et que les livrables n'avaient pas encore été fournis à l'arrondissement.

Dans sa réponse à l'Avis, l'arrondissement de Lachine affirme qu'il a pris soin d'examiner la proposition de MEH pour déterminer la proportion des coûts liés aux équipements et à la sous-traitance. Il précise que, selon son évaluation, 68% de la valeur totale du contrat est attribuable aux achats d'équipements et des fournitures pour l'installation, 26% concerne les frais liés aux opérations et salaires de MEH, et 6% est associé à la sous-traitance pour des travaux électriques. L'arrondissement de Lachine conclut ainsi que rien ne permettait de croire que le contrat ne pourrait être réalisé à même les ressources internes de MEH, puisque seulement 6% de la valeur du contrat faisait l'objet de sous-traitance.

De l'avis de l'inspecteur général, cette vision de la situation est erronée. L'essentiel du contrat consiste en l'achat d'équipements et de fournitures qui proviennent de compagnies tierces. Le détail des produits d'exploitation au 23 novembre 2016 confirme que seulement 5,96% des frais encourus à cette date sont associés aux salaires et avantages sociaux versés aux employés de MEH. Dans ce contexte, il ne peut être affirmé que l'essentiel du contrat est réalisé à même les ressources de MEH.

Finalement, dans sa réponse à l'Avis, l'arrondissement de Lachine nomme certains individus qui ont travaillé sur le projet en expliquant qu'il n'a pas connaissance que des sous-traitants et des consultants ont été sollicités par MEH pour réaliser la conception du projet. Or, certains des individus nommés étaient, à l'époque de l'étude de faisabilité, des consultants pour MEH, et non des employés de l'organisme.

À ce stade-ci, l'inspecteur général croit crucial de souligner le fait suivant. L'élu qui avait préalablement fait part de son inconfort au directeur de l'arrondissement à l'égard de la nature du contrat et de la mission de MEH, affirme au Bureau de l'inspecteur général qu'il a également mentionné au directeur de l'arrondissement le fait que l'organisme à but non lucratif ne pouvait pas sous-traiter des aspects du contrat.

L'élu déclare que le directeur de l'arrondissement de Lachine lui a alors répondu que la partie en sous-traitance serait très négligeable. Il aurait fait le parallèle avec « brancher des lumières de Noël dans une prise » en disant que cela ne nécessitait pas d'électricien.

Ceci révèle une profonde méconnaissance de la nature du contrat à être exécuté, alors que c'est ce même directeur qui a signé la convention de services avec MEH. De l'avis de l'inspecteur général, cette banalisation et ridiculisation de la situation portée à son attention par un élu sont hautement critiquables et n'ont pas lieu d'être.



4.2.2 Irrégularités avec l'octroi du contrat à MEH

Plusieurs témoins rencontrés par le Bureau de l'inspecteur général ont expliqué qu'à leur avis, le contrat ne relevait pas de la mission de MEH. D'après les lettres patentes de l'organisme, il appert effectivement que l'essentiel du contrat ne correspond pas à la mission énoncée. Qu'il s'agisse des lettres patentes de 2006 ou des lettres patentes supplémentaires adoptées à l'automne 2016, l'éclairage et l'illumination ne semblent pas entrer dans la raison d'être de MEH. Il s'agit plutôt de véhicules ou procédés permettant la mise en œuvre d'un concept pouvant être développé par MEH. Or, la valeur (avant les taxes) de ce pan du projet (achat d'équipement et frais d'installation) est supérieure à 612 710 \$ d'après la ventilation des coûts par MEH dans l'étude de faisabilité, alors que le contrat est octroyé pour un montant de 847 460 \$ avant les taxes.

Pourtant, la convention de services conclue entre MEH et l'arrondissement indique expressément que l'organisme déclare que les services visés par le contrat s'inscrivent dans sa mission :

ARTICLE 2 OBJET

La Ville retient les services du Contractant qui déclare que les services visés par la présente convention s'inscrivent dans le cadre de sa mission, qu'il a les compétences requises pour les fournir et qui s'engage, selon les termes et conditions de la présente convention et de l'annexe 1 jointe aux présentes, à

Réaliser le projet de Legs du 375^e anniversaire de l'arrondissement de Lachine visant la réalisation d'un plan lumière et autres items de valorisation du patrimoine historique

30

La question de savoir si le contrat octroyé relevait de la mission de MEH a fait l'objet de questionnements persistants tout au long du processus d'adjudication, que ce soit de la part du responsable du dossier à l'arrondissement, d'un employé du Service des finances de la Ville également en charge du dossier, d'un professionnel travaillant pour l'arrondissement de Lachine et d'un élu de l'arrondissement. À la fois le directeur des services administratifs de l'arrondissement (le patron du responsable du dossier à l'arrondissement) et le directeur de l'arrondissement de Lachine ont été mis au courant de ces questionnements.

Dans sa réponse à l'Avis, l'arrondissement de Lachine explique que suite aux préoccupations soulevées par le personnel, il a procédé à des validations et analyses supplémentaires et a même modifié une partie du projet pour s'assurer de sa conformité

³⁰ Convention de services conclue le 28 juin 2016 entre MEH et l'arrondissement de Lachine et annexée au Sommaire décisionnel 1163948010 ayant pour objet d'octroyer un contrat pour la réalisation d'un Plan lumières à l'organisme MEH pour un montant maximal de 974 367,14 \$.

(référence à la diminution de la valeur du contrat pour respecter le seuil fixé par l'Autorité des marchés financiers et au-dessus duquel une autorisation de contracter est obligatoire). L'arrondissement de Lachine ajoute qu'il s'est également assuré que le mandat entre dans la mission de MEH. Selon l'arrondissement, seul le facteur temps a mis une forme de « pression » sur le personnel qui, compte tenu de l'ampleur et la complexité du projet, a pu ainsi subir du stress puisque la prise de décision devait se faire rapidement.

Cependant, l'enquête menée révèle plutôt que certains gestionnaires de l'arrondissement ont mis de la pression pour faire approuver le dossier décisionnel et ont tenté de taire certains individus qui exprimaient des réticences face au respect des processus.

Confronté à cette situation, l'inspecteur général déplore que les individus qui se posaient des questions tout à fait valables n'aient pas trouvé d'oreilles attentives auprès des gestionnaires de l'arrondissement, lesquels ont plutôt décidé de mettre de la pression pour que le dossier avance et chemine rapidement.

D'autre part, la question d'aller en appel d'offres a, elle aussi, été mise de l'avant à certaines reprises dans le dossier. Au départ (avant même que MEH ne soit sollicité), le responsable du dossier à l'arrondissement affirme qu'il avait été prévu d'aller en appel d'offres pour le projet. D'ailleurs, d'après la recherche qu'il a effectuée, d'autres fournisseurs étaient capables et intéressés à réaliser le projet.

Ensuite, l' élu qui s'est adressé au directeur de l'arrondissement en cours de processus d'octroi a soulevé, auprès du directeur de l'arrondissement, la possibilité de lancer un concours ou un appel de propositions.

La possibilité d'aller en appel d'offres a été réitérée à nouveau plus tard dans le processus, cette fois-ci à l'égard de l'achat des équipements. En effet, l'étude de faisabilité déposée par MEH prévoyait une période pour le lancement d'un appel d'offres pour les équipements dans le calendrier des tâches à accomplir. De la même façon, dans sa note du 8 juin 2016, jointe au Sommaire décisionnel, le responsable du dossier à l'arrondissement indiquait que l'achat d'équipements pour la mise en lumière de différents bâtiments se ferait sur appel d'offres de la part de MEH.

Finalement, aucun appel d'offres n'a été lancé dans le dossier.

Une fois que les bâtiments et structures à illuminer avaient été identifiés (ce travail a d'ailleurs été réalisé en partie par l'arrondissement de Lachine avant de solliciter MEH) et que les concepts et scénarios d'éclairage permettant de rappeler l'histoire et de mettre en valeur le patrimoine de l'arrondissement avaient été définis, pourquoi l'arrondissement de Lachine n'a-t-il pas lancé d'appel d'offres pour l'équipement et l'installation du matériel? Pour quelles raisons a-t-il confié ce pan du contrat à MEH?



4.2.3 *Manque de prudence en lien avec le versement des paiements à MEH*

En dernier lieu, l'inspecteur général dénote un manque de prudence important de l'arrondissement de Lachine dans l'établissement du calendrier de versement des paiements à MEH.

Pour l'étude de faisabilité du projet, MEH a obtenu 60% de la valeur totale du contrat dès la signature. Seulement 10% de la valeur du contrat a été réservée pour la remise du rapport.

Du côté de la réalisation du projet, la convention conclue entre MEH et l'arrondissement de Lachine prévoit la remise de 250 000 \$ au moment de la signature, de 500 000 \$ après 30 jours, de 200 000 \$ après 60 jours, en ne réservant qu'une somme de 24 367,14 \$ pour la fin du mandat.

Plutôt que d'être effectués au fur et à mesure de la livraison des biens ou de la fourniture des services, sur présentation de factures, les versements au stade de la réalisation du projet sont fonction de dates précises (signature du contrat, 30 jours, 60 jours).

Dans les 60 jours de la signature de la convention, MEH obtient donc 97,5% de la valeur totale du contrat et l'arrondissement de Lachine ne conserve qu'un maigre 2,5% pour le moment où MEH aura terminé son mandat. Cette pratique met à risque l'arrondissement dans l'éventualité où le mandat n'est pas complété à sa satisfaction, puisque la presque totalité de l'enveloppe budgétaire a été remise au contractant.

Au surplus, le calendrier de paiement consenti entre MEH et l'arrondissement de Lachine couvre la valeur totale du contrat, incluant même les montants prévus pour les contingences. En effet, tel qu'il a été mentionné, l'offre de services de MEH ajoute une somme de 80 000 \$ plus taxes aux coûts de réalisation du projet, à titre de contingences. C'est donc dire que MEH se voit payer au fur et à mesure du calendrier de paiement une somme représentant 9,4% de la valeur totale du contrat, alors que cette somme devrait être réservée par l'arrondissement et payée uniquement dans l'éventualité où les coûts de réalisation de certains imprévus dépassent le budget prévu pour le projet. Ici donc, le montant prévu pour les contingences a été automatiquement remis à MEH comme faisant partie intégrale du montant du contrat, alors que cela est loin de correspondre à la raison d'être des contingences à un contrat.

L'inspecteur général ne peut comprendre les justifications de ces décisions et estime qu'il s'agit là d'une mauvaise gestion des fonds publics.

5. Irrégularités en lien avec le contrat de l'arrondissement du Sud-Ouest

5.1 Faits

5.1.1 Sollicitation de MEH par l'arrondissement du Sud-Ouest

En janvier 2015, l'arrondissement du Sud-Ouest planifie une série de rencontres avec divers intervenants de l'arrondissement afin de discuter d'idées pour le projet à présenter comme legs au Service de concertation des arrondissements dans le cadre des célébrations entourant le 375^e anniversaire de Montréal.

Le projet retenu par l'arrondissement du Sud-Ouest est celui de la mise en valeur des ponts et passerelles sur le canal Lachine, par la création d'un parcours lumineux accompagné d'une vidéo-projection sur l'eau³¹. L'idée provient d'une formation en urbanisme tenue à Sherbrooke, lors de laquelle avait été présenté un projet de mise en valeur de certaines structures chevauchant la Rivière St-François grâce à l'éclairage.

À partir du moment où le comité exécutif de la Ville de Montréal a accepté le projet proposé par l'arrondissement, l'arrondissement du Sud-Ouest a approché MEH pour préparer une étude de faisabilité pour le projet. Initialement, l'intention de l'arrondissement du Sud-Ouest était de développer un concept qui serait complémentaire avec un projet phare que MEH avait précédemment mis en œuvre.

Le directeur général et producteur délégué de MEH, Martin Laviolette, explique au Bureau de l'inspecteur général que l'arrondissement a sollicité l'organisme afin de faire partie de l'application mobile Cité-Mémoire. L'arrondissement du Sud-Ouest explorait ainsi la possibilité d'avoir des réalités augmentées et points d'intérêts intégrés dans cette application mobile³².

En août 2015, MEH soumet à l'arrondissement une offre de services pour effectuer l'étude de faisabilité. Par la suite, le 9 décembre 2015, un bon de commande a été émis à l'égard de MEH afin de lui confier de gré à gré le mandat de préparer une étude de faisabilité pour une somme de 24 949,58 \$, taxes incluses³³. L'étude de faisabilité visait à connaître la

³¹ Sommaire décisionnel 2153253002 ayant pour objet l'octroi d'un contrat à MEH pour la réalisation d'une étude de faisabilité d'un projet culturel dans l'arrondissement Sud-Ouest. Ce sommaire décisionnel n'a jamais été adopté car l'arrondissement a plutôt choisi de passer par l'émission d'un bon de commande.

³² Offre de services pour effectuer l'étude de faisabilité, présentée par MEH à l'arrondissement du Sud-Ouest en août 2015, p. 2.

³³ À noter que le seuil monétaire fixé par la loi pour procéder par appel d'offres (par invitation) est de 25 000 \$, c'est donc dire que pour pouvoir procéder de gré à gré, le contrat doit comporter une dépense maximale de 24 999,99 \$ taxes incluses.



vision de MEH et le concept qu'il propose pour mettre en œuvre le projet d'illumination, à doter l'arrondissement d'une évaluation des coûts associés à la réalisation du concept et à mettre en place un calendrier de réalisation permettant de respecter les échéances.

Il est prévu que la somme de 24 949,58 \$ soit versée à MEH de la façon suivante :

4.2 Les modalités de rémunération

Le paiement des coûts de réalisation du présent mandat pourra se faire, sur remise de factures, en versements répartis de la façon suivante :

- 60% à la signature du contrat : 13 020 \$
- 30% à la fin de l'étape 4 : 6 510 \$
- 10% à la remise du rapport final : 2 170 \$

34

La fin de l'étape 4 correspond au moment où l'estimation des coûts de réalisation et de fonctionnement du projet et l'élaboration du calendrier sont effectuées.

5.1.2 Modification au concept initialement proposé par MEH dans son étude de faisabilité

En mars 2016, MEH soumet à l'arrondissement son rapport sur l'étude de faisabilité et en juin 2016, l'organisme dépose son offre de services pour la réalisation du projet.

Initialement, le concept défini par MEH consistait en un projet d'illumination de base de ponts et passerelles enjambant le canal Lachine auquel pourraient être ajoutés des éléments de bonification, soit un parcours de réalités augmentées et de points d'intérêts s'intégrant dans l'application mobile Cité-Mémoire³⁵.

L'étude de faisabilité de MEH identifie les structures à être illuminées et définit les couleurs d'éclairage ainsi que les scénarios techniques d'illumination à être utilisés.

Le concept proposé par MEH était estimé engendrer une dépense supérieure à un (1) million de dollars, soit 1 016 283 \$³⁶. Puisque MEH ne détenait pas l'autorisation de l'Autorité des marchés financiers pour contracter avec un organisme public, tel que requis par la *Loi sur les contrats des organismes publics* (RLRQ, c. C-65.1), les éléments de

³⁴ Offre de services pour effectuer l'étude de faisabilité, présentée par MEH à l'arrondissement du Sud-Ouest en août 2015, p. 13.

³⁵ Étude de faisabilité concernant la réalisation d'un parcours lumineux par la mise en lumière des ponts et passerelles enjambant le canal Lachine, présentée à l'arrondissement du Sud-Ouest par MEH et datée de mars 2016, p. 3.

³⁶ *Id.*, p. 4.

bonification ont cependant été retirés du projet. L'idée d'ajouter des réalités augmentées et des points d'intérêts de l'arrondissement du Sud-Ouest à l'application mobile Cité-Mémoire de MEH a ainsi donc été abandonnée.

Mis à part ce changement, l'essentiel de ce qui est prévu et détaillé dans le rapport de l'étude de faisabilité soumis par MEH en mars 2016 a été conservé dans l'offre de services présentée par l'organisme en juin 2016 pour la réalisation du projet.

Le projet à réaliser par MEH consiste ainsi en la mise en lumière de six (6) pôles et en une projection tout au long du canal Lachine³⁷. Des panneaux d'interprétation adjacents aux infrastructures éclairées sont également prévus être installés³⁸. La mise en œuvre du projet de mise en lumière s'étalera de juin à décembre 2016, pour un lancement le 1^{er} janvier 2017. Les panneaux d'interprétation sont prévus être installés au 1^{er} janvier 2017, alors que la portion projection sera inaugurée le 17 mai 2017, date de l'anniversaire de la Ville³⁹.

5.1.3 Cheminement du dossier pour la réalisation du projet

Un consultant travaillant pour MEH affirme au Bureau de l'inspecteur général que lors d'une rencontre entre deux (2) directeurs de l'arrondissement du Sud-Ouest et des représentants de MEH, il avait été question de la possibilité d'aller en appel d'offres sur certains aspects du projet.

Cette voie n'a cependant pas été suivie et le dossier a continué de cheminer en vue d'être adjugé de gré à gré à MEH.

Le chef de division de l'urbanisme de l'arrondissement du Sud-Ouest responsable du dossier explique au Bureau de l'inspecteur général que l'arrondissement s'est fié aux prix soumis par MEH dans son offre de services pour la réalisation du projet, sans négocier, ni demander d'explications, ni même effectuer au préalable quelque vérification que ce soit auprès d'entreprises. Dans sa réponse à l'Avis, l'arrondissement du Sud-Ouest précise que les prix soumis par MEH dans son offre de services semblaient raisonnables et étaient suffisamment détaillés.

³⁷ Convention de services professionnels signée le 12 juillet 2016 entre MEH et l'arrondissement du Sud-Ouest pour la réalisation du projet, art. 2.

³⁸ Offre de services concernant la réalisation d'un parcours lumineux par la mise en lumière des ponts et passerelles sur le canal Lachine, présentée à l'arrondissement du Sud-Ouest par MEH et datée de juin 2016, p. 9.

³⁹ *Id.*, p. 3-4.



Le même chef de division avoue au Bureau de l'inspecteur général qu'il n'a aucune connaissance du processus contractuel en vigueur relativement à l'octroi d'un contrat à un organisme sans but lucratif (il dira à ce sujet : « zéro, pis une barre »⁴⁰). Sur ce point, l'arrondissement du Sud-Ouest explique, dans sa réponse à l'Avis, que bien que le chef de division était moins familier avec les procédures et les règles d'octroi de contrat, il était soutenu par toute l'équipe de l'arrondissement.

Après s'être fait confirmer par le Service du greffe qu'il pouvait procéder par contrat de services professionnels, le chef de division a utilisé un projet de contrat disponible dans une base de données pour établir les clauses contractuelles, tout en effectuant les adaptations nécessaires. Le chef de division explique au Bureau qu'à ce stade, il a eu des échanges avec certains dirigeants de MEH, notamment avec Martin Laviolette et le directeur du développement.

Le Bureau de l'inspecteur général a eu accès aux différents projets de conventions préparés. Initialement, la convention prévoyait que le versement des paiements à MEH se ferait de la façon suivante :

- 150 000 \$ à la signature de la convention;
- 500 000 \$ une fois les interventions programmables achetées et installées;
- 100 000 \$ une fois les interventions non programmables et l'éclairage des parois achetées et installés;
- 250 000 \$ une fois la projection créée et produite, et le matériel de projection installé.

Certaines annotations ont été effectuées et initialisées par le directeur du développement de MEH sur ce projet de convention. Vis à vis de la clause ventilant les paiements à MEH, ce dirigeant de l'organisme inscrit :

« Nous sommes un OBNL et nous n'avons malheureusement pas suffisamment de liquidité, ni une marge de crédit suffisante permettant d'avancer les sommes mentionnées ci-contre. »⁴¹

Le directeur du développement de MEH propose ainsi le calendrier de paiement suivant :

- 250 000 \$ à la signature de la convention;

⁴⁰ Il s'agit ici de ce qui a été dit textuellement par le chef de division au Bureau de l'inspecteur général, lors d'une rencontre.

⁴¹ Projet de convention de services professionnels entre MEH et l'arrondissement du Sud-Ouest.

- 500 000 \$ 30 jours suivants la signature de la convention (achat des équipements programmable et non-programmables, début des mandats de création);
- 200 000 \$ 60 jours suivants la signature de la convention (achat d'équipements et début des installations);
- 50 000 \$ à la fin du mandat (une semaine après la date de début de la projection).

Le chef de division de l'urbanisme de l'arrondissement du Sud-Ouest affirme au Bureau de l'inspecteur général avoir discuté de cette proposition de clause avec le directeur administratif de l'arrondissement (qui était également à cette époque directeur par intérim de l'arrondissement). Ce dernier lui a demandé d'élever à 100 000 \$ le montant du dernier paiement, initialement prévu à 50 000 \$, afin de s'assurer de l'exécution finale du contrat, mais qu'autrement il ne voyait pas de problème avec les clauses.

La convention de services professionnels conclue entre MEH et l'arrondissement du Sud-Ouest le 12 juillet 2016 prévoit ainsi la clause suivante au chapitre du versement des paiements :

ARTICLE 8
HONORAIRES

En contrepartie de l'exécution des obligations assumées par le Contractant, la Ville s'engage à lui verser une somme maximale de neuf cents quatre-vingt-huit mille (988 000.00\$) recouvrant tous les honoraires et toutes les taxes applicables aux services du Contractant.

Cette somme est payable comme suit :

250 000\$	À la signature de la convention
500 000\$	30 jours suivant la signature de la convention (Achat des équipements programmables et non- programmables, début des mandats de création)
150 000.\$	60 jours après la signature de la convention (Achat d'équipements et début des installations)
100 000.\$	Fin du mandat (Une semaine après la date de début de la projection)

42

Le 27 juin 2016, le conseil d'arrondissement du Sud-Ouest octroie un contrat de gré à gré à MEH pour la réalisation du projet de mise en lumière des ponts et passerelles, au montant maximal de 988 000 \$, taxes incluses⁴³.

⁴² Convention de services professionnels conclue entre MEH et l'arrondissement du Sud-Ouest signée le 12 juillet 2016.

⁴³ Résolution CA16 220260.



5.1.4 *Sous-traitance et exécution du projet par des consultants et des entreprises privées*

Dans le cadre du projet de l'arrondissement du Sud-Ouest, l'offre de services présentée par MEH en vue d'effectuer l'étude de faisabilité et datée d'août 2015 mentionne que « toute l'équipe actuelle de Montréal en histoires sera mise à contribution pour la réalisation de l'étude de faisabilité »⁴⁴. L'offre de services identifie le directeur du développement de MEH comme étant responsable de la direction du projet et assurant les liens avec les acteurs externes au projet. L'offre affirme également que le directeur de production et le responsable technique de MEH participeront au projet.

Lorsque rencontré par le Bureau de l'inspecteur général, le directeur général et producteur délégué de MEH, Martin Laviolette, déclare que l'étude de faisabilité a été effectuée en bonne partie par le personnel de MEH.

Cependant, ce n'est pas ce que l'enquête démontre.

D'une part, le directeur du développement et le directeur de production de MEH admettent que deux (2) consultants ont travaillé sur l'étude de faisabilité pour MEH. L'un de ces consultants explique au Bureau que dans le cadre de son mandat, il a sollicité diverses entreprises tierces puisqu'il n'est pas familier avec l'éclairage requis par le projet.

Le deuxième consultant a, quant à lui, préparé et rédigé le rapport sur l'étude de faisabilité remis à l'arrondissement du Sud-Ouest.

D'autre part, les versions des faits du directeur du développement, du directeur de production et des consultants de MEH sont confirmées par l'analyse des données du rapport des produits d'exploitation de l'organisme dans le cadre du projet de mise en lumière de l'arrondissement du Sud-Ouest.

Au 9 septembre 2016, le contrat pour l'étude de faisabilité révèle un profit estimé à environ 6,52%. Sur l'ensemble des dépenses encourues en lien avec le contrat, seulement 9,05% des charges sont associées aux salaires et avantages sociaux versés à des employés de MEH, alors que plus de 90% des charges représentent des honoraires payés à l'entreprise Torrentiel, à des consultants et des sous-traitants, ainsi que des remboursements de frais engagés par ces derniers, que cela soit au niveau des frais de gestion, des chargés de production, de la fourniture de plan et devis techniques, de dépenses de conception ou de dépenses d'installation.

De façon plus précise, les charges sont ventilées de la façon suivante (ces charges n'incluent pas les taxes, lorsque applicables) :

- 1 835,93 \$ pour les salaires et avantages sociaux à l'égard de trois (3) employés de MEH;

⁴⁴ Offre de services pour effectuer l'étude de faisabilité, présentée par MEH à l'arrondissement du Sud-Ouest en août 2015, p. 12.

- 1 077,41 \$ versés à deux (2) différents sous-traitants pour la fourniture de plan et devis techniques;
- 2 343,60 \$ pour des services professionnels de production confiés à l'entreprise Torrentiel;
- 12 045 \$ versés à titre d'honoraires à des consultants agissant à titre de chargés de production;
- 1 100 \$ versés à une entreprise tierce pour des frais d'installation électrique;
- 1 650 \$ versés à une entreprise tierce pour de l'équipement et la conception de plan de signalisation;
- 214,57 \$ versés à des consultants pour des équipements, de l'impression, des contenus historiques et archives, ainsi que pour rembourser des frais de déplacement des consultants.

Au niveau de la réalisation du projet, selon l'offre de services déposée par MEH, les « principales catégories de dépenses sont associées à l'achat d'équipements d'éclairage et de projection, l'installation de ces équipements et la production artistique de la projection (contenu) »⁴⁵.

Le Sommaire décisionnel du dossier énonce quant à lui que le contrat accordé à MEH « vise l'acquisition et l'installation d'équipements d'éclairage et de projection, la création et la production de la projection, ainsi que la gestion de projet »⁴⁶.

Les coûts de mise en œuvre du projet sont ventilés de la façon suivante dans l'offre de services de MEH :

⁴⁵ Offre de services concernant la réalisation d'un parcours lumineux par la mise en lumière des ponts et passerelles sur le canal Lachine, présentée à l'arrondissement du Sud-Ouest par MEH et datée de juin 2016, p. 4.

⁴⁶ Sommaire décisionnel 1163468001 ayant pour objet l'octroi d'un contrat au montant de 988 000 \$ à l'organisme MEH pour la réalisation du projet de legs du 375^e anniversaire de l'arrondissement Sud-Ouest consistant en la mise en lumière de ponts et passerelles.

Catégorie et section de la ventilation budgétaire	Montant global \$
PROJET DE BASE	
Achat des équipements et installation pour les interventions d'éclairage sur les ponts et passerelles programmables	507 383,00 \$
Achat des équipements et installation pour les interventions à énergie solaire	73 550,00 \$
Coût de création et de production (115 000 \$) et d'installation de la projection (151 500 \$)	266 500,00 \$
Tours et caméras sécurité	9 000,00 \$
Gestion et administration, contingences, chargé de projet	131 567,00 \$
Total pour le projet	988 000,00 \$

47

Les trois-quarts (75%) des coûts associés à la réalisation du projet sont réservés à l'achat d'équipements et à l'installation. L'installation nécessite de la main d'œuvre, notamment des électriciens et des ingénieurs électriques, dont le coût global est estimé, dans l'offre de services de MEH, à 102 050 \$ pour les deux (2) premiers volets du tableau⁴⁷. Est également inclus dans ce 75% des coûts, l'installation de la projection détaillée à 151 500 \$. Celle-ci consiste majoritairement en de l'achat d'équipement, des frais d'honoraires d'un ingénieur électrique et des frais d'installation électrique⁴⁹.

Seulement le quart des coûts de réalisation du projet (25%) est dédié à la création et la production (115 000 \$), de même qu'aux frais de gestion et d'administration du projet et au salaire d'un chargé de projet (131 567 \$). Il est important de noter que des frais de contingences sont également inclus par MEH dans le montant de 131 567 \$.

La réalisation du projet a été suspendue suite à l'enquête menée par le Bureau de l'inspecteur général, elle n'est donc pas terminée à ce jour. Le rapport des produits d'exploitation de l'organisme dans le cadre du projet de mise en lumière de l'arrondissement du Sud-Ouest indique qu'au 9 septembre 2016, seulement 3 984,50 \$ ont été déboursés par MEH et que cette dépense a été totalement affectée aux salaires et avantages sociaux des employés de MEH travaillant sur le projet.

Martin Laviolette admet que la réalisation du projet de mise en lumière de ponts et passerelles dans l'arrondissement du Sud-Ouest nécessitera que MEH achète beaucoup

⁴⁷ Offre de services concernant la réalisation d'un parcours lumineux par la mise en lumière des ponts et passerelles sur le canal Lachine, présentée à l'arrondissement du Sud-Ouest par MEH et datée de juin 2016, p. 33.

⁴⁸ *Id.*, p. 35-37.

⁴⁹ *Id.*, p. 38.

de matériel et ait recours à des sous-traitants pour la main d'œuvre, notamment à des électriciens. Il ajoute que le personnel de MEH exercerait une supervision des travaux. D'ailleurs, il précise qu'une personne a été embauchée par l'organisme pour s'occuper exclusivement de la gestion de ce projet.

5.2 Analyse

5.2.1 *Sous-traitance et exécution du projet par des consultants et des entreprises privées*

Initialement, l'intention de l'arrondissement était de développer un projet complémentaire à l'application mobile mise en œuvre par MEH antérieurement (Cité-Mémoire) qui comprenait un parcours de réalités augmentées et de points d'intérêts à être intégré dans cette application. Cependant, ce pan du projet a dû être abandonné par l'arrondissement du Sud-Ouest afin que la valeur du contrat ne dépasse pas un (1) million de dollars, car MEH ne détenait pas d'autorisation de l'Autorité des marchés financiers.

Ainsi, l'essentiel du projet mis de l'avant par l'arrondissement du Sud-Ouest et accordé de gré à gré à MEH consiste en la mise en lumière de ponts et passerelles. En d'autres mots, il s'agit de l'éclairage de structures (projet de nature similaire à celui de l'arrondissement de Lachine). Le projet comporte également un volet projection sur le canal Lachine accompagnée de panneaux d'interprétation.

La majorité des dépenses et des coûts de mise en œuvre du contrat est associée à l'achat d'équipements et aux frais d'installation (75%).

MEH ne possède pas l'équipement, ni le personnel nécessaire à l'installation du matériel permettant d'éclairer et d'illuminer les structures enjambant le canal Lachine. Il doit faire affaire avec des fournisseurs, des consultants et des sous-traitants, notamment des experts et des entreprises spécialisées en éclairage, des ingénieurs électriques et des électriciens.

L'enquête révèle que MEH n'a ni la capacité ni les connaissances particulières pour réaliser la majeure partie du contrat.

Certains directeurs de MEH prétendent que l'organisme agit plutôt comme un développeur de concepts et un gestionnaire de projet, en exerçant une supervision des tâches effectuées par les sous-traitants.

Or, selon l'offre de services déposée par MEH pour la réalisation du projet, sur une valeur globale de 988 000 \$ taxes incluses, seulement 115 000 \$ sont affectés aux coûts de création et de production et moins de 131 567 \$ sont réservés à la gestion, l'administration et au chargé de projet, si l'on ne tient pas compte des frais de contingences inclus par MEH dans ce chiffre.

Il est important de noter que même au moment d'effectuer l'étude de faisabilité pour le projet, laquelle vise à définir et développer le concept qui sera mis en œuvre par la suite,



MEH a eu recours à plusieurs consultants externes. L'analyse des données issues du rapport des produits d'exploitation de MEH révèle que la proportion des dépenses encourues par des employés de MEH ne représente pas la majorité des dépenses du projet et que le contrat n'a pas été majoritairement exécuté par des employés de MEH, mais plutôt par des consultants et entreprises tierces sollicités par l'organisme. En effet, seulement 9,05% des charges sont associées aux salaires et avantages sociaux versés à des employés de MEH, alors que plus de 90% des charges représentent des honoraires payés à Torrentiel, à des consultants et des sous-traitants, que cela soit au niveau des honoraires de gestion, des chargés de production, de la fourniture de plan et devis techniques ou de dépenses d'installation.

Au surplus, bien que la gestion du projet ait été confiée à un employé nouvellement embauché par MEH selon Martin Laviolette, les services professionnels de production confiés à l'entreprise privée Torrentiel visent, dans les faits, la production, la gestion et l'administration du projet.

5.2.2 Irrégularité dans l'octroi du contrat à MEH

De l'avis de l'inspecteur général, tout comme pour le contrat accordé par l'arrondissement de Lachine, le projet de mise en lumière des ponts et passerelles de l'arrondissement du Sud-Ouest ne relevait pas de la mission de MEH. D'après les lettres patentes de l'organisme, il appert effectivement que l'essentiel du contrat ne correspond pas à la mission énoncée. Qu'il s'agisse des lettres patentes de 2006 ou des lettres patentes supplémentaires adoptées à l'automne 2016, l'éclairage et l'illumination ne semblent pas entrer dans la raison d'être de MEH. Il s'agit plutôt de véhicules ou procédés permettant la mise en œuvre d'un concept pouvant être développé par MEH. Or, la valeur de ce pan du projet (achat d'équipement et frais d'installation) est estimée à 741 433 \$ d'après la ventilation des coûts par MEH dans son offre de services, alors que le contrat est octroyé pour un montant de 988 000 \$, taxes incluses.

La question d'aller en appel d'offres a également été mise en avant à au moins une reprise dans le dossier d'après un consultant de MEH.

L'inspecteur général réitère les commentaires qu'il a émis à l'égard du projet du Plan lumières de l'arrondissement de Lachine. Une fois que les structures à illuminer avaient été identifiées et que les concepts et scénarios d'éclairage permettant de rappeler l'histoire et de mettre en valeur le patrimoine de l'arrondissement avaient été définis et que la projection et les panneaux d'interprétation avaient été créés, pourquoi l'arrondissement du Sud-Ouest n'a-t-il pas lancé d'appel d'offres pour l'équipement et l'installation du matériel? Pour quelles raisons a-t-il confié ce pan du contrat à MEH?

5.2.3 *Manque de prudence de l'arrondissement du Sud-Ouest dans l'octroi du contrat à MEH*

D'abord, l'inspecteur général constate que l'arrondissement du Sud-Ouest a sollicité les services de MEH dans le but de lui confier le mandat d'intégrer certaines réalités augmentées et points d'intérêts à l'application mobile que l'organisme avait antérieurement mis au point. Cependant, une fois que ce pan du projet a été abandonné, et que le projet s'est centré sur de l'éclairage de structures, aucune étude de marché n'a été effectuée au préalable afin de déterminer les entreprises qui auraient été en mesure ou qui auraient été intéressées à soumissionner sur le projet, s'il avait fait l'objet d'un appel d'offres public.

Au surplus, l'inspecteur général dénote un manque de prudence important de l'arrondissement du Sud-Ouest dans l'établissement du calendrier de versement des paiements à MEH.

Pour l'étude de faisabilité du projet, MEH a obtenu 60% de la valeur totale du contrat dès la signature. Seulement 10% de la valeur du contrat a été réservée pour la remise du rapport.

Du côté de la réalisation du projet, le calendrier des paiements a été modifié par le directeur du développement de MEH afin de prévoir que des sommes plus élevées soient remises dès la signature de la convention. Ce dernier justifie son intervention du fait que l'organisme ne possédait pas suffisamment de liquidités.

Après que l'arrondissement ait partiellement accepté les modifications proposées, la convention conclue entre MEH et l'arrondissement du Sud-Ouest prévoit la remise de 250 000 \$ au moment de la signature, de 500 000 \$ après 30 jours, de 150 000 \$ 60 jours plus tard, en ne réservant qu'une somme de 100 000 \$ pour la fin du mandat.

Plutôt que d'être effectués au fur et à mesure de la livraison des biens ou de la fourniture des services, sur présentation de factures, les versements au stade de la réalisation du projet sont fonction de dates précises (signature du contrat, 30 jours, 60 jours).

Dans les 60 jours de la signature de la convention, MEH obtient donc 90% de la valeur totale du contrat et l'arrondissement du Sud-Ouest ne conserve qu'un maigre 10% pour le moment où MEH aura terminé son mandat. Encore une fois, cette pratique met à risque l'arrondissement dans l'éventualité où le mandat n'est pas complété à sa satisfaction, puisque la presque totalité de l'enveloppe budgétaire a été remise au contractant.

D'autre part, le calendrier de paiement consenti entre MEH et l'arrondissement du Sud-Ouest couvre la valeur totale du contrat, incluant même les montants prévus pour les contingences. En effet, tel qu'il a été mentionné, l'offre de services de MEH ajoute une somme aux coûts de réalisation du projet, à titre de contingences, sans détailler cependant sa valeur exacte (un montant de 131 567 \$ est prévu pour les frais de gestion et d'administration du projet, les contingences et le salaire d'un chargé de projet).

C'est donc dire que MEH se voit payer au fur et à mesure du calendrier de paiement une somme qui devrait être réservée par l'arrondissement et payée uniquement dans



l'éventualité où les coûts de réalisation de certains imprévus dépassent le budget prévu pour le projet. Ici donc, le montant prévu pour les contingences a été automatiquement remis à MEH comme faisant partie intégrale du montant du contrat, alors que cela est loin de correspondre à la raison d'être des contingences à un contrat.

L'inspecteur général ne peut comprendre les justifications de ces décisions et estime qu'il s'agit là d'une mauvaise gestion des fonds publics.

6. Irrégularités en lien avec les projets de contrats du SGPVMR

Seuls les contrats visant la réalisation des projets des arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest ont été octroyés de gré à gré à MEH. En ce qui concerne les deux (2) projets développés par le SGPVMR (le développement et la réalisation d'une application mobile spécifique à la Promenade urbaine « Fleuve-Montagne » et les services d'interprétation à caractère historique dans le cadre de la mise en valeur du Square Viger), l'Administration municipale a décidé de ne pas donner suite aux processus d'octroi entamés.

Cependant, l'inspecteur général considère que les faits révélés au cours de l'enquête à l'égard de ces deux (2) projets de contrats doivent être portés à l'attention du conseil municipal. D'abord, parce que certains aspects des processus suivis mettent en lumière des pratiques risquées pour la Ville et des comportements répréhensibles, mais également parce que ces projets de contrats s'enlignaient pour être accordés de gré à gré à MEH et que l'inspecteur général exprime, en ce sens, les mêmes préoccupations qu'à l'égard des contrats accordés par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest.

L'étude de ces deux (2) projets de contrats permettra ainsi à l'inspecteur général de formuler certaines recommandations au conseil municipal de la Ville de Montréal.

6.1 *Projet de contrat « Fleuve-Montagne »*

6.1.1 *Cheminement du dossier visant l'octroi du contrat à MEH*

L'architecte paysagiste du SGPVMR responsable du dossier explique au Bureau de l'inspecteur général la genèse de ce dossier. Il indique que vers 2013, le comité exécutif de la Ville de Montréal avait demandé d'inclure un volet numérique dans le cadre de l'aménagement de la Promenade urbaine « Fleuve-Montagne », laquelle relie le Vieux-Montréal au Mont-Royal.

Le directeur général et producteur délégué de MEH, Martin Laviolette, confirme au Bureau de l'inspecteur général que c'est la Ville qui a contacté MEH pour le projet.

En juin 2015, MEH soumet à la Ville de Montréal son offre de services pour le développement d'un concept de programmation visuelle et l'évaluation des coûts de sa mise en œuvre.

Le mandat d'effectuer une étude de faisabilité pour le projet est ensuite confié à MEH, pour un montant maximal de 14 946,75 \$, taxes incluses, et une convention de services professionnels est conclue entre MEH et la Ville. Le devis descriptif de services professionnels daté du 4 juin 2015 énonce que le mandat vise la « planification du volet « promenade virtuelle » (application mobile) du projet Promenade urbaine « Fleuve-Montagne ».

Le 29 septembre 2015, MEH soumet son rapport sur l'étude de faisabilité à la Ville de Montréal. L'organisme y propose un projet ambitieux dont les coûts de réalisation sont estimés à au-dessus de deux (2) millions de dollars, alors que le budget de la Ville est d'un (1) million de dollars⁵⁰. L'architecte paysagiste du SGPVMR responsable du dossier explique au Bureau de l'inspecteur général qu'il a donc fallu revoir l'envergure du projet et qu'à ce moment, le SGPVMR, assisté par MEH, a fait des choix parmi les propositions du rapport de l'organisme sur l'étude de faisabilité.

Le 12 février 2016, MEH soumet donc à la Ville les modifications apportées à l'étude de faisabilité déposée, afin que le projet corresponde au budget disponible⁵¹. Le SGPVMR a ensuite demandé à MEH, par lettre datée du 10 juin 2016 et adressée au directeur du développement de l'organisme, de préparer une offre de services pour réaliser le projet. Le mandat confié à MEH est ainsi libellé : « développer et réaliser une application mobile à télécharger sur Apple Store ou Google Play »⁵².

Le calendrier de travail dans la lettre prévoit trois (3) étapes : le développement et la production de l'application, le développement et la production des contenus et le développement et la production d'une œuvre de création.

C'est ainsi que le 18 juin 2016, MEH dépose son offre de services pour le développement d'une application mobile pour la Promenade urbaine « Fleuve-Montagne » et un projet de

⁵⁰ Dans ce premier rapport sur l'étude de faisabilité, MEH estime les coûts de mise en œuvre du projet à 1 973 000 \$ avant les taxes applicables : Étude de faisabilité concernant le développement d'un concept de programmation virtuelle et l'évaluation des coûts de sa mise en œuvre pour la Promenade urbaine « Fleuve-Montagne », présentée par MEH à la Ville de Montréal et datée du 29 septembre 2015, p. 2.

⁵¹ Modifications apportées à l'étude de faisabilité concernant le développement d'un concept de programmation virtuelle et l'évaluation des coûts de sa mise en œuvre pour la Promenade urbaine « Fleuve-Montagne », présentées par MEH à la Ville de Montréal et datées du 12 février 2016, p. 2-3.

⁵² Lettre du 10 juin 2016 rédigée par le SGPVMR et adressée à MEH.



convention de services professionnelles a été rédigé. Le coût estimé pour la réalisation du projet est de 953 832,60 \$, taxes incluses⁵³.

Le dossier décisionnel a également été préparé. Au comité exécutif de la Ville, certaines questions ont été soulevées par un élu au sujet des coûts associés au développement de l'application mobile, à savoir s'ils reflétaient les coûts du marché. Cet élu voulait que le Service des technologies de l'information de la Ville (ci-après : STI) fasse sa propre estimation des coûts.

Le 26 juillet 2016, des précisions sont ainsi demandées au SGPVMR, puisque le Sommaire décisionnel préparé ne contient pas d'estimation préalable et que cette information est requise par la loi. L'architecte paysagiste du SGPVMR responsable du dossier déclare au Bureau de l'inspecteur général qu'il a travaillé sur l'estimation des coûts et que cette estimation est basée sur les coûts ventilés par MEH dans l'étude de faisabilité que l'organisme a déposée. Il précise cependant que le Service n'a pas demandé à une firme indépendante d'effectuer une telle estimation pour valider le tout.

Le 3 août 2016, le responsable du soutien aux élus du comité exécutif communique avec le directeur du STI afin de lui demander des informations visant à demander à son service une analyse de l'estimation soumise par MEH dans son offre de services. Le 12 août 2016, le directeur du STI affirme que les coûts de développement de l'application mobile lui semblent « correct », bien que sur le marché ils puissent être « un peu plus bas ».

Le dossier a ensuite suivi son cours et devait être présenté au conseil d'agglomération de la Ville de Montréal pour adoption le 25 août 2016. Cependant, l'Administration municipale a décidé de ne pas donner suite au processus d'octroi.

6.1.2 Exécution du volet « développement et production de l'application mobile »

Le choix d'octroyer le contrat à MEH est justifié par le fait que l'organisme détient « une expertise non disponible au sein de l'appareil municipal et **possède l'ensemble des ressources professionnelles et techniques requises** pour définir et réaliser des projets de cette envergure »⁵⁴.

⁵³ Projet de Sommaire décisionnel 1164956009 auquel le Bureau de l'inspecteur général a eu accès. Ce sommaire décisionnel n'a jamais été adopté et a été supprimé du système de gestion des dossiers décisionnels de la Ville.

⁵⁴ Projet de Sommaire décisionnel 1164956009 auquel le Bureau de l'inspecteur général a eu accès. Ce sommaire décisionnel n'a jamais été adopté et a été supprimé du système de gestion des dossiers décisionnels de la Ville. Voir également la même justification mentionnée dans la Lettre du 10 juin 2016 rédigée par le SGPVMR et adressée à MEH.

Dans le cadre du contrat visant à effectuer l'étude de faisabilité pour le projet d'application mobile pour la Promenade urbaine « Fleuve-Montagne », MEH a dû consulter certaines firmes spécialisées en développement mobile et en réalité virtuelle car l'organisme n'avait pas les compétences pour évaluer lui-même les travaux à réaliser. Au total, trois (3) firmes en informatique ont été consultées par MEH⁵⁵.

Bien que le rapport des produits d'exploitation de MEH, obtenu par le Bureau de l'inspecteur général auprès de MEH, n'en fasse pas mention, l'architecte paysagiste du SGPVMR responsable du dossier affirme au Bureau qu'en plus de Martin Laviolette et du directeur du développement de MEH, deux (2) individus ont travaillé sur l'étude de faisabilité de l'organisme et étaient présents sur le comité lors des rencontres. Ces deux (2) individus ne sont cependant pas employés de MEH, mais il s'agit plutôt de consultants.

De plus, 9.2% de la valeur du contrat visant l'élaboration de l'étude de faisabilité a été remis à Torrentiel à titre d'honoraires, soit un montant de 1 200 \$ plus taxes.

Au niveau de la réalisation du projet, l'offre de services présentée par MEH indique que les « principales catégories de dépenses sont associées à la production de l'application, à la production des contenus de celle-ci »⁵⁶. Le projet à être octroyé vise essentiellement le développement d'une application mobile :

⁵⁵ C'est d'ailleurs ce qui est mentionné à l'étude de faisabilité déposée par MEH : Étude de faisabilité concernant le développement d'un concept de programmation virtuelle et l'évaluation des coûts de sa mise en œuvre pour la Promenade urbaine « Fleuve-Montagne », présentée par MEH à la Ville de Montréal et datée du 29 septembre 2015, p. 25 – note de bas de page no 13.

⁵⁶ Offre de services pour le développement d'une application mobile pour la Promenade urbaine « Fleuve-Montagne », présentée par MEH à la Ville de Montréal et datée du 18 juin 2016, p. 22.

Catégorie(s) et ventilation budgétaire ⁷ - partie sous la responsabilité de MEH	\$
Développement de l'application	225 000
Production des contenus numériques	359 500
Infographie et design des fiches d'information	30 000
Recherche historique, écriture des contenus (pour une quinzaine de points d'intérêt, des sommes additionnelles sont à prévoir advenant des ajouts)	25 000
Réalisation d'entrevues et traductions	15 000
Gestion de projet MEH (incluant les ressources humaines et l'administration)	130 100
Commissaire pour la réalisation des œuvres de création	5 000
Budget de création pour 1 œuvre	40 000
Somme des deux totaux (avant taxes)	829 600

57

Le développement de l'application, l'infographie et le design graphique, à eux seuls, sont ainsi estimés à 255 000 \$ plus taxes, ce qui représente 30,7% du budget.

Toujours dans son offre de services, MEH ventile les besoins et les coûts relatifs à la main d'œuvre que nécessitera le développement de l'application :

4.2 Équipe de réalisation de l'application mobile

Développement de l'application

	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	nb heures	Taux horaire	Total
Chargé de projet												265	80,00 \$	21 160,00 \$
Architecte de système												283	125,00 \$	35 435,00 \$
Développeur mobile												291	100,00 \$	29 120,00 \$
Développeur mobile -2												291	100,00 \$	29 120,00 \$
Développeur (Back-end)												388	100,00 \$	38 870,00 \$
Designer graphique												582	85,00 \$	49 504,00 \$
Spécialiste en QA												290	75,00 \$	21 791,00 \$
												2390		225 000,00 \$

58

⁵⁷ Offre de services pour le développement d'une application mobile pour la Promenade urbaine « Fleuve-Montagne », présentée par MEH à la Ville de Montréal et datée du 18 juin 2016, p. 22.

⁵⁸ *Id.*, p. 23.

Il appert ainsi que les postes suivants sont à combler pour réaliser le projet :

- chargé de projet responsable d'assurer la coordination du projet dans son ensemble et d'accompagner le client⁵⁹;
- architecte de système en charge de travailler avec les équipes en développement à la création de l'application mobile, à concevoir et à architecturer l'application mobile⁶⁰;
- deux (2) développeurs mobile responsables d'effectuer la réalisation technique et le développement information d'applications mobiles⁶¹;
- un développeur (back end) chargé de la mise en place, la configuration, le développement et la maintenance du serveur, de la base de données et de l'application en général⁶²;
- designer graphique responsable de tous les aspects liés à l'ergonomie de l'application mobile et des interfaces⁶³; et
- spécialiste en QA chargé d'assurer la qualité du travail exécuté et le respect des exigences du client, ainsi que d'effectuer les tests de fonctionnement de l'application mobile⁶⁴.

Or, au moment du dépôt de son offre de services, MEH n'a pas à son emploi de telles ressources, tel que le confirme le directeur du développement de l'organisme.

6.1.3 Opinion du Service des affaires juridiques concernant le volet « développement et production de l'application mobile »

L'enquête menée par l'inspecteur général révèle un fait important qui deviendra primordial à l'analyse des faits : le SGPVMR a demandé un avis juridique au Service des affaires juridiques de la Ville de Montréal relativement à la possibilité d'accorder à MEH un contrat pour développer une application mobile.

L'architecte paysagiste du SGPVMR responsable du dossier explique qu'après avoir reçu l'étude de faisabilité de MEH, son service s'est rendu compte qu'il était clair qu'au niveau

⁵⁹ *Id.*, p. 24.

⁶⁰ *Id.*, p. 24.

⁶¹ *Id.*, p. 23.

⁶² *Id.*, p. 24.

⁶³ *Id.*, p. 24.

⁶⁴ *Id.*, p. 25.



du développement du contenu de l'application mobile, MEH avait l'expertise pour réaliser le projet. Cependant, en ce qui a trait au développement de l'application mobile, des questions se posaient car il existait d'autres entités qui pouvaient réaliser les travaux.

C'est dans ce contexte que le SGPVMR a sollicité l'opinion du Service des affaires juridiques de la Ville. L'une des questions soumises était de savoir si, dans le cadre d'un contrat visant le développement d'un concept de programmation virtuelle, l'organisme à but non lucratif MEH pouvait confier à un consultant en programmation informatique un contrat de services professionnels pour développer l'application, alors que le contenu de l'application serait développé par l'organisme. Le SGPVMR avait alors informé le Service des affaires juridiques que le contrat confié à MEH serait d'une valeur approximative d'un (1) million de dollars, alors que le contrat de services professionnels au programme serait estimé à 250 000 \$.

Le Service des affaires juridiques de la Ville de Montréal a émis une opinion juridique qu'elle a acheminée le 7 mars 2016 à un chef de section du SGPVMR. Cette opinion a été ensuite transférée à l'architecte paysagiste du SGPVMR responsable du dossier.

L'avis juridique reçu explique qu'un organisme à but non lucratif à qui la Ville octroie un contrat de gré à gré, « doit fournir les services visés à même ses ressources et avoir la compétence pour réaliser les services »⁶⁵. Le Service des affaires juridiques ajoute que « le mandat confié doit s'inscrire dans le cadre de sa mission (en vertu de ses lettres patentes) »⁶⁶.

Le Service des affaires juridiques conclut que selon les informations transmises, MEH « ne pourrait pas confier la programmation informatique à un consultant »⁶⁷ et « devrait rendre les services à même ses ressources soit par le biais de ses employés ou embaucher un employé à cette fin »⁶⁸.

Si MEH n'a pas les ressources nécessaires pour rendre les services professionnels en programmation informatique, le Service des affaires juridiques explique au SGPVMR qu'« il pourrait être envisagé que la Ville procède à un appel d'offres pour un contrat de services professionnels en programmation informatique »⁶⁹.

Finalement, le Service des affaires juridiques propose deux (2) options au SGPVMR pour s'assurer d'une complémentarité dans les actions des adjudicataires des contrats. D'abord, la convention liant la Ville à MEH pourrait prévoir que l'organisme doive réaliser son mandat en collaboration avec le professionnel à qui sera octroyé le contrat en

⁶⁵ Avis juridique émise par le Service des affaires juridiques de la Ville de Montréal au SGPVMR le 7 mars 2016.

⁶⁶ *Id.*

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ *Id.*

programmation informatique. La deuxième option proposée est que MEH assiste la Ville dans la préparation des documents d'appel d'offres pour le contrat de programmation informatique.

6.1.4 Démarches entreprises par le SGPVMR en vue de retirer le volet « développement et production d'une application mobile » du contrat prévu d'être octroyé à MEH

L'enquête démontre que le SGPVMR a commencé à suivre l'une (1) des options proposées par le Service des affaires juridiques dans son avis du 7 mars 2016. En effet, le 5 mai 2016, le SGPVMR envoie une lettre à Martin Laviolette de MEH afin de solliciter la collaboration et le soutien de l'organisme dans la préparation des documents d'appel d'offres en vue de retenir des services professionnels pour le développement de l'application mobile.

L'objectif du SGPVMR est donc de lancer un appel d'offres pour octroyer à une firme externe spécialisée le mandat de développer l'application mobile. Tout en indiquant que l'échéancier n'est pas définitif, la lettre précise que la date visée pour le lancement de l'appel d'offres est le 4 juillet 2016.

Le 12 mai 2016, MEH répond qu'il accepte le mandat.

L'enquête révèle que le contrat pour accompagner la Ville dans la préparation des documents d'appel d'offres ne sera jamais conclu. Un projet de lettre rédigé par le SGPVMR confirmant l'émission d'un bon de commande à cet égard et autorisant MEH à débiter le mandat a été retracé, mais ce projet n'est ni signé, ni daté et le numéro du bon de commande est à compléter.

Par ailleurs, dans le système intégré de la Ville (SIMON), dans lequel se trouve notamment l'ensemble des bons de commandes et factures de la Ville, il appert qu'un dossier visant l'émission d'un bon de commande de 10 000 \$ à MEH pour l'octroi du mandat a été créé. Cependant, une inscription manuscrite « ANNULÉ » apparaît.

L'enquête menée par l'inspecteur général révèle que selon le STI, il ne serait pas gagnant de scinder le contrat du projet « Fleuve-Montagne » en deux (2) volets, l'un pour le développement de l'application mobile et l'autre pour le développement du contenu de l'application mobile, car cela demanderait trop de coordination et l'échéancier est serré.

En effet, en date du 12 août 2016, le directeur du STI communique avec le directeur du SGPVMR et le responsable de soutien aux élus et affirme qu'il y a un enjeu sur l'échéancier. Il indique qu'un appel d'offres permettrait d'obtenir un prix « un peu plus bas » que le prix soumis par MEH au chapitre du développement de l'application mobile, mais que cela nécessitera l'intégration d'un nouveau fournisseur pour le développement de l'application, en plus du fournisseur déjà existant pour le contenu de l'application. Il écrit :



Les coûts de l'application mobile de l'ordre de 200k me semble correct. En allant sur le marché, ça pourrait être un peu plus bas mais il faudrait intégrer un nouveau fournisseur pour l'application avec le fournisseur existant, pour le contenu. On perdrait de ce côté et je doute qu'on gagnerait vraiment au global. Bien que la firme n'est pas une firme de développement, elle devrait être en mesure de le faire considérant qu'il l'ont déjà fait.

70

Rencontré par le Bureau de l'inspecteur général, Martin Laviolette confirme que MEH a assisté la Ville pour aller en appel d'offres sur le volet développement de l'application mobile, mais que la décision de confier l'ensemble du projet à MEH a été prise étant donné que les délais étaient serrés pour aller en appel d'offres.

D'autre part, l'architecte paysagiste affirme que suite à ces démarches, il a clairement demandé à Martin Laviolette et au directeur du développement de MEH, lors d'une réunion, si, dans l'éventualité où le contrat serait octroyé à MEH, l'organisme réaliserait le projet avec ses employés ou des sous-traitants. Martin Laviolette lui a alors confirmé que ce seraient des employés de MEH qui réaliseraient le projet.

Or, lorsque rencontré par le Bureau et confronté aux faits, le directeur du développement de MEH déclare que, lors du dépôt de l'offre de services pour la réalisation du projet, MEH n'avait pas de développeur d'applications mobiles parmi ses employés. Le directeur du développement ajoute que si MEH obtenait le contrat, l'organisme allait engager une équipe dédiée au projet composée d'un (1) ou deux (2) développeurs à titre d'employés permanents, mais que le reste de l'équipe serait composé de consultants.

En terminant sur les faits de ce projet de contrat, l'inspecteur général tient à souligner que le dossier préparé pour être soumis aux élus ne fait aucune mention de l'intervention du Service des affaires juridiques de la Ville, ni de l'avis juridique qu'il a émis et acheminé au SGPVMR concernant l'impossibilité pour MEH de confier le développement de l'application mobile à un consultant. La décision d'aller en appel d'offres en demandant à MEH d'accompagner le SGPVMR, et celle d'interrompre tout le processus et d'accorder l'ensemble du projet à MEH en raison des délais serrés, n'apparaît pas non plus dans le Sommaire décisionnel.

6.1.5 Analyse des faits

Tel que mentionné, l'étude du projet de contrat visant la réalisation du projet de la Promenade urbaine « Fleuve-Montagne » révèle des faits qui sont pertinents à la formulation de recommandations par l'inspecteur général et qui méritent d'être portés à l'attention du conseil municipal.

Le projet de contrat du SGPVMR consiste à développer une application mobile pour la Promenade urbaine « Fleuve-Montagne ». Essentiellement, il existe deux (2) volets à ce

⁷⁰ Courriel du directeur du STI en date du 12 août 2016.

projet : développer et produire une application mobile et développer et produire le contenu de l'application mobile. Parallèlement à ces deux (2) volets principaux, la production d'une œuvre de création est également prévue.

Le volet « développement et production de l'application mobile » ne peut être réalisé par MEH, puisqu'il ne compte pas, parmi ses employés, de personnes spécialisées en développement mobile, ni d'experts dans les systèmes informatiques ou dans la configuration informatique. Or, selon l'offre de services déposée par MEH au SGPVMR, ces postes correspondent aux ressources humaines nécessaires à la réalisation de ce volet. Au surplus, le volet « développement et production de l'application mobile » est ciblé comme étant l'une des principales catégories de dépenses, évaluée à 30,7% de la valeur totale du contrat (255 000 \$).

D'ailleurs, l'inspecteur général rappelle que MEH a dû consulter des firmes spécialisées en développement mobile et en réalité virtuelle lors de l'étude de faisabilité afin d'évaluer le travail nécessaire à réaliser.

L'enquête révèle que le SGPVMR a examiné la possibilité que d'autres entreprises puissent réaliser le développement et la production de l'application mobile, considérant que MEH avait plus de compétences au niveau du développement du contenu que de l'application elle-même.

Après avoir demandé un avis juridique sur le sujet, le SGPVMR a été avisé le 7 mars 2016, par le Service des affaires juridiques de la Ville de Montréal que MEH devait fournir les services visés par le contrat à même ses ressources et avoir la compétence de les réaliser, et qu'il ne pouvait ainsi confier le volet « développement et production de l'application mobile » à un consultant.

Conformément à l'une des propositions suggérées par le Service des affaires juridiques, en mai 2016, le SGPVMR a amorcé des démarches en vue de lancer un appel d'offres pour ce volet, tout en sollicitant l'assistance de MEH dans la préparation des documents d'appel d'offres. L'appel d'offres était prévu être lancé le 4 juillet 2016.

L'inspecteur général est étonné d'apprendre que la démarche a été abandonnée suite à l'intervention du directeur du STI, pour des raisons ayant trait à la coordination et aux délais serrés, alors que ce directeur admet qu'en allant en appel d'offres, il serait possible d'obtenir un plus bas prix que celui proposé par MEH pour le développement de l'application mobile.

Compte tenu de la valeur substantielle des deniers publics investis (le contrat frôle un (1) million de dollars), l'inspecteur général est surpris que le directeur du STI justifie de ne pas retirer le volet développement de l'application mobile en affirmant que bien que MEH ne soit « pas une firme de développement, [l'organisme] **devrait être en mesure de le faire** ».

L'inspecteur général est d'avis que l'opinion juridique du Service des affaires juridiques de la Ville aurait dû être respectée et suivie. Après tout, il s'agit là du service conseillant les différentes autorités administratives et politiques de la Ville et des arrondissements sur les démarches à suivre afin de respecter les règles en vigueur. Ce service a porté à



l'attention du SGPVMR le fait que MEH ne pouvait pas confier à un consultant le volet « développement et production de l'application mobile ». Or, dans les faits, MEH n'avait, ni au moment du dépôt de son offre de services, ni en date d'aujourd'hui, les ressources et les compétences nécessaires pour réaliser cet important volet du projet.

De plus, l'inspecteur général tient fortement à porter à l'attention du conseil municipal de la Ville le manque de transparence envers les élus dans ce dossier.

En premier lieu, le Sommaire décisionnel préparé pour présentation aux élus ne comportait aucune estimation préalable des coûts. Le responsable du soutien aux élus du comité exécutif a donc dû demander des précisions au SGPVMR, de même qu'une validation des coûts au directeur du STI. De son côté, le SGPVMR a basé son estimation des coûts sur la ventilation des dépenses effectuée par MEH dans son étude de faisabilité, sans consulter de firme indépendante. Du côté du directeur du STI, ce dernier a simplement indiqué que les coûts de développement de l'application mobile lui semblaient « correct », bien que sur le marché ils puissent être « un peu plus bas ».

En deuxième lieu, le Sommaire décisionnel préparé ne traite ni de l'intervention du Service des affaires juridiques, ni de l'avis juridique qu'il a émis, ni non plus des démarches entreprises, puis abandonnées, en vue de lancer un appel d'offres pour retenir les services d'une firme spécialisée dans le développement d'applications mobiles. De l'avis de l'inspecteur général, ces informations auraient dû apparaître afin d'être portées à l'attention des élus, ultimement responsables de l'octroi du contrat.

6.2 *Projet de contrat « Square Viger »*

6.2.1 *Contexte du projet de contrat*

Dans le cadre des festivités entourant le 375^e anniversaire de Montréal, un deuxième projet développé par le SGPVMR visait l'octroi d'un contrat pour des services d'interprétation à caractère historique dans le cadre de la mise en valeur du Square Viger.

Préalablement à ce projet, le réaménagement de deux (2) îlots avait été choisi comme première phase de la mise en valeur du Square Viger pour les célébrations du 375^e anniversaire de Montréal⁷¹.

Au début 2016, un premier constat est établi : l'ampleur, la complexité des travaux et les retards accumulés dans le dossier de mise en valeur du Square Viger font en sorte que les travaux ne pourront pas être complétés pour mai 2017, tel qu'initialement prévu. Dans sa réponse à l'Avis, le SGPVMR précise également que la portée du projet avait été revue

⁷¹ Projet du Sommaire décisionnel 1166300001 ayant pour objet l'octroi d'un contrat de services professionnels à l'organisme MEH pour des services d'interprétation à caractère historique dans le cadre de la mise en valeur du Square Viger.

à la hausse. Il faudra donc attendre à l'été 2018 pour que le réaménagement des îlots soit terminé⁷².

L'architecte paysagiste du SGPVMR responsable du dossier explique au Bureau de l'inspecteur général que le souci était d'éviter le mécontentement de la population face aux retards du chantier. L'idée était de rendre le chantier intéressant à la visite. C'est ainsi que différentes stratégies sont mises en place, notamment celle de mettre sur pied une application mobile grâce à laquelle il serait possible d'avoir de l'information sur l'avancement des travaux, de même que de l'information historique et patrimoniale.

Le directeur général et producteur délégué de MEH, Martin Laviolette, explique au Bureau de l'inspecteur général que le SGPVMR a approché MEH afin d'intégrer le site du chantier du Square Viger dans l'application mobile Cité-Mémoire. Une rencontre inscrite le 8 avril 2016 au calendrier électronique de l'architecte paysagiste du SGPVMR confirme qu'une rencontre a eu lieu entre MEH et le SGPVMR et des notes manuscrites prises lors de la rencontre attestent que le sujet abordé était l'idée d'intégrer le Square Viger dans le circuit de Cité-Mémoire. Dans sa réponse à l'Avis, le SGPVMR précise que cette rencontre intitulée « Rêver le Square Viger » se voulait une occasion de discuter des options numériques et que plusieurs idées et propositions sont ressorties.

6.2.2 Contrat préalable pour la fourniture et l'installation de caméras

Le 10 mars 2016, un chef de section du SGPVMR sollicite MEH par écrit dans le but de lui confier le mandat de développer le projet envisagé par son Service. Suite à l'envoi de cette lettre, une rencontre a eu lieu entre le SGPVMR et MEH, lors de laquelle l'organisme oriente et conseille les représentants du SGPVMR. MEH offre différentes options, notamment l'idée d'installer des caméras sur les toits des bâtiments entourant les lieux des travaux, afin de suivre l'évolution du chantier dès le début des travaux en juin 2016. L'idée était de filmer les travaux en cours de façon continue et d'utiliser les images par la suite.

Les travaux sont prévus débuter le 6 juin 2016 et l'architecte paysagiste du SGPVMR responsable du dossier indique au Bureau de l'inspecteur général qu'ils étaient au mois de mai 2016. Étant donné que le délai était trop court pour passer à travers les différents paliers d'autorisation pour l'achat et l'installation des caméras, l'architecte paysagiste du SGPVMR explique au Bureau qu'il a été convenu d'isoler l'item « caméra » de la demande et de créer une demande distincte parallèle, afin que le tout soit accepté à temps et que les caméras puissent être installées pour le début des travaux.

D'ailleurs, c'est seulement dans une lettre datée du 2 juin 2016 que le SGPVMR sollicite MEH afin de fournir et d'installer les caméras. MEH déposera son offre de services le 3 juin 2016. Le 15 juin 2016, un bon de commande est ainsi émis à MEH pour la fourniture et l'installation des caméras pour la somme de 19 982,66 \$, taxes incluses.

⁷² *Id.*



Bien que ce contrat soit d'une valeur inférieure à 25 000 \$ et puisse être accordé de gré à gré par la Ville à n'importe quel contractant, sans qu'il soit nécessaire de procéder par appel d'offres, l'inspecteur général tient à souligner certains faits en lien avec l'octroi de ce contrat, puisqu'ils seront abordés plus tard dans l'optique de discuter des pratiques risquées eu égard à la bonne gestion des fonds publics.

L'offre de services déposée par MEH pour la fourniture et l'installation des caméras détaillait les coûts de réalisation du contrat 13 580 \$ avant les taxes applicables. Selon ce que révèlent certaines communications du directeur de production de MEH, ce montant inclut des frais d'administration et de gestion négociés à 14%. Un montant de 3 800 \$ (21,86% de la valeur du contrat) a été ajouté aux coûts de réalisation afin de couvrir les contingences. À la fois l'architecte paysagiste du SGPVMR responsable du dossier et le chef de section du SGPVMR étaient au courant de ces faits.

Le Bureau de l'inspecteur général a eu accès au rapport des produits d'exploitation de MEH. Selon les données, le contrat pour la fourniture et l'installation des caméras révèle un profit de 6 131,97 \$. Le montant total du projet est de 19 982,66 \$ taxes incluses, soit 17 380 \$ avant les taxes. Au final, un montant de 16 511 \$ plus taxes a été versé à MEH pour ce contrat. Selon le détail du rapport des produits d'exploitation de MEH, les dépenses encourues par MEH s'élevaient à 10 379,03 \$ plus taxes. De ce montant, seulement 11,7% des charges sont associées aux salaires, avantages sociaux et frais de déplacement versés aux employés de MEH, alors que plus de 88% des charges représentent des honoraires payés à Torrentiel, à des fournisseurs et sous-traitants.

De façon plus précise, les charges sont ventilées de la façon suivante (ces charges n'incluent pas les taxes, lorsque applicables) :

- 1 213,28 \$ pour les salaires, avantages sociaux et frais de déplacement à l'égard de quatre (4) employés de MEH;
- 2 476,65 \$ pour des services professionnels de production confiés à l'entreprise Torrentiel;
- 6 690 \$ versés à un entrepreneur pour l'installation électrique, la fourniture, l'installation et la calibration des caméras, ainsi que la programmation du serveur.

Le détail des factures et des chèques démontre que MEH a versé à Torrentiel 15% du montant que l'organisme a reçu de la Ville, dans les jours suivant l'encaissement du chèque de la Ville.

Le directeur de production de l'organisme confirme au Bureau que la demande visant la fourniture et l'installation des caméras était urgente et qu'il a donc seulement contacté leur fournisseur usuel pour effectuer le contrat.

6.2.3 *Projet de contrat visant les services d'interprétation à caractère historique dans le cadre de la mise en valeur du Square Viger*

En plus du contrat accordé à MEH pour la fourniture et l'installation de caméras, le projet de contrat prévu être octroyé à MEH pour la réalisation du projet de mise en valeur du Square Viger (malgré que l'Administration municipale n'y ait pas donné suite) amène l'inspecteur général à formuler des recommandations en lien avec des pratiques risquées lors de l'octroi de contrats.

En mai 2016, MEH a déposé son offre de services sur le projet d'application mobile et un projet de convention de services professionnels a par la suite été rédigé. Le coût estimé pour la réalisation du projet est de 346 079,98 \$, taxes incluses, lequel comprend un montant de 79 315,50 \$ alloué pour les contingences (soit 22,9% de la valeur du contrat)⁷³. Le dossier décisionnel a également été préparé en vue de l'octroi du contrat.

L'architecte paysagiste du SGPVMR responsable du dossier justifie le choix de MEH par le fait que « tout le monde fait affaire avec Montréal en histoires ». Il ajoute qu'aucune autre entreprise ne pouvait offrir un service clé en main similaire à celui proposé par MEH. Dans sa réponse à l'Avis, le SGPVMR souligne que MEH prétendait détenir l'expertise technique, les ressources professionnelles à l'interne et le savoir-faire nécessaire pour mener le mandat à terme et avec succès.

L'architecte paysagiste du SGPVMR responsable du dossier affirme que son service aurait pu fractionner le mandat et octroyer trois (3) contrats de services différents à trois (3) firmes différentes, mais il n'a pas les connaissances ni l'expertise de gérer et coordonner le tout de façon à livrer le projet dans les délais avec la qualité attendue. Dans sa réponse à l'Avis, le SGPVMR confirme qu'il ne détient pas l'expertise et les connaissances requises dans les volets technologiques et au niveau de la mise en œuvre sur le site pour assurer la coordination nécessaire entre les firmes.

Le choix d'octroyer le contrat à MEH est justifié par le fait que l'organisme détient « une expertise non disponible au sein de l'appareil municipal et **possède l'ensemble des ressources professionnelles et techniques requises** pour définir et réaliser des projets de cette envergure »⁷⁴.

Les interventions prévues au projet de contrat sont les suivantes :

- la réalisation de cinq réalités augmentées avec personnages historiques;
- la réalisation de deux réalités virtuelles;
- la conception et réalisation de lunettes virtuelles permettant de vivre les réalités virtuelles sur les lieux mêmes du projet; et

⁷³ Projet de Sommaire décisionnel 1166300001 auquel le Bureau de l'inspecteur général a eu accès. Ce sommaire décisionnel n'a jamais été adopté.

⁷⁴ *Id.*



- la production de cinq capsules historiques portant sur le passé du Square Viger.⁷⁵

L'offre de services présentée par MEH en mai 2016 prévoit que les principaux coûts de réalisation sont liés aux activités suivantes :

- Pour la réalisation des réalités augmentées avec personnages historiques : la recherche historique, la rédaction des textes, la traduction des textes en trois (3) langues, les cachets d'artistes pour les comédiens et narrateurs, l'enregistrement de la narration en studio, le mixage audio, l'intégration des images et trames audio dans l'application mobile de MEH, les tests d'utilisabilité, les retouches et le polissage;
- Pour la réalisation des réalités virtuelles : la modélisation des expériences virtuelles, la fabrication et l'installation des lunettes virtuelles, la recherche et la validation des contenus, l'écriture des textes et la révision de ceux-ci, la recherche de photos et vidéos d'archives et la libération des droits afférents, le montage des vidéos, la production 3D, l'assemblage, la traduction et le talent des voix, l'enregistrement de la narration en studio, la musique et les effets sonores, l'inclusion dans l'application, les tests d'utilisabilité, les retouches et le polissage;
- Pour la production des capsules historiques : la recherche et la validation des contenus, l'écriture des textes et leur révision, la traduction des textes en trois (3) langues, la recherche de photos d'archives et la libération des droits afférents, l'assemblage, l'enregistrement de la narration en studio, les cachets d'artistes pour la narration en 4 langues, l'inclusion dans l'application, les tests d'utilisabilité, les retouches et le polissage.⁷⁶

Comme il est possible de le constater, plusieurs éléments du projet relèvent de tiers : les artistes (comédiens, narrateurs) qui enregistreront les vidéos et les trames audio à intégrer dans l'application mobile, la traduction en plusieurs langues et l'inclusion du contenu dans l'application.

L'enquête révèle également que le développement, la conception et la production des lunettes virtuelles seront confiés à un sous-traitant de l'organisme, d'après le directeur du développement de MEH.

⁷⁵ Offre de services de production présentée par MEH pour le projet du Square Viger et datée de mai 2016, p. 4.

⁷⁶ Offre de services de production présentée par MEH pour le projet du Square Viger et datée de mai 2016, p. 5-8.

Le 25 août 2016, il était prévu que le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal octroie à MEH le contrat visant la mise en valeur du Square Viger. Depuis, l'Administration municipale a décidé de ne plus donner suite au processus d'octroi.

Il est cependant intéressant de souligner certains questionnements exprimés au sujet de l'octroi du contrat de gré à gré à MEH. Le 4 août 2016, la Direction générale de la Ville fait mention de questionnements adressés par le cabinet politique au directeur du SGPVMR. Les interrogations soulevées remettent en question le choix du SGPVMR de procéder par octroi de gré à gré à MEH, puisque l'organisme semble « avoir une certaine exclusivité en vue du 375^e » et qu'un appel d'offres aurait pu être lancé :

- Quelles sont les firmes qui auraient pu réaliser ce mandat en plus de l'OBNL Mtl en Histoires?
- Quels sont les avantages / inconvénients de procéder avec Mtl en Histoires actuellement sachant que plusieurs mandats leur ont été donnés depuis quelques années et qu'ils semblent avoir une certaine "exclusivité" en vue du 375^e?
- Expliquer pourquoi pas aller en appel d'offres, quitte à ce que Mtl en Histoires le remporte.

77

6.2.4 Analyse des faits

Tel que mentionné, l'étude du contrat octroyé à MEH pour la fourniture et l'installation de caméras et l'étude du projet de contrat visant la réalisation du projet de mise en valeur du Square Viger révèlent des faits qui seront pertinents à la formulation de recommandations par l'inspecteur général et qui méritent d'être portés à l'attention du conseil municipal.

À l'égard du contrat octroyé à MEH pour la fourniture et l'installation des caméras autour du site des travaux visant le réaménagement du Square Viger, MEH ne possédait pas l'équipement, ni le personnel nécessaire à l'installation du matériel requis. L'organisme a dû faire affaire avec des fournisseurs et des sous-traitants.

Dans les faits, le rapport des produits d'exploitation de MEH et les détails de ce rapport démontrent que la majorité des dépenses encourues par l'organisme n'était pas associée au paiement des salaires des employés et que la majorité du travail n'a ainsi pas été exécutée par MEH. Plus de 88% des dépenses encourues étaient associées aux honoraires et frais chargés par des sous-traitants.

D'autre part, le paiement versé à MEH pour ce contrat inclut un montant prévu pour les contingences, alors que cette somme devrait être réservée par le SGPVMR et payée uniquement dans l'éventualité où les coûts de réalisation de certains imprévus dépassent le budget prévu pour le projet. Ici donc, le montant prévu pour les contingences a été automatiquement remis à MEH comme faisant partie intégrale du montant du contrat, alors que cela est loin de correspondre à la raison d'être des contingences à un contrat. Il est important de noter cependant qu'une entente subséquente au versement de cette somme est intervenue entre MEH et la Ville, selon laquelle l'organisme remettra le montant déjà versé à titre de contingences à la Ville.

⁷⁷ Courriel daté du 8 août 2016, envoyé par la Direction générale de la Ville au directeur du SGPVMR.



En ce qui concerne le projet de contrat visant les services d'interprétation à caractère historique dans le cadre de la mise en valeur du Square Viger, celui-ci n'a jamais été octroyé à MEH. Cependant, l'inspecteur général constate qu'une partie non négligeable du contrat aurait été effectuée par des sous-traitants de MEH, notamment le développement, la conception et la production des lunettes virtuelles, mais aussi certaines portions en lien avec la réalisation des réalités augmentées et des réalités virtuelles.

Dans sa réponse à l'Avis, MEH admet que la réalisation de ce projet aurait nécessité l'embauche de ressources techniques spécialisées, telles que caméramans, monteurs ou programmeurs.

7. Intervention de l'inspecteur général à l'égard des contrats et projets de contrat visés par l'enquête

7.1 Raisons justifiant l'intervention de l'inspecteur général

7.1.1 Principes généraux

Le principe applicable à tout donneur d'ouvrage public, incluant les municipalités et donc la Ville de Montréal et ses arrondissements, est que lorsqu'un contrat d'assurance, d'approvisionnement, de services ou de travaux de construction comprend une dépense égale ou supérieure à 100 000 \$, le donneur d'ouvrage **doit** adjuger le contrat en utilisant la **procédure d'appel d'offres public**⁷⁸.

Il s'agit là d'une obligation imposée par le législateur. Elle est impérative, possède un caractère d'ordre public et constitue une formalité essentielle à l'existence même du contrat⁷⁹.

Le recours aux appels d'offres publics vise essentiellement, pour un donneur d'ouvrage, à « **rejoindre en même temps tous les intéressés** qui ont la capacité de contracter,

⁷⁸ Voir notamment à l'égard des municipalités : *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, c. C-19), art. 573.

⁷⁹ André Langlois, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 3e édition, Les Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2005 (p. 222-223).

l'expertise et la compétence requises pour l'exécution du contrat **de manière à susciter la plus grande concurrence** »⁸⁰.

Les principes fondamentaux, qui sous-tendent les règles encadrant l'octroi de contrats publics et qui ont été maintes fois réaffirmés par les tribunaux⁸¹, existent pour assurer :

1. l'obtention du meilleur produit au meilleur prix, à l'avantage du donneur d'ouvrage;
2. la liberté de concurrence; et
3. l'égalité des chances d'accéder aux marchés publics, de sorte que chacun ait l'opportunité de soumettre une offre et d'obtenir le contrat.

L'objectif que doivent poursuivre les municipalités lors de l'octroi d'un contrat est donc de faire intervenir le jeu de la concurrence afin d'obtenir le meilleur prix. De cette façon, elles s'assurent de protéger les intérêts des contribuables et évitent le gaspillage des deniers publics.

Il existe certaines exceptions au principe obligeant les donneurs d'ouvrage publics à recourir à la procédure d'appel d'offres pour des contrats dont la valeur est égale ou supérieure au seuil de 100 000 \$. L'une de ces exceptions trouve application lorsque le contrat est conclu avec un organisme à but non lucratif⁸².

La Ville de Montréal et ses arrondissements peuvent ainsi conclure certains contrats de gré à gré avec un organisme à but non lucratif, même si la valeur des contrats dépasse le seuil financier nécessitant le recours à un appel d'offres public⁸³. Cependant, il s'agit ici d'une exception à la règle qui doit donc être interprétée limitativement.

⁸⁰ Me Pierre Giroux et Me Denis Lemieux, *Contrats des organismes publics québécois*, éd. Wolters Kluwer (pages 809-2).

⁸¹ *R.P.M. Tech inc. c. Gaspé (Ville)*, 14 avril 2004, Cour d'appel, REJB 2004-60675 (par. 25); *Drummondville (Ville de) c. Construction Yvan Boisvert inc.*, 2004 CanLII 73066 (QC CA) (par.1); *Groupe Morin Roy, s.e.n.c. c. Blainville (Ville)*, 19 juin 2003, Cour supérieure, REJB 2003-43965 (par. 24); *Archevêque & Rivest ltée c. Beaucage*, 22 août 1983, Cour d'appel, EYB 1983-118139 (par. 52). Voir également la jurisprudence citée par Me Pierre Giroux et Me Denis Lemieux, *Contrats des organismes publics québécois*, éd. Wolters Kluwer (pages 814-815).

⁸² *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, c. C-19), art. 573.3 par. 2.1.

⁸³ Il est ici question de contrats de fourniture d'assurance, de fourniture de matériel, de fourniture de matériaux et de contrats de services, à l'exclusion des contrats pour des services en matière de collecte, de transport,



Quant à la sous-traitance, elle est permise dans les contrats octroyés par la Ville et les arrondissements, à moins d'être expressément interdite dans les documents d'appel d'offres. Toutefois, même lorsque autorisé, le contractant ne peut avoir recours à la sous-traitance pour exécuter l'ensemble des travaux ou des services requis par le contrat :

« La sous-traitance doit nécessairement avoir comme objet une partie et non la totalité des travaux ou de la prestation. Ainsi, le contrat de sous-traitance ne peut pas porter sur la coordination, la direction, la gestion ou la supervision de l'ouvrage, à moins que le client n'y donne son consentement. L'exécution de ces tâches revient, en principe, à l'entrepreneur général conformément à la disposition prévue à l'article 2099 C.c.Q. Il est donc interdit à l'entrepreneur général ou au prestataire de services de céder la totalité du contrat d'entreprise ou de prestation de services intervenu avec le client. »⁸⁴

De la même façon, le recours à la sous-traitance doit être pris avec beaucoup de circonspection lorsque le contrat est accordé de gré à gré à un organisme à but non lucratif, afin d'éviter que l'exception législative ne soit utilisée à mauvais escient afin de se soustraire à la procédure d'appel d'offres imposée par la loi.

Le 23 mars 2015, l'inspecteur général déposait au conseil municipal de la Ville de Montréal un rapport de recommandations à l'égard du Projet de revalorisation et de développement Horizon 2017 de la Société Jean-Drapeau (ci-après : Rapport SPJD). Il y affirmait que l'exception prévue à la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, c. C-19) (ci-après : LCV) ne pouvait pas permettre à un organisme à but non lucratif d'obtenir de gré à gré un contrat d'une valeur supérieure à 100 000 \$, pour ensuite sous-traiter la majorité des produits ou services qu'il s'est engagé à fournir :

« Comme il s'agit d'une exception au principe de l'égalité des chances pour toute personne qualifiée de contracter avec une municipalité, il faut cependant que le service à accomplir prévu au contrat soit bel et bien effectué par cet organisme. Cet organisme ne pourrait sous-traiter la majorité du produit qu'elle s'est engagée à faire et ne servir en quelque sorte que de courroie de transmission pour des entreprises privées, ce qui serait une façon de contourner, pour le donneur d'ouvrage, l'obligation de procéder par appel d'offres public. »⁸⁵

de transbordement, de recyclage ou de récupération des matières résiduelles et des contrats d'exécution de travaux.

⁸⁴ *Optique André Besner c. Donat Lecompte & Fils inc.*, J.E. 96-1556 (C.S.).

⁸⁵ *Rapport sur le Projet de revalorisation et de développement, Horizon 2017 de la Société du parc Jean-Drapeau*, déposé par l'inspecteur général de la Ville de Montréal au conseil municipal le 23 mars 2015, p. 11.

L'inspecteur général tient également à rappeler un autre principe établi dans le cadre du Rapport SPJD, celui de la conséquence qu'entraînent les dérogations aux dispositions impératives relatives à l'octroi des contrats :

« Il est un principe bien établi que les dispositions impératives en matière d'adjudication des contrats municipaux **sont d'ordre public et que leur non-respect entraîne la nullité des contrats**. La question qui demeure sera de déterminer **si toutes** les dispositions de la loi doivent être considérées comme impératives.

La doctrine résume ce postulat de la façon suivante :

Une certaine jurisprudence s'interroge sur l'impact réel du non-respect des dispositions de la Loi sur la protection de la libre concurrence, l'égalité des chances entre soumissionnaires et l'obtention du meilleur prix ou de la meilleure offre. Elle nous apparaît pertinente pour notre examen de la décision de la Cour d'appel dans l'affaire de L'Immobilière.

*Ainsi, André Langlois, dans son ouvrage sur les contrats municipaux par soumissions publiques (référence omise), rappelle que certaines décisions mettent l'accent sur « la qualité et l'efficacité de la mise en concurrence effectivement réalisée et non sur le respect aveugle des dispositions de la loi en cas d'absence de préjudice pour la collectivité ». Nous croyons que ces décisions sont pour l'essentiel bien fondées et cherchent à éviter de « jeter le bébé avec l'eau du bain ». **Si la Cour juge que le non-respect des dispositions ne porte pas atteinte à la liberté de concurrence, l'égalité des chances et l'obtention du meilleur prix ou de la meilleure offre, elle refusera d'intervenir.** C'est l'essentiel de ces décisions.⁸⁶ (notre emphase)*

C'est donc dire que dans le cas où il y a atteinte à ces objectifs, un tribunal n'hésiterait pas à intervenir et sanctionner toute illégalité par une déclaration de nullité d'un tel contrat. »

En l'espèce, l'inspecteur général a constaté plusieurs manquements graves à ces règles dans les contrats et projets de contrat visés par son enquête, tel qu'il en a été fait mention et tel qu'il sera abordé dans les sections suivantes.

7.1.2 Recours à des fournisseurs et sous-traitants par MEH

Les contrats et projets de contrat visés par l'enquête de l'inspecteur général présentent de nombreuses similarités avec le Rapport SPJD. Tout comme il en avait été question dans ce rapport, rendu public il y a maintenant presque deux (2) ans, l'organisme à but non lucratif sollicité par la Ville et les arrondissements n'est pas en mesure de réaliser lui-même les projets.

⁸⁶ Marc LAPERRIÈRE, *Le système de pondération et d'évaluation des offres et ses embûches; retour sur l'affaire de « L'Immobilière »* (EYB2010DEV, EYB2013DEV1945, dans *Développements récents en droit municipal* (2010), Service de la formation continue du Barreau du Québec, 2010), (page. 8).



Dans sa réponse à l'Avis, MEH explique que l'organisme ne peut se permettre d'embaucher des concepteurs ou professionnels spécialisés sur une base annuelle. De l'aveu de MEH, ses employés travaillent sous la direction de Martin Laviolette, lui-même employé de Torrentiel (Martin Laviolette assume les fonctions de directeur général et de producteur délégué de MEH à titre d'employé de Torrentiel, puisqu'il s'agit d'un mandat confié à Torrentiel via l'entente intervenue avec MEH).

L'essentiel du Plan lumières de l'arrondissement de Lachine, de même que du projet de mise en lumière des ponts et passerelles de l'arrondissement du Sud-Ouest, consistait à éclairer ou illuminer des bâtiments et structures. Or, MEH ne possède ni l'équipement, ni l'expertise, ni les compétences, ni le personnel lui permettant de réaliser l'essentiel du contrat. MEH était ainsi incapable d'accomplir seul l'objet principal de ces deux (2) contrats.

Tel que le confirment les données comptables et les versions des différentes personnes rencontrées par le Bureau de l'inspecteur général, l'organisme devait faire affaire avec des fournisseurs, des sous-traitants et des consultants, tant à l'étape de l'étude de faisabilité qu'au moment de mettre en œuvre le projet.

En ce qui concerne le Plan lumière de l'arrondissement de Lachine, au stade de l'étude de faisabilité, plus de 86% des dépenses encourues par MEH visaient à couvrir les honoraires et frais de consultants et de sous-traitants. Au stade de la mise en œuvre du projet, le portrait n'est guère plus reluisant : selon l'offre de services déposée par l'organisme, 72,3% des coûts de réalisation, soit plus de 612 710 \$ sur 847 460 \$ (avant les taxes), sont associés à l'achat d'équipement et aux frais d'installation, et une partie des coûts réservés à la main d'œuvre devra faire l'objet de sous-traitance, faute de personnel qualifié chez MEH (besoin d'un expert en éclairage et d'un ingénieur électrique).

En ce qui a trait à la mise en lumière des ponts et passerelles de l'arrondissement du Sud-Ouest, au stade de l'étude de faisabilité, plus de 90% des dépenses encourues par MEH visaient à couvrir les honoraires et frais de consultants et de sous-traitants. Au stade de la mise en œuvre du projet, la situation n'est pas différente : selon l'offre de services déposée par l'organisme, 75% des coûts de réalisation, soit plus de 741 433 \$ sur 988 000 \$ (avant les taxes), étaient associés à l'achat d'équipement et aux frais d'installation.

La majorité des dépenses pour les contrats des arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest était donc associée à l'achat et l'installation d'équipement et au paiement d'experts en éclairage et d'ingénieurs électriques. Seule une mince partie des coûts était réservée au paiement d'employés de MEH. Ce n'est ainsi pas MEH qui fournit réellement les services faisant l'objet des contrats, mais plutôt des entreprises commerciales qui agissent comme fournisseurs, sous-traitants ou consultants.

Bien que certains dirigeants de MEH prétendent que l'organisme est un développeur de concepts et un gestionnaire de projets, et qu'il supervise les tâches effectuées par les sous-traitants, les consultants et les fournisseurs, il n'en demeure pas moins que les concepts et scénarios élaborés et développés dans le cadre des études de faisabilité

étaient notamment l'œuvre de certains consultants de MEH qui agissaient de concert avec le directeur du développement de l'organisme. D'ailleurs, dans sa réponse à l'Avis, MEH admet que la rédaction de l'ensemble des études de faisabilité relativement aux projets a été confiée à un consultant.

Toujours dans sa réponse à l'Avis, MEH nomme l'artiste et concepteur du Plan lumières de l'arrondissement de Lachine dont les services ont été retenus pour la réalisation du concept élaboré par l'organisme. Une comparaison avec la liste des employés salariés de MEH permet à l'inspecteur général d'observer que cet individu est un consultant de l'organisme.

Au surplus, l'enquête révèle même que la gestion, la direction administrative et la production déléguée des projets exécutés par MEH sont du ressort de Torrentiel, une entreprise privée liée contractuellement à l'organisme et qui reçoit en contrepartie des sommes substantielles en guise d'honoraires. MEH ne peut ainsi pas se prétendre gestionnaire des projets. Tout comme il en avait été question dans le Rapport sur SPJD à l'égard du Quartier international de Montréal (QIM), l'inspecteur général s'interroge sérieusement sur la valeur ajoutée qu'apporte MEH à titre de gestionnaire du projet.

Ce qui frappe l'inspecteur général dans le présent dossier est qu'il est manifeste que les irrégularités et le stratagème mis au jour dans le cadre de son enquête sur le Projet de revalorisation et de développement Horizon 2017 de la Société du parc Jean-Drapeau ont été utilisés dans le cadre des contrats et projets de contrat prévus d'être octroyés à MEH.

Dans les faits, MEH se trouve ici à obtenir des contrats de gré à gré en raison de son statut d'organisme à but non lucratif, alors que d'importantes parties ne peuvent être réalisées par son personnel et doivent être confiées à des fournisseurs, à des consultants ou à des sous-traitants qui possèdent l'équipement, mais également la capacité et l'expertise pour effectuer le travail requis.

Or, presque deux (2) ans se sont écoulés depuis le dépôt du Rapport SPJD qui a fait l'objet de nombreuses interventions de la part des instances municipales et d'une attention médiatique importante⁸⁷.

À ce stade, il est également utile de répéter certains aspects de la présentation dispensée par le Service des affaires juridiques de la Ville de Montréal peu de temps avant l'octroi des contrats à MEH, et qui avait été soulevée par certains employés de l'arrondissement de Lachine :

« L'OBNL à qui la Ville octroie un contrat de gré à gré ne peut servir de simple courroie de transmission de l'argent de la Ville vers des tiers pour permettre ainsi à la Ville de déroger aux règles d'adjudication des contrats qui lui seraient autrement applicables. Il faut que le mandat confié à l'OBNL s'inscrive dans le cadre de sa mission (en vertu de ses lettres patentes) et que ce dernier ait la compétence et les ressources nécessaires pour fournir l'essentiel des services visés par le contrat avec la Ville. À cet effet, la clause suivante peut être insérée dans les contrats avec l'OBNL :

⁸⁷ Les différentes interventions qui ont eu lieu suite au dépôt du rapport ont été résumées dans le Rapport annuel pour l'année 2015, disponible sur le site Internet du Bureau de l'inspecteur général.



« L'Organisme déclare que les services visés par le présent contrat s'inscrivent dans le cadre de sa mission et qu'il a les compétences requises pour les fournir.

Le recours à la sous-traitance est interdit, sauf de manière accessoire, et l'Organisme s'engage à fournir l'essentiel des services à même ses propres ressources.» »⁸⁸

Dans les faits, MEH agit comme une courroie de transmission permettant à des entreprises commerciales (les fournisseurs et sous-traitants) d'obtenir de l'argent public, alors qu'il a été dérogé aux règles d'adjudication des contrats en raison du statut d'organisme à but non lucratif de MEH et que des contrats frôlant un (1) million de dollars ont été conclus de gré à gré par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest en utilisant cette exception.

En ce qui concerne les deux (2) projets de contrats développés par le SGPVMR, bien que l'Administration municipale ne leur ait pas donné suite, l'inspecteur général tient à souligner les similarités avec les contrats accordés par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest et de porter ces faits à l'attention du conseil municipal, puisque ces projets étaient prévus être accordés de gré à gré à MEH :

- Projet « Fleuve-Montagne » :
 - Dans le cadre du contrat visant à effectuer l'étude de faisabilité, MEH a dû consulter trois (3) firmes spécialisées en développement mobile et en réalité virtuelle car l'organisme n'avait pas les compétences pour évaluer lui-même les travaux à réaliser et deux (2) consultants ont travaillé sur l'étude de faisabilité déposée par l'organisme. De plus, 9.2% de la valeur du contrat a été remise à Torrentiel à titre d'honoraires pour la gestion du projet, soit un montant de 1 200 \$ plus taxes.
 - Un volet majeur du contrat visant la réalisation du projet « Fleuve-Montagne » consistait à développer et produire une application mobile. Malgré la réception d'un avis juridique provenant du Service des affaires juridiques de la Ville affirmant que MEH devait fournir les services visés par le contrat à même ses ressources, il était prévu de confier l'ensemble du projet, incluant le développement de l'application mobile, à MEH pour la seule raison que les délais étaient serrés et que scinder ce volet du contrat pour le confier à une autre entreprise complexifierait la coordination du projet. Or, MEH n'est pas une firme informatique de développement et ne compte pas, parmi son personnel, le personnel nécessaire à la réalisation du volet portant sur le développement et la production d'une application mobile.

⁸⁸ Présentation PowerPoint intitulée « Les organismes à but non lucratif » datée d'avril 2016 et dispensée par le Service des affaires juridiques de la Ville de Montréal, diapositive 21.

- Le projet de sommaire décisionnel pour la réalisation du projet justifiait le choix de MEH comme adjudicataire par le fait que l'organisme détient « une expertise non disponible au sein de l'appareil municipal et **possède l'ensemble des ressources professionnelles et techniques requises** pour définir et réaliser des projets de cette envergure ». Or, l'enquête révèle que ce n'est pas le cas.
- Projet « Square Viger » :
 - Un contrat préalable visant la fourniture et l'installation de caméras dans le cadre de la mise en valeur du Square Viger a été octroyé de gré à gré à MEH. L'organisme a, dans les faits, eu recours à des fournisseurs et sous-traitants pour réaliser l'objet principal du contrat, soit pour fournir et installer des caméras. Plus de 88% des charges représentent des honoraires payés à Torrentiel et à des fournisseurs.
 - En ce qui a trait à la réalisation du projet de mise en valeur du Square Viger, le directeur du développement de MEH confie que le développement, la conception et la production des lunettes auraient été confiés à un sous-traitant. Il s'agit là d'un volet non négligeable du projet, puisque ce sont ces lunettes qui permettent d'expérimenter les réalités virtuelles conçues pour le projet. D'autre part, l'offre de services déposée par MEH permet de constater que d'autres éléments du projet auraient été confiés à des sous-traitants (notamment en lien avec le contenu des réalités augmentées et des réalités virtuelles - comédiens, narrateurs, traducteurs, inclusion du contenu dans l'application mobile)
 - Le projet de sommaire décisionnel pour la réalisation du projet justifiait le choix de MEH comme adjudicataire par le fait que l'organisme détient « une expertise non disponible au sein de l'appareil municipal et **possède l'ensemble des ressources professionnelles et techniques requises** pour définir et réaliser des projets de cette envergure ». Or, l'enquête révèle que ce n'est pas le cas.

Eu égard aux projets développés par le SGPVMR, l'inspecteur général est en mesure de constater que les contrats visant leur réalisation étaient prévus être octroyés à MEH, alors que cet organisme ne possédait pas les ressources pour réaliser l'ensemble du contrat et que plusieurs parties auraient été confiées à des fournisseurs et sous-traitants.



7.1.3 *Décision de procéder par octroi de gré à gré en contravention des règles législatives*

D'emblée, l'inspecteur général souligne qu'il ne pose pas de jugement sur la qualité des projets conçus et développés par MEH dans les études de faisabilité et proposés aux arrondissements et au SGPVMR. Le rapport ne conteste pas le fait que certaines idées mises de l'avant par MEH auprès des arrondissements et du SGPVMR puissent revêtir un intérêt dans le cadre des festivités entourant le 375^e anniversaire de Montréal.

Toutefois, l'inspecteur général estime que les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest ne pouvaient pas accorder de gré à gré à MEH les contrats envisagés pour leur projet respectif. Certains volets importants de la réalisation de ces contrats concernaient la fourniture d'équipements et de services, qui de par leur nature même, ne relevaient vraisemblablement pas de la mission de MEH et ne pouvaient réalitement pas être effectués par le personnel de l'organisme.

Dans sa réponse à l'Avis, l'arrondissement de Lachine affirme ne pas avoir de doute quant au fait que le projet entre dans la mission de MEH pour promouvoir et valoriser l'éducation en matière d'histoire et de patrimoine. L'arrondissement explique que ce projet « n'est que la première phase d'un projet historique plus global mettant en vedette un tableau de projection animée, des murales en réalité augmentée et des parcours éducatifs et culturels à divers points d'intérêts ».

Cependant, tant pour le projet de l'arrondissement de Lachine que de celui du Sud-Ouest, les trois-quarts des coûts de réalisation étaient détaillés aux études de faisabilité et aux offres de services déposées par MEH comme étant associés à l'achat et l'installation d'équipements. Au surplus, les études de faisabilité indiquaient les équipements nécessaires pour la mise en œuvre du concept.

De son côté, l'arrondissement du Sud-Ouest soutient avoir discuté avec MEH pour s'assurer que ce seraient des employés de l'organisme qui réaliseraient le projet, sauf évidemment pour l'achat d'équipements.

De l'avis de l'inspecteur général, une fois les études de faisabilité déposées, les arrondissements auraient dû scinder ces volets des contrats accordés à MEH et les confier à des fournisseurs et des entreprises spécialisées en éclairage, par voie d'appels d'offres publics. Cela aurait ainsi permis de susciter la concurrence et d'obtenir ces équipements et services au meilleur prix, tel que le commandent la loi et les principes de saine gestion des fonds publics. MEH aurait pu être mandaté pour surveiller que le tout se fasse conformément au concept développé dans l'étude de faisabilité, à condition qu'il ne sous-traite pas cette partie du travail.

Au lieu de séparer ces volets et de procéder par appels d'offres publics pour trouver un adjudicataire compétitif, les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest ont plutôt laisser le soin à MEH de contacter des fournisseurs d'équipements et des sous-traitants pour exécuter les services requis. Or, dans ces deux (2) dossiers, la question de lancer un appel d'offres pour certaines parties du contrat avait été soulevée en cours de processus d'adjudication. Les arrondissements ont finalement décidé d'octroyer l'ensemble du

contrat de gré à gré à MEH, en déléguant à l'organisme la recherche des fournisseurs pour les équipements et des sous-traitants pour l'installation.

L'inspecteur général estime que les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest ne pouvaient pas accorder de gré à gré à MEH les contrats envisagés pour leur projet respectif.

Dans sa réponse à l'Avis, MEH soutient que les divers projets visés par l'enquête de l'inspecteur général s'inscrivent dans l'évolution naturelle du projet Cité-Mémoire qui vise à doter Montréal de parcours à caractère historique et patrimonial, et que l'organisme est le seul à offrir « ce genre de projet intégré ».

Georges Fournier, le directeur administratif de MEH, explique au Bureau que l'organisme se spécialise peu à peu vers un service clé en main. Lui et le directeur du développement de MEH confirment que l'organisme ne perçoit pas de profits au niveau de l'achat d'équipements. Cependant, l'inspecteur général estime que ce n'est pas là où réside le problème.

En confiant l'achat et l'installation d'équipements permettant l'éclairage professionnel de structures et bâtiments à un organisme à but non lucratif, sous le couvert de l'exception aux règles d'adjudication des contrats, alors que cet organisme ne détient ni l'équipement, ni le personnel, ni les connaissances, ni l'expertise nécessaires à ces services, les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest ont détourné les règles auxquelles ils étaient soumis et ont adopté une pratique allant à l'encontre des principes encadrant l'adjudication des contrats publics.

Le directeur de production de MEH déclare que l'organisme fait souvent affaires avec les mêmes fournisseurs et sous-traitants, sans demander de soumission, ni exiger de devis, ni même lancer d'appels d'offres. Un simple estimé par téléphone ou courriel suffit pour passer une commande. Le directeur de production ajoute qu'étant donné que les fournisseurs usuels sont souvent sollicités, MEH n'effectue aucune recherche de prix. Il précise que dans le cadre du Plan lumières de l'arrondissement de Lachine, MEH n'a effectué aucune estimation mais qu'une recherche de prix est actuellement en cours.

Le directeur de production de MEH admet que même dans les cas où une recherche de prix est effectuée, ce n'est pas forcément le fournisseur offrant le plus bas prix qui est choisi car pour l'organisme, la compétence doit aussi être considérée.

Le directeur du développement de MEH explique, quant à lui, qu'il considère que la procédure d'appel d'offres est peu efficace pour l'achat d'équipements car ce qui est requis est souvent trop spécialisé et peu de fournisseurs peuvent répondre à l'appel d'offres. Cependant, même en présence de peu de fournisseurs, un appel d'offres peut être lancé pour stimuler le marché et s'assurer de l'obtention du plus bas prix.

C'est donc dire que les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest ont délégué l'achat et l'installation d'équipements, de même que certains autres services, à un organisme qui ne se soucie pas, en premier lieu, des coûts et qui n'effectue souvent aucune recherche de prix.



L'inspecteur général considère cette pratique comme étant contraire à l'esprit de la loi, aberrante et clairement déficiente eu égard à la saine gestion des fonds publics. Les arrondissements ont détourné la raison d'être de l'exception législative permettant à un organisme à but non lucratif d'obtenir des contrats de gré à gré malgré la valeur substantielle des dépenses que ces contrats peuvent engendrer. Ils ont octroyé à un organisme à but non lucratif des contrats dont plusieurs volets et la majorité des dépenses se relevaient pas de sa mission et à l'égard desquels l'organisme ne détenait pas les capacités et l'expertise nécessaires pour les réaliser.

Dans sa réponse à l'Avis, l'arrondissement de Lachine explique que « compte tenu des délais de réalisation, l'option d'appel d'offres publics, tant pour le développement d'un concept que pour la réalisation, rendait hors d'atteinte l'exécution de ce projet selon les critères et dates butoirs imposés par la Ville ». Ce prétexte ne peut justifier une telle dérogation aux règles impératives d'octroi des contrats, considérées d'ordre public.

La nature même de certains volets importants des contrats aurait dû inciter à davantage de vigilance de la part des arrondissements, qui, après avoir procédé par gré à gré pour confier la définition du concept à MEH, n'auraient pas dû mandater l'organisme pour fournir les équipements et les services requis qu'il ne pouvait lui-même fournir ou réaliser.

L'inspecteur général conclut que les contrats octroyés par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest **doivent être déclarés nuls, puisqu'ils contreviennent aux dispositions impératives en matière d'adjudication de contrats**. Ces règles sont d'ordre public et constituent une formalité essentielle à l'existence même du contrat. Le non-respect de ces règles en l'espèce entraîne la nullité des contrats accordés, puisqu'il met à mal l'objectif que doit poursuivre la Ville, soit de susciter la plus grande concurrence dans un marché compétitif par le biais d'une procédure d'appel d'offres, à moins que les services visés par le contrat puissent être réalisés par un organisme à but non lucratif.

Du côté du SGPVMR, l'inspecteur général formule les commentaires suivants :

- Projet « Fleuve-Montagne » :
 - L'enquête révèle qu'au niveau de la réalisation du projet, le volet touchant au développement et à la production de l'application mobile aurait dû faire l'objet d'un appel d'offres afin de recourir aux services professionnels d'une firme spécialisée, conformément à l'avis reçu du Service des affaires juridiques de la Ville. Encore ici, c'est sous le prétexte de manque de temps et de difficulté dans la coordination que le directeur de la STI (consulté pour valider que les coûts du volet correspondent aux coûts du marché) a recommandé que l'ensemble du contrat soit confié de gré à gré à MEH, tout en sachant que l'organisme n'était pas spécialisé dans ces services et qu'il aurait été possible d'obtenir un plus bas prix en lançant un appel d'offres.
 - Dans sa réponse à l'Avis, le SGPVMR explique que, suivant la recommandation de la STI, il a privilégié de procéder par gré à gré, plutôt que par appel d'offres public, pour le volet touchant au développement et à la production de l'application mobile, « en raison du montant estimé en deçà d'un

million de dollars, plafond établi pour l'octroi de contrat à un OBNL ». De l'avis de l'inspecteur général, cette réponse révèle une profonde incompréhension du SGPVMR à l'égard des règles encadrant le processus contractuel et de la raison pour laquelle il a été décidé de ne pas suivre l'avis du Service des affaires juridiques de la Ville, lequel recommandait de procéder par appel d'offres public pour ce volet du contrat. En effet, le seuil monétaire de un (1) million de dollars ne constitue pas le plafond établi pour l'octroi de contrat à un OBNL, mais plutôt le plafond au-delà duquel l'OBNL doit détenir une autorisation de l'Autorité des marchés financiers.

- L'enquête révèle que Martin Laviolette a assuré à l'architecte paysagiste responsable du dossier que ce seraient des employés de MEH qui réaliseraient le projet. De même, le directeur du développement de l'organisme déclare au Bureau de l'inspecteur général que MEH embaucherait (1) ou deux (2) développeurs à titre d'employés permanents pour le projet. À cet effet, le SGPVMR explique dans sa réponse à l'Avis qu'il s'est assuré de la faisabilité pour MEH de recourir à l'embauche de personnel spécialisé en développement d'applications mobiles, mais qu'il « prenait pour acquis que l'embauche d'un ou des développeurs d'application mobile par Montréal en histoires n'était qu'une question de temps ». Cependant, il n'en demeure pas moins qu'il est risqué pour le SGPVMR de prévoir octroyer ce volet de gré à gré à un organisme, en utilisant une exception législative et en ne sollicitant pas un marché concurrentiel, alors qu'au moment de l'octroi du contrat, cet organisme ne possède pas les ressources suffisantes, ni l'expertise nécessaire pour réaliser ce volet. Le SGPVMR ne pouvait simplement « prendre pour acquis » que l'embauche se ferait, compte tenu des mises en garde reçues de la part du Service des affaires juridiques.
 - Dans sa réponse à l'Avis, le SGPVMR ajoute qu'il a effectué une « demande de soumission » auprès de MEH pour la réalisation de l'application mobile et que la « démarche de cet appel d'offres » respectait « le protocole établi ». Le SGPVMR mentionne que l'appel d'offres a été lancé par le Bureau d'appel d'offres du Service, lequel a également procédé à l'ouverture de la soumission. L'inspecteur général tient à préciser que la démarche visant la sollicitation de MEH ne s'inscrit pas du tout dans une procédure d'appel d'offres, mais il s'agit plutôt d'un octroi de contrat de gré à gré. L'offre de services de MEH ne peut être considérée comme étant une soumission déposée dans le cadre d'un appel d'offres. La vision du SGPVMR quant à la procédure suivie est donc erronée.
- Projet « Square Viger » :
 - Le contrat accordé à MEH pour la fourniture et l'installation des caméras dans le cadre de la mise en valeur du Square Viger revêt les mêmes préoccupations



que les contrats octroyés par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest.

- De par sa valeur (inférieure à 25 000 \$), le SGPVMR pouvait octroyer ce contrat de gré à gré au contractant de son choix.
- Cependant, l'inspecteur général déplore que le contrat ait été accordé à MEH, alors qu'il était évident que les travaux ne pourraient être effectués par l'organisme puisqu'ils ne relevaient ni de sa compétence ni de sa mission.
- En effet, il faut rappeler que dans le cadre de ce contrat, plus de 88% des dépenses encourues par MEH étaient associées au paiement de fournisseurs et de sous-traitants qui réalisaient l'essentiel du contrat qui consistait à fournir et installer des caméras.
- Au surplus, dans la ventilation de ses honoraires, MEH a inclus des frais d'administration et de gestion négociés à 14% (correspondant à 2 433 \$ plus taxes) ainsi qu'un montant de 3 800 \$ (soit 21,86% de la valeur du contrat) pour couvrir les contingences, et a obtenu des profits évalués à 6 131,97 \$⁸⁹.
- L'inspecteur général remet donc en question la « plus-value » du choix d'accorder le contrat à MEH qui agit, en quelque sorte, comme un intermédiaire. D'un point de vue gestion des deniers publics, le SGPVMR aurait certainement pu obtenir un plus bas prix pour les services visés en sollicitant directement les firmes capables de réaliser les travaux requis.
- De l'avis de l'inspecteur général, justifier l'octroi sous le sceau de l'urgence de procéder ne peut suffire. Compte tenu de la valeur du contrat (inférieure à 25 000 \$), le SGPVMR aurait très bien pu octroyer le contrat de gré à gré à une entreprise spécialisée dans les services requis plutôt que de procéder de gré à gré avec un organisme qui ferait ensuite appel à ses propres fournisseurs pour réaliser le contrat.

Dans sa réponse à l'Avis, le SGPVMR soutient que, tant pour le projet de contrat « Fleuve-Montagne » que pour Square Viger, les processus suivis respectent des règles prescrites et que le Service a été clair avec MEH quant aux conditions d'octroi des contrats eu égard à la nécessité de fournir les services à même ses ressources.

Cependant, de l'avis de l'inspecteur général, l'étude des processus suivis par le SGPVMR démontrent plusieurs pratiques risquées, eu égard à la saine gestion des fonds publics et à l'octroi de contrats à un organisme qui ne possède pas les ressources ni l'expertise nécessaires pour réaliser des volets importants des contrats. D'ailleurs, il est important de souligner que la Direction générale de la Ville a porté à la connaissance du directeur du SGPVMR des questionnements exprimés par le cabinet politique relativement au choix

⁸⁹ Voir le rapport des produits d'exploitation de MEH pour ce contrat.

du Service de procéder par octroi de gré à gré à MEH pour la réalisation du projet de mise en valeur du Square Viger. Le cabinet politique se demandait alors si d'autres firmes auraient pu réaliser le mandat, se questionnait sur l'exclusivité que semblait détenir MEH en vue du 385^e anniversaire de Montréal et cherchait à comprendre pourquoi le SGPVMR n'avait pas lancé d'appel d'offres pour le projet, quitte à ce que MEH remporte au final l'appel d'offres⁹⁰.

En terminant sur les processus contractuels suivis par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest, ainsi que par le SGPVMR, l'inspecteur général tient à souligner qu'un autre véhicule procédural aurait pu être utilisé en raison de la nature des services requis.

L'inspecteur général est d'avis qu'au stade de l'élaboration du concept qu'ils désiraient développés, les arrondissements et le SGPVMR auraient pu procéder par voie d'appel de propositions afin de rejoindre un éventail plus large d'entreprises en mesure d'offrir un concept original pour mettre en œuvre les projets prévus pour les festivités du 375^e anniversaire de Montréal.

Un tel appel de propositions aurait ainsi permis aux arrondissements et au SGPVMR de susciter le jeu de la concurrence, tant au niveau des idées de concept qu'au niveau monétaire. Ce véhicule aurait ainsi été plus approprié puisque le budget des arrondissements et du SGPVMR était fixé d'avance et que des comités de sélection auraient pu être formés pour évaluer les propositions soumises par les entreprises, en fonction de critères indiqués dans l'appel de propositions.

Les arrondissements auraient ainsi eu le choix de restreindre les propositions à des projets d'éclairage et d'illumination, ou encore d'élargir le concept à d'autres méthodes de mise en valeur du patrimoine. Du côté du SGPVMR, il aurait ainsi pu obtenir les offres de plusieurs firmes, dont certaines spécialisées dans le développement d'applications mobiles, puisque tel était le concept mis de l'avant par la Ville pour les célébrations du 375^e anniversaire de Montréal. Un appel de propositions aurait également permis de confier la réalisation du projet à l'entreprise qui avait défini et élaboré le concept choisi.

7.1.4 Choix d'accorder des contrats de gré à gré à MEH en raison de son statut d'organisme à but non lucratif

Les contrats et projets de contrat visés par l'enquête de l'inspecteur général ont été octroyés (ou prévus d'être octroyés) à MEH en raison de son statut d'organisme à but non lucratif, en utilisant l'exception à la règle prévue à l'article 573.3 par. 2.1 LCV obligeant les municipalités à recourir à la procédure d'appel d'offres public pour tout contrat dont la dépense est égale ou supérieure à 100 000 \$.

Or, l'enquête révèle que MEH, en plus d'agir comme une courroie de transmission pour des fournisseurs et sous-traitants, est, dans les faits, une façade pour Torrentiel, une

⁹⁰ Courriel daté du 8 août 2016, envoyé par la Direction générale de la Ville au directeur du SGPVMR.



entreprise privée détenue à 80% par Martin Laviolette et à 20% par Georges Fournier, respectivement directeur général/producteur délégué et directeur administratif de MEH.

En effet, Torrentiel a pour mandat d'administrer, de développer et de gérer les projets obtenus par MEH. L'entreprise s'occupe de la production déléguée, de la direction administrative et de la direction des commandites des projets, elle gère notamment les ressources humaines, financières et matérielles, assure le développement et l'implantation des projets, fait le lien entre la production et le conseil d'administration de MEH et gère les états financiers et la tenue des livres des projets. Au surplus, certains employés de MEH effectuent des tâches relevant du mandat confié à Torrentiel et devant être assumées par l'entreprise.

Dans sa réponse à l'Avis, MEH prétend que le contrat qui le lie à Torrentiel est « avantageux pour l'organisme et que la contrepartie monétaire versée à Torrentiel est raisonnable compte tenu de l'ampleur du mandat et de la valeur marchande de tels services dans son secteur d'activités ». MEH précise à cet effet qu'entre janvier 2010 et octobre 2016, l'organisme a versé à Torrentiel 1,75 million de dollars en contrepartie des services prévus au contrat.

Cependant, l'inspecteur général se questionne sur le statut de MEH en raison de la confusion qu'il existe dans les faits entre Torrentiel et MEH et des différents rôles assumés par ses dirigeants. De par la position qu'ils occupent chez Torrentiel (employés, actionnaires et dirigeants), Martin Laviolette et Georges Fournier retirent des bénéfices pécuniaires directs des contrats conclus par MEH avec la Ville et ses arrondissements.

Plus encore, Martin Laviolette et Georges Fournier retirent des avantages pécuniaires directs de certaines ententes conclues par MEH, notamment de l'entente intervenue entre l'organisme et l'entreprise Torrentiel Communications qui s'occupe des communications de MEH. Bien que MEH précise que c'est son conseil d'administration qui a confié le mandat à Torrentiel Communications, qu'il a été extrêmement vigilant en le faisant, que MEH bénéficie de l'entente et que la contrepartie monétaire versée est « plus que raisonnable compte tenu de l'ampleur du mandat et de la valeur marchande de ce genre de services », il n'en demeure pas moins que Martin Laviolette et Georges Fournier profitent financièrement de cette entente. D'ailleurs, MEH explique qu'il verse à Torrentiel Communications des honoraires forfaitaires de 1 875 \$ plus taxes, par semaine, en plus de lui fournir gratuitement un espace dans ses bureaux pour quatre (4) jours par semaine. En effet, selon l'accord intervenu, « Torrentiel Communications occupe un espace dans les bureaux de MEH » et paie à l'organisme 300 \$ plus taxes par mois, soit l'équivalent d'une occupation d'une journée par semaine, puisque la compagnie s'occupe parfois de de mandats confiés par d'autres clients que MEH⁹¹.

Contrairement à ce que MEH semble prétendre dans sa réponse à l'Avis, ce n'est pas parce que l'organisme génère des revenus et des profits de ses activités de manière accessoire que l'inspecteur général se questionne sur son statut d'organisme à but non lucratif. C'est plutôt l'ensemble des doubles rôles observés et l'absence d'indépendance

⁹¹ Cet extrait provient de la réponse de MEH à l'Avis.

dans les faits entre MEH et Torrentiel qui dénaturent et compromettent le statut d'organisme à but non lucratif de MEH.

MEH se trouve, dans les faits, à agir comme courroie de transmission pour Torrentiel, qui bénéficie ainsi d'un avantage concurrentiel par rapport aux autres entreprises commerciales. D'ailleurs, dans sa réponse à l'Avis, il est curieux de noter que Torrentiel indique que le président du conseil d'administration de MEH lui a remis « par courtoisie » copie de la réponse que l'organisme a fait parvenir au Bureau de l'inspecteur général. Torrentiel ajoute qu'il est solidaire de la réponse envoyée par MEH et qu'il fait siens les commentaires et observations de l'organisme.

Dans sa réponse à l'Avis, Torrentiel affirme que le contrat de services conclu avec MEH est « tout à fait usuel dans le contexte » et que, dans le cadre du mandat de gestion et de développement pour MEH, Martin Laviolette relève du conseil d'administration de l'organisme.

De son côté, MEH ajoute que Martin Laviolette et Georges Fournier veillent à la gestion des opérations quotidiennes de MEH dans le cadre d'un contrat de services avec Torrentiel, l'organisme MEH est autonome et ses affaires sont administrées par un conseil d'administration. L'organisme porte finalement à l'attention de l'inspecteur général le fait que Martin Laviolette n'est pas un administrateur de MEH.

Cependant, de l'avis de l'inspecteur général, le problème est que, par le biais de l'entente contractuelle liant MEH à Torrentiel, l'entreprise détenue par Martin Laviolette et Georges Fournier est en mesure d'obtenir de l'argent public provenant de contrats conclus de gré à gré avec un organisme qui se présente comme étant un organisme à but non lucratif, mais qui en réalité est géré et sous l'emprise d'une entreprise commerciale.

De leur côté, les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest, ainsi que le SGPVMR soulignent, dans leur réponse respective à l'Avis, qu'ils n'ont pas été mis au fait de l'existence de la compagnie de production Torrentiel et de son emprise sur MEH. L'arrondissement de Lachine spécifie qu'il n'a pas eu connaissance de l'implication de Georges Fournier dans le projet et que Martin Laviolette n'a joué qu'un rôle marginal au tout début du projet.

Ici encore, ces observations ne sont pas pertinentes à l'analyse de l'inspecteur général. En fait, elles mettent en évidence la problématique liée à la situation. Dans les faits, la Ville et les arrondissements croient qu'ils transigent avec un organisme à but non lucratif, mais font affaire avec des entreprises commerciales alors que le jeu de la concurrence n'a pas été suscité grâce à une procédure d'appel d'offres, tel que le requièrent la loi et les règles assurant la bonne gouvernance et la bonne gestion des deniers publics. **Torrentiel bénéficie ainsi d'une concurrence déloyale, au détriment d'autres entreprises commerciales, puisque sa façade d'organisme à but non lucratif via MEH lui permet d'obtenir des contrats publics de gré à gré.**

L'exception législative permettant l'octroi de contrats de gré à gré à un organisme à but non lucratif est une exception à la règle qui a pour effet de restreindre le marché et la concurrence. En ce sens, cette exception doit être interprétée limitativement et appliquée



de façon vigilante. Le législateur ne désire certainement pas permettre à une entreprise privée d'utiliser un organisme à but non lucratif comme façade ou comme courroie de transmission pour faire fi des règles exigeant que les municipalités suscitent le jeu de la concurrence. La situation est d'autant plus problématique du fait que Martin Laviolette est un employé de la Ville de Montréal actuellement en congé sans solde.

7.1.5 Calendriers de paiement

L'inspecteur général estime que les calendriers de paiement consentis par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest sont problématiques et mettent les arrondissements à risque.

Au niveau des études de faisabilité, MEH a obtenu 60% de la valeur totale du contrat dès la signature et seulement 10% de la valeur du contrat a été réservée pour la remise du rapport.

Du côté de la réalisation des projets, plutôt que d'être effectués au fur et à mesure de la livraison des biens ou de la fourniture des services, sur présentation de factures, les versements sont fonction de dates précises.

Dans le cadre du Plan lumières de l'arrondissement de Lachine, dans les 60 premiers jours de la signature de la convention, MEH obtient 97,5% de la valeur totale du contrat et l'arrondissement de Lachine ne conserve qu'un maigre 2,5% pour le moment où MEH aura terminé son mandat.

Dans le cadre du projet de mise en lumière des ponts et passerelles de l'arrondissement du Sud-Ouest, MEH obtient donc 90% de la valeur totale du contrat et l'arrondissement du Sud-Ouest ne conserve qu'un maigre 10% pour le moment où MEH aura terminé son mandat.

Dans sa réponse à l'Avis, l'arrondissement de Lachine explique que la décision de consentir au paiement d'une somme plus importante que la normale a été prise pour s'assurer d'une livraison du projet dans les temps, notamment en raison du fait que la part importante du budget était consacrée à l'achat d'équipements.

De son côté, le directeur du développement de MEH justifie de tels calendriers de paiement par le fait qu'étant un organisme à but non lucratif, MEH ne possède pas suffisamment de liquidités pour entreprendre les premières démarches des projets.

Cependant, il suffit de constater que dans le cadre du Plan lumières de Lachine, en date du 9 septembre 2016, soit deux (2) mois après la signature de la convention entre MEH et l'arrondissement, 92,28% des déboursés totaux avaient été remis à l'entreprise Torrentiel pour la gestion du projet, alors que, dans les faits, le projet n'était qu'à ses débuts et les livrables n'avaient pas encore été fournis à l'arrondissement. Si les liquidités étaient nécessaires à l'organisme en raison de son statut d'organisme à but non lucratif, pour avancer l'argent nécessaire à l'achat d'équipements, pourquoi alors Torrentiel est le premier à être payé?

Les calendriers de paiement consentis s'éloignent des clauses usuellement prévues par la Ville dans les contrats qu'elle conclut. De l'avis de l'inspecteur général, ces calendriers de paiement permettent notamment à Torrentiel de bénéficier d'un avantage concurrentiel, en ce sens que l'entreprise peut percevoir rapidement les fonds et bénéficier de versements avantageux et non usuels, sous le couvert d'un organisme à but non lucratif qui n'a pas les liquidités suffisantes.

Au surplus, les calendriers de paiement consentis par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest incluent automatiquement le versement des montants prévus à titre de contingences sur les projets, alors que ces sommes devraient être réservées par les arrondissements et payées à MEH uniquement dans l'éventualité où les coûts de réalisation de certains imprévus dépassent le budget anticipé.

Du côté du SGPVMR, le contrat visant la fourniture et l'installation de caméras dans le cadre de la mise en valeur du Square Viger inclut, lui aussi, dans le premier versement à MEH les montants prévus pour les contingences sur le contrat. Bien qu'une entente soit intervenue entre MEH et le SGPVMR pour que la somme versée à titre de contingences soit remise, il demeure que la pratique est risquée, puisqu'elle inverse les rôles : c'est aujourd'hui la Ville qui doit se retourner contre MEH pour demander la remise de la somme, alors qu'usuellement, ces montants ne sont pas versés aux contractants avant que ces derniers ne soumettent la preuve que le budget initial a été dépassé par certains imprévus.

L'inspecteur général souligne donc le manque de prudence des arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest, ainsi que du SGPVMR. Il ne peut comprendre les justifications de ces décisions et estime qu'il s'agit là d'une mauvaise gestion des fonds publics.

L'inspecteur général tient également à porter à l'attention des conseils concernés le fait que les montants prévus pour les contingences n'étaient pas détaillés ni ventilés dans les sommaires décisionnels présentés aux élus, mais étaient plutôt inclus par MEH dans ses offres de services. L'inspecteur général se demande donc si les élus ont eu connaissance expresse de ce fait avant d'approuver l'octroi des contrats, ou si ces montants ont été dissimulés en n'étant pas affichés aux sommaires décisionnels.

7.2 Conclusions à l'égard des contrats et projets de contrat visés par l'enquête

L'inspecteur général a pour 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 d'aborder les interventions prises à l'égard des contrats visés par l'enquête, l'inspecteur général tient à souligner que c'est grâce aux dénonciateurs qui ont communiqué avec lui que son enquête a pu être amorcée. Ces personnes ont fait preuve



de beaucoup de courage en signalant les irrégularités présentes dans les processus d'octroi.

Également, il est important de mentionner qu'au cours de l'enquête de l'inspecteur général, la réalisation du contrat accordé à MEH par l'arrondissement du Sud-Ouest a été, à juste titre, suspendue par l'arrondissement. Certaines sommes d'argent n'ont ainsi pas été versées à MEH en cours d'enquête, afin de minimiser les conséquences monétaires et de permettre à l'enquête de l'inspecteur général de suivre son cours. C'est ainsi que l'arrondissement a demandé à MEH de ne pas encaisser le chèque émis visant le premier versement de 250 000 \$, et que l'arrondissement n'a toujours pas émis de chèque à l'égard du deuxième versement de 500 000 \$. MEH n'a ainsi pas encore reçu d'argent dans ce contrat.

La situation est différente en ce qui concerne le contrat octroyé par l'arrondissement de Lachine. Malgré que l'arrondissement ait été mis au courant de l'enquête de l'inspecteur général, il a continué d'émettre des chèques à MEH pour les paiements prévus au contrat. En date d'aujourd'hui, les trois (3) premiers versements, totalisant 950 000 \$ taxes incluses, ont été payés à MEH. Tel que le spécifie MEH dans sa réponse à l'Avis, en date du 17 novembre 2016, près de 85% du projet était complété. L'analyse des données comptables et des factures à venir pour des services en cours de réalisation et en majeure partie complétés amène l'inspecteur général à conclure qu'effectivement, presque 82% du projet a été complété.

Ceci étant établi, l'inspecteur général considère que l'enquête menée révèle plusieurs manquements graves aux règles d'adjudication des contrats municipaux.

La preuve recueillie en cours d'enquête révèle que les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest ont octroyé des contrats de gré à gré à MEH, alors que l'organisme n'est pas en mesure de réaliser seul les projets. En effet, MEH doit faire affaire avec des fournisseurs, consultants et sous-traitants pour réaliser d'importants volets des contrats, puisqu'il ne détient pas l'équipement, le personnel, les compétences et l'expertise nécessaires.

Dans les faits, les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest ont délégué l'achat et l'installation d'équipements à MEH, alors que ce volet représente la grande majorité des dépenses du contrat. Les arrondissements auraient dû, afin de respecter la loi, lancer un appel d'offres afin d'obtenir le meilleur prix.

L'inspecteur général constate ainsi de nombreux manquements aux règles et conclut que l'exception permettant à un organisme à but non lucratif d'obtenir un contrat de gré à gré malgré sa valeur substantielle a été détournée de sa raison d'être. Cette exception a été utilisée comme véritable « fourre-tout » afin de déléguer à l'organisme des volets du contrat qui auraient dû être obtenus par des entreprises spécialisées par voie d'appel d'offres, afin de susciter la concurrence. Sous la prétexte de la facilité, il a ainsi été dérogé aux règles impératives entourant l'adjudication des contrats. Résultat : les contrats ont été confiés à MEH alors qu'il n'avait pas les capacités de les réaliser seul.

Il en découle donc que les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest ont octroyé des contrats à MEH en contravention des règles d'adjudication des contrats, pourtant impératives et d'ordre public. Ces règles existent afin d'assurer que les donneurs d'ouvrage publics sollicitent suffisamment la concurrence sur un marché libre, afin de poursuivre l'objectif du meilleur produit ou service au meilleur prix, par souci de ne pas gaspiller les deniers publics.

Les processus contractuels suivis en l'espèce par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest portent atteinte à la liberté de concurrence et à l'égalité des chances, et compromettent la possibilité d'obtenir le meilleur prix. Les processus suivis sont contraires à la loi et aux principes de saine gestion, et affectent l'intégrité du processus contractuel.

Le non-respect de la loi doit être sanctionné en l'espèce et les contrats octroyés déclarés nuls *ab initio*, puisque les règles auxquelles il a été dérogé représentent des formalités essentielles à l'existence même des contrats.

Au surplus, l'ensemble de l'enquête démontre que MEH n'est pas en mesure de réaliser et fournir les services requis. Ainsi, MEH agit dans les faits comme une courroie de transmission permettant à des entreprises commerciales, d'obtenir de l'argent provenant de contrats conclus de gré à gré avec les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest sous le couvert d'une exception aux règles d'adjudication et en raison de son statut d'organisme à but non lucratif.

Or, l'inspecteur général s'interroge même sur la structure avec laquelle les arrondissements font réellement affaire. L'enquête révèle que MEH, qui se présente comme étant un organisme à but non lucratif, est dans les faits une façade pour l'entreprise commerciale Torrentiel, qui bénéficie ainsi d'un avantage concurrentiel sur les autres entreprises privées. La confusion qu'il existe dans les faits entre Torrentiel et MEH et les doubles rôles assumés par certains dirigeants de MEH chez Torrentiel amènent l'inspecteur général à conclure que MEH sert de véritable courroie de transmission permettant à Torrentiel d'obtenir de l'argent provenant des contrats publics conclus de gré à gré avec les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest.

L'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal* permet à l'inspecteur général d'intervenir à l'égard de contrats afin de les résilier, lorsque les conditions qui y sont énoncées sont remplies :

57.1.10 L'inspecteur général peut annuler tout processus de passation d'un contrat de la ville ou de toute personne morale visée au paragraphe 1° du cinquième alinéa de l'article 57.1.9, 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 :

- 1° 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;
- 2° s'il est d'avis que la gravité des manquements constatés justifie l'annulation, la résiliation ou la suspension.

[...]



Les conditions d'ouverture donnant droit au pouvoir d'intervention de l'inspecteur général sont cumulatives. Il faut, dans un premier temps, être en présence du non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres ou d'un contrat, ou bien constater que des renseignements donnés par le soumissionnaire sont faux. Ce n'est que dans l'hypothèse où l'un ou l'autre de ces cas de figure est établi que l'inspecteur général devra se prononcer sur la gravité des manquements pour résilier un contrat.

L'inspecteur général s'est posé la question de savoir s'il avait le pouvoir de résilier les contrats actuellement en cours dans les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest.

En l'espèce, le non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres ou du contrat ne peut être invoqué et examiné que dans le cas du contrat octroyé par l'arrondissement de Lachine.

En effet, le contrat de services professionnels conclut entre MEH et l'arrondissement de Lachine interdit formellement la sous-traitance, sauf de manière accessoire :

6.12 accepter que le recours à la sous-traitance est interdit, sauf de manière accessoire, et s'engage à fournir l'essentiel des services à même ses propres ressources;

92

Tel que mentionné, l'offre de services déposée par MEH pour la réalisation de ce projet indique que 72,3% des coûts associés à la réalisation du projet correspond à l'achat d'équipements et aux frais d'installation et que la très grande majorité de ces dépenses est liée à l'achat d'équipement, les frais prévus pour l'installation des équipements étant minimes (environ 4% du budget total du contrat).

Le rapport des produits d'exploitation de MEH en date du 23 novembre 2016 confirme que les salaires et avantages sociaux versés aux employés de MEH représentent 5,96% des frais encourus, les honoraires professionnels déboursés à l'entreprise Torrentiel correspondent à 20,63% des frais encourus, les honoraires versés aux sous-traitants pour l'installation et la production représentent 4,5% des frais encourus et l'achat de matériel vaut pour 68,27% des frais encourus.

Or, l'achat d'équipements ne peut être considéré comme étant de la sous-traitance. Il est ainsi difficile pour l'inspecteur général de conclure que MEH contrevient à cette disposition du contrat.

L'inspecteur général considère ainsi être à la limite des pouvoirs de résiliation de contrats que lui a confiés le législateur. En effet, l'inobservation de dispositions impératives de la loi et les irrégularités majeures constatées en cours d'enquête à l'égard des contrats accordés à MEH par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest ne constituent

⁹² Convention de services conclue le 28 juin 2016 entre MEH et l'arrondissement de Lachine et annexée au Sommaire décisionnel 1163948010 ayant pour objet d'octroyer un contrat pour la réalisation d'un Plan lumières à l'organisme MEH pour un montant maximal de 974 367,14 \$.

malheureusement pas une condition d'ouverture à l'application de l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal* et à l'exercice du pouvoir de résiliation par l'inspecteur général.

Seuls le « non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres » ou la présence de renseignements faux transmis par un soumissionnaire dans le cadre du processus de passation d'un contrat permettraient à l'inspecteur général d'intervenir en résiliant de son propre chef le contrat.

L'inspecteur général considère que la loi, telle que rédigée, ne lui permet pas de prononcer la résiliation des contrats octroyés de gré à gré à MEH par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest, malgré qu'ils soient en violation des règles impératives et d'ordre public d'adjudication des contrats municipaux.

L'inspecteur général tient toutefois à préciser que s'il avait pu résilier ces contrats, il l'aurait fait sans aucune hésitation, tellement les irrégularités constatées sont graves. L'inspecteur général doit cependant agir conformément aux balises établies par le législateur à l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*.

En vertu de l'article 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal* (RLRQ, c. C-11.4), l'inspecteur général peut cependant émettre en tout temps tout rapport faisant état de constatations ou de recommandations qui méritent, de son avis, d'être portées à l'attention du conseil concerné.

Considérant que la majorité des services prévus aux contrats ont été réalisés par des tiers qui ne sont pas des organismes à but non lucratif (que ce soit Torrentiel pour la direction et la gestion du projet, des fournisseurs d'équipements ou encore des sous-traitants pour l'installation des équipements), les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest auraient dû procéder par appel d'offres public en vertu du principe général édicté à l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes*. Les arrondissements ne pouvaient ainsi profiter de l'exception prévue au paragraphe 2.1 de l'article 573.3 pour conclure ces contrats de gré à gré avec MEH, même s'il possède le statut d'organisme à but non lucratif.

L'inspecteur général est ainsi d'avis que les contrats octroyés de gré à gré par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest à MEH pour la réalisation de leur projet respectif sont frappés de nullité absolue, puisque contraires à des règles impératives d'ordre public, il recommande aux conseils des arrondissements de les résilier⁹³.

⁹³ À cet effet, l'inspecteur général souligne que les arrondissements peuvent résilier ces contrats de leur propre discrétion. En vertu de l'article 11.1 de la convention de services conclue entre MEH et l'arrondissement de Lachine et de l'article 4.1 de la convention de services professionnels conclue entre MEH et l'arrondissement du Sud-Ouest, la Ville peut mettre fin à la convention « en tout temps, sur simple avis écrit, en acquittant le coût des services alors rendus ... ». Ces dispositions permettant aux



L'INSPECTEUR GÉNÉRAL RECOMMANDE au conseil d'arrondissement de Lachine de résilier le contrat octroyé de gré à gré à l'organisme à but non lucratif Montréal en histoires pour la réalisation d'un Plan lumières pour un montant maximal de 974 367,14 \$, taxes incluses (résolution CA16 190190).

L'INSPECTEUR GÉNÉRAL RECOMMANDE au conseil d'arrondissement du Sud-Ouest de résilier le contrat octroyé de gré à gré à l'organisme Montréal en histoires pour la réalisation d'un projet consistant en la mise en lumière de ponts et passerelles enjambant le canal Lachine pour un montant maximal de 988 000 \$, taxes incluses (résolution CA16 220260).

Considérant l'ensemble des faits révélés en cours d'enquête et dont il a été question tout au long du rapport, l'inspecteur général tient également à recommander aux conseils des arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest, ainsi qu'au conseil municipal (en raison des pratiques mise en lumière dans les processus d'octroi suivis par le SGPVMR) d'être davantage vigilants lorsqu'un contrat est octroyé sur la base d'une exception à la règle voulant qu'il faille procéder par voie d'appel d'offres public, surtout lorsqu'il est question d'un organisme à but non lucratif. Il est vital ici de ne pas dénaturer les exceptions prévues à la loi, puisque celles-ci ont pour effet de limiter le marché.

À cet effet, considérant qu'il s'agit d'une exception législative, l'inspecteur général estime que tout contrat conclu avec un organisme à but non lucratif, dont la dépense est supérieure à 100 000 \$, qu'il relève de la compétence du conseil d'agglomération, du conseil municipal ou d'un conseil d'arrondissement, devrait faire l'objet d'une intervention du Service des affaires juridiques de la Ville.

L'INSPECTEUR GÉNÉRAL RECOMMANDE que tout contrat conclu par la Ville de Montréal ou l'un de ses arrondissements avec un organisme à but non lucratif, dont la dépense est supérieure à 100 000 \$, fasse l'objet d'une intervention du Service des affaires juridiques de la Ville de Montréal.

Finalement, considérant les déficiences mises au jour, particulièrement dans le cas du projet « Fleuve-Montagne », l'inspecteur général est d'avis que lorsqu'un Service ou un arrondissement demande un avis juridique au Service des affaires juridiques concernant toute question liée à un contrat à être octroyé, l'unité administrative responsable du contrat doit aviser les élus qu'un avis juridique a été demandé, mettre cet avis juridique à la

arrondissements de résilier le contrat sur simple avis reprennent la règle générale édictée par le *Code civil du Québec* aux articles 2125 et 2129.

disposition des élus pour consultation et indiquer la raison pour laquelle l'avis juridique n'a pas été suivi, le cas échéant.

L'INSPECTEUR GÉNÉRAL RECOMMANDE que l'unité administrative responsable du contrat avise les élus de toute demande d'avis juridique auprès du Service des affaires juridiques de la Ville de Montréal en lien avec un contrat à être octroyé, mette cet avis à la disposition des élus pour consultation et informe les élus de la raison pour laquelle l'avis n'a pas été suivi, le cas échéant.

Le présent rapport de recommandation sera transmis au conseil d'arrondissement de Lachine, au conseil d'arrondissement du Sud-Ouest, au conseil municipal et au conseil d'agglomération de la Ville de Montréal.

L'INSPECTEUR GÉNÉRAL TRANSMET, en vertu de l'article 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal*, une copie de ce rapport de recommandations au maire de la Ville ainsi qu'au greffier afin que celui-ci l'achemine aux conseils concernés, en l'occurrence **le conseil d'arrondissement de Lachine, le conseil d'arrondissement du Sud-Ouest, le conseil municipal et le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal.**

L'inspecteur général,

Denis Gallant, Ad. E.

ORIGINAL SIGNÉ