

Commission sur l'inspecteur général

# **Étude du rapport de recommandations à la Société de transport de Montréal portant sur la gestion contractuelle du projet de construction du centre de transport Bellechasse**

## **(Art. 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec)**

### **COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS**

Rapport déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération  
Assemblées des 21 mars et 24 mars 2022

## Pour suivre les travaux et l'actualité des commissions permanentes

S'abonner à l'[infolettre](#) des commissions

Visitez le site Internet des commissions permanentes: [ville.montreal.qc.ca/commissions](http://ville.montreal.qc.ca/commissions)

Suivez-nous sur les réseaux sociaux

 @commissions.mtl

 @Comm\_MTL

Service du greffe

Division du soutien aux commissions permanentes,  
aux conseils consultatifs et au Bureau de la présidence du conseil  
155, rue Notre-Dame Est, rez-de-chaussée  
Montréal (Québec) H2Y 1B5

**La commission permanente sur  
l'inspecteur général**

**Présidence**

*M. Jérôme Normand  
Arrondissement  
Ahuntsic-Cartierville*

**Vice-présidences**

*Mme Christine Black  
Arrondissement Montréal-Nord*

*M. Georges Bourelle  
Ville de Beaconsfield*

**Membres**

*Mme Lisa Christensen  
Arrondissement  
Rivière-des-Prairies –  
Pointe-aux-Trembles*

*Mme Suzanne de Larochellière  
Arrondissement Saint-Léonard*

*M. Marianne Giguère  
Arrondissement Le  
Plateau-Mont-Royal*

*Mme Vicki Grondin  
Arrondissement Lachine*

*Mme Paola Hawa  
Ville de Sainte-Anne-de-Bellevue*

*Mme Laurence Lavigne Lalonde  
Arrondissement  
Villeray–Saint-Michel–Parc-  
Extension*

*M. François Limoges  
Arrondissement Rosemont–La  
Petite-Patrie*

*Mme Suzanne Marceau  
Arrondissement  
L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève*

Montréal, le 21 mars 2022

Mme Valérie Plante  
Mairesse de Montréal  
Hôtel de ville de Montréal - Édifice Lucien-Saulnier  
155, rue Notre-Dame Est  
Montréal (Québec) H2Y 1B5

Madame la Mairesse,

Conformément au règlement 14-013 et RCG14-014 la Commission permanente sur l'inspecteur général a l'honneur de déposer au conseil municipal et au conseil d'agglomération ses commentaires et recommandations faisant suite au dépôt par l'inspectrice générale du rapport relatif aux *Recommandations à la Société de transport de Montréal portant sur la gestion contractuelle du projet de construction du centre de transport Bellechasse (Art. 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec)*.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Mairesse, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

*ORIGINAL SIGNÉ*

Jérôme Normand  
Président

*ORIGINAL SIGNÉ*

Julie Demers  
Secrétaire recherchiste

## **TABLES DES MATIÈRES**

<b>MISE EN CONTEXTE</b>	<b>4</b>
<b>LE RAPPORT</b>	<b>4</b>
L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION	<b>8</b>
LES RECOMMANDATIONS	<b>9</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>11</b>

## MISE EN CONTEXTE

Le 21 février 2022, le Bureau de l'inspecteur général (BIG) a rendu public le rapport de *Recommandations à la Société de transport de Montréal portant sur la gestion contractuelle du projet de construction du centre de transport Bellechasse (Art. 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec)*.

Le 25 février 2022, l'inspectrice générale, Me Brigitte Bishop, en a fait la présentation dans le cadre d'une séance de travail de la Commission sur l'inspecteur général, qui s'est tenue en visioconférence afin de respecter la directive de la Santé publique dans le contexte de la pandémie mondiale.

À cette occasion, les membres de la Commission ont pu échanger avec l'inspectrice au sujet du contenu de ce rapport. La Commission a ensuite délibéré pour convenir de quatre recommandations à émettre à l'intention du conseil.

## LE RAPPORT

**RECOMMANDATIONS À LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL PORTANT SUR LA GESTION CONTRACTUELLE DU PROJET DE CONSTRUCTION DU CENTRE DE TRANSPORT BELLECHASSE (ART. 57.1.23 DE LA CHARTE DE LA VILLE DE MONTRÉAL, MÉTROPOLE DU QUÉBEC).<sup>1</sup>**

*Le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal a mené une enquête portant sur l'annulation d'un appel d'offres et l'exécution de certains travaux par la Société de transport de Montréal dans le cadre de la construction du centre de transport Bellechasse (ci-après « CT Bellechasse »). Une partie de l'enquête portait sur le contrat découlant de l'appel d'offres 6000002988 « Centre de transport Bellechasse – Gérance de construction » octroyé à Pomerleau Inc. qui visait l'acquisition d'un gérant-constructeur pour assister la STM dans la construction du CT Bellechasse. La seconde partie de l'enquête portait sur l'annulation de l'appel d'offres 600005380 « Lot 2.04 Coffrage des fondations – Construction du nouveau centre de transport Bellechasse » et l'exécution de travaux visés dans l'appel d'offres avant et après l'annulation.*

*Les faits révélés durant l'enquête démontrent que la demande de soumission pour l'appel d'offres de gérance de construction ne respectait pas le cadre normatif applicable aux sociétés de transport en commun puisqu'un item du bordereau de prix ne permettait pas de présenter des soumissions à taux forfaitaire ou unitaire.*

---

<sup>1</sup> Ci-dessous suit le sommaire présenté au rapport du BIG. Rapport complet disponible en en ligne à l'adresse :

<https://www.bigmtl.ca/publications/rapport-public-2022-recommandations-a-la-societe-de-transport-de-montreal-portant-sur-la-gestion-contractuelle-du-projet-de-construction-du-centre-de-transport-bellechasse/>

*De plus, dans le cadre de l'annulation de l'appel d'offres de coffrage des fondations, la STM n'a pas fait preuve de bonne foi envers les soumissionnaires en faisant exécuter par Pomerleau des travaux prévus à l'appel d'offres avant la date limite de réception des soumissions. L'enquête démontre également qu'un contrat pour réaliser des travaux de coffrage de cages d'escaliers n'a pas été accordé conformément au cadre normatif par la STM et son gérant-constructeur Pomerleau.*

*La construction du CT Bellechasse ne se fait pas selon le mode le plus courant, où la STM publie un appel d'offres visant la construction de l'ensemble du centre de transport. Plutôt, la STM a divisé la construction du centre en plusieurs lots de construction qui sont octroyés successivement par appel d'offres. Dans un premier temps, la STM a publié un appel d'offres visant l'obtention des services d'un gérant-constructeur qui assiste la STM dans la conception des plans et devis des lots de construction. Dans un deuxième temps, la STM publie successivement les appels d'offres de construction par lots qui seront octroyés à différents entrepreneurs spécialisés. Ces contrats sont ensuite cédés par la STM au gérant-constructeur qui en assure la coordination.*

*La première partie de l'enquête portait sur l'adjudication du contrat découlant de l'appel d'offres de gérance de construction à Pomerleau Inc. Dans cet appel d'offres, la STM a inclus une clause permettant au gérant-constructeur de réaliser des travaux en régie contrôlée et faisant l'objet d'un item distinct au bordereau de prix. Les documents d'appel d'offres indiquaient que ces travaux en régie contrôlée devaient viser des installations temporaires ou des travaux qui ne pouvaient être inclus dans un des lots de construction.*

*Or, l'enquête révèle que l'item du bordereau de prix pour les travaux en régie contrôlée ne permettait pas de présenter des soumissions à taux forfaitaire ou unitaire, tel que requis par l'article 95 de la Loi sur les sociétés de transport en commun. La STM a plutôt utilisé un item qu'elle a qualifié de « Provision maximale pour travaux en régie contrôlée » et qui comprenait un montant de 4 M\$ pour tous les soumissionnaires. Les soumissionnaires ne pouvaient le modifier et était donc inclus au prix de leur soumission.*

*Dans sa réponse à l'Avis à une personne intéressée, la STM explique que la « Provision maximale pour travaux en régie contrôlée » était nécessaire pour l'exécution des travaux et faisait partie d'un processus de saine gestion des fonds publics. La Société explique que les travaux en régie contrôlée étaient impossibles à définir au moment de l'appel d'offres de gérance de construction. Elle voulait aussi éviter que le chantier du CT Bellechasse ne soit retardé par l'octroi d'un contrat pour des travaux n'ayant pu être inclus dans un des lots de construction. La STM ajoute que l'équité entre les soumissionnaires n'a pas été brisée puisque le montant de*

4 M\$ dans le bordereau de prix s'appliquait uniformément à tous les soumissionnaires.

*L'inspectrice générale conclut que l'utilisation de la « Provision maximale pour travaux en régie contrôlée » ne respecte pas le cadre normatif applicable aux sociétés de transport en commun qui spécifie que les soumissions doivent être demandées à taux forfaitaire ou à taux unitaire. Or, en insérant un montant de 4 M\$ préétabli dans le bordereau de prix sans permettre de compétition sur le prix entre les soumissionnaires, la STM contrevenait à un élément essentiel de l'appel d'offres.*

*La seconde partie de l'enquête portait sur l'annulation de l'appel d'offres de coffrage des fondations et la subséquente exécution de certains travaux qui y étaient visés par le gérant-constructeur Pomerleau et son sous-traitant. La date limite de réception pour cet appel d'offres était le 23 juin 2020. La STM a avisé les soumissionnaires le 15 septembre 2020 que cet appel d'offres était annulé en raison du trop grand écart entre le prix du plus bas soumissionnaire conforme et l'estimation de la STM. L'enquête démontre que, dès la réception des soumissions, la STM savait qu'elle allait probablement annuler l'appel d'offres en raison de cet écart. Pourtant, l'appel d'offres ne le sera que près de trois mois plus tard, après avoir demandé et obtenu des soumissionnaires une prolongation de la validité de leur soumission le 4 août 2020.*

*Parmi les travaux de coffrage visés à l'appel d'offres, des travaux d'empattement et de coffrage des cages d'escalier étaient inclus. Or, avant même la date limite de réception des soumissions, la STM a choisi de procéder aux travaux d'empattement en utilisant la régie contrôlée prévue au contrat de gérance de construction, réalisés par Pomerleau pour un montant de 1 055 125,32 \$. Aucun addenda n'a été publié à la suite de cette décision de procéder en régie contrôlée pour les empattements alors que l'appel d'offres était toujours en affichage et que les soumissionnaires auraient pu en tenir compte dans leur stratégie de soumission.*

*L'appel d'offres de coffrage des fondations incluait également des travaux de coffrage des cages d'escalier du futur CT Bellechasse. Malgré l'annulation de l'appel d'offres, ces travaux ont été réalisés par Pomerleau et un sous-traitant spécialisé dans ce type de travaux. L'enquête révèle qu'après l'obtention de la prolongation de la validité des soumissions, Pomerleau a entamé des rencontres avec son sous-traitant qui n'était pas un soumissionnaire à l'appel d'offres de coffrage des fondations afin d'évaluer avec lui la faisabilité des travaux de coffrage des cages d'escalier.*

*Une rencontre a eu lieu le 24 août 2020 au chantier du CT Bellechasse visant à évaluer la faisabilité des travaux de coffrage. C'est également à ce moment que Pomerleau a envoyé les plans et devis au sous-traitant, qui a transmis sa soumission deux jours plus tard. Une nouvelle rencontre a eu lieu le 8 septembre à laquelle participaient des représentants de Pomerleau, du sous-traitant et de la STM. Le sous-traitant a accepté alors de réduire son prix soumis le 26 août pour les travaux de coffrage des cages d'escalier afin de respecter le budget de la STM. Le lendemain, soit le 9 septembre, Pomerleau recommandait officiellement à la STM de procéder aux travaux de coffrage des cages d'escalier en régie contrôlée avec ce sous-traitant. Le même jour, la décision d'annuler l'appel d'offres était prise à l'interne à la STM.*

*L'inspectrice générale constate que les travaux d'empâtement et de coffrage des cages d'escalier n'ont pas été octroyés conformément au cadre normatif et que la STM n'a pas fait preuve de bonne foi envers les soumissionnaires dans sa décision d'annuler l'appel d'offres. La prolongation de la validité des soumissions a permis à la STM et son gérant-constructeur de négocier avec Santco un prix pour la réalisation des travaux de coffrage des cages d'escalier. Ce n'est qu'après que Santco eût accepté de réduire son prix que la STM a annoncé l'annulation de l'appel d'offres de coffrage des fondations. Une telle pratique constitue un manque de bonne foi envers les soumissionnaires puisque la demande de prolongation de validité des soumissions n'a servi qu'à permettre de négocier un contrat avec un tiers pour la réalisation de ces travaux.*

*En somme, l'inspectrice générale est d'avis que les faits et constats contenus dans ce rapport méritent d'être portés à l'attention de la Ville de Montréal. Elle recommande que pour toute utilisation future d'une clause de régie contrôlée, la STM indique dans ses documents d'appel d'offres les informations requises sur la nature et la quantité de travaux à réaliser afin que les soumissionnaires puissent soumissionner sur la base d'un prix forfaitaire ou unitaire.*

Lors de son passage à la Commission sur l'inspecteur général, l'inspectrice a résumé les éléments les plus importants de son rapport. Elle a rappelé les principales problématiques relatives à l'annulation d'un appel d'offres et l'exécution de certains travaux par la Société de transport de Montréal dans le cadre de la construction du centre de transport Bellechasse, notamment :

- L'appel d'offres de gérance de construction ne respectait pas le cadre normatif applicable aux sociétés de transport en commun, puisqu'un item du bordereau de prix ne permettait pas de présenter des soumissions à taux forfaitaire ou unitaire (item qualifié de « Provision maximale pour travaux en régie contrôlée » et qui comprenait un montant de 4 M\$.);

- L'enveloppe de 4 M\$ a été utilisée par Pomerleau pour réaliser certains travaux d'infrastructure permanente qui faisaient l'objet d'un appel d'offres en cours, alors que cela était interdit par son contrat (les travaux visés par cet item devaient être des installations temporaires ou n'ayant pu être inclus à l'un ou l'autre des lots de construction en lien avec ce projet);
- Les délais indus dans l'analyse des soumissions et la transmission de la réponse aux soumissionnaires ont permis à la STM de négocier un prix avec Santco pour certains travaux, situation qui conduit à un traitement différencié à l'égard des autres soumissionnaires;
- Enfin, la STM n'a pas avisé les soumissionnaires par addenda de l'exécution des travaux d'empattements qui figuraient dans un appel d'offres toujours en cours, ce qui ne leur a pas permis d'ajuster leurs prix et mène à un traitement différencié des soumissionnaires dans le cadre de cet appel d'offres.

Les commissaires ont par ailleurs demandé et reçu des précisions sur :

- Le fonctionnement et les bonnes pratiques de gestion contractuelle en lien avec le mode gestion en gérance;
- La distinction entre les contingences habituelles qu'on retrouve dans les contrats municipaux et l'enveloppe de 4 M\$ prévue par la STM dans son appel d'offres, de même que sur l'utilisation qui peut en être faite;
- Les rôles et responsabilités de chacun dans le cadre de l'octroi, la surveillance et la réalisation de ce contrat (STM, Ville, contentieux de la STM, CEC, BIG, Pomerleau);
- Les réponses de la STM au rapport du BIG;
- Les impacts possibles des recommandations du BIG sur la suite de la réalisation du projet de CT Bellechasse;
- et les règles d'adjudication des contrats de la STM versus celles de la Ville de Montréal.

L'entièreté du rapport de *Recommandations à la Société de transport de Montréal portant sur la gestion contractuelle du projet de construction du centre de transport Bellechasse (Art. 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec)* peut être consultée sur le site Web du BIG à l'adresse: [bigmtl.ca](http://bigmtl.ca).

## **L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION**

D'entrée de jeu, les membres de la Commission ont grandement apprécié la présentation de Me Bishop et souhaitent souligner la plus-value du travail de l'équipe du BIG. Ce rapport démontre encore une fois que les interventions du BIG sont un des maillons essentiels pour protéger l'intégrité des processus de gestion contractuelle à la Ville.

La Commission partage les préoccupations et appuie d'emblée l'ensemble des recommandations contenues dans ce rapport du BIG. Elle se désole cependant que les

problématiques relevées par le BIG puissent survenir malgré l'ensemble des mécanismes de surveillance de la Ville et les ressources déployées pour encadrer l'octroi et la gestion de ses contrats et de ceux de ses sociétés paramunicipales.

Elle retient également que ce n'est pas le mode de gestion en gérance qui est remis en cause par ce rapport du BIG, mais bien la façon dont il a été mis en œuvre par la STM. Elle constate que ce mode de gestion fonctionne très bien pour d'autres projets à la Ville, c'est-à-dire lorsque le cadre normatif est respecté et qu'une surveillance adéquate du chantier est effectuée par le donneur d'ouvrage. Ainsi, le mode de gestion en gérance ne permettait pas à la STM de déléguer le pouvoir de donner des contrats à Pomerleau et plus largement ses responsabilités à l'égard de la saine gestion de ses projets.

La Commission insiste sur l'importance de la formation en continu du personnel et des membres des conseils d'administration des sociétés paramunicipales de la Ville de Montréal relativement à la gestion contractuelle. Ces personnes constituent un rempart essentiel pour identifier et prévenir le type de problématique rencontrée dans le cadre du projet du CT Bellechasse. La Commission se questionne par ailleurs sur les mécanismes actuellement en place au sein de ces sociétés pour encadrer les processus de gestion contractuelle, notamment en ce qui concerne les conseils juridiques reçus dans le cadre de l'élaboration de cet appel d'offres.

Les Commissaires s'interrogent plus largement sur le nombre, le rôle, le coût et la qualité des différents mécanismes en place à la Ville pour prévenir les problèmes tels que ceux soulevés dans le rapport du BIG (par exemple : experts en approvisionnement, Service du contentieux de la STM, CEC, VG, BIG, Comité de vérification, Contrôleur général, etc.).

La Commission souligne aussi la responsabilité diffuse des différents intervenants au terme de cette enquête et l'absence de sanctions significatives pour les parties impliquées dans l'octroi et la réalisation de ce projet, qui, aux dires du BIG, aurait dû être résilié en regard des fautes commises. Elle se questionne, à cet égard, sur la pertinence et la force des leviers et sanctions dont dispose la Ville pour dissuader et pénaliser les personnes et les entités qui ne respectent pas le cadre normatif de la Ville ou de ses sociétés paramunicipales en matière de gestion contractuelle.

## **LES RECOMMANDATIONS**

La Commission remercie, d'une part, l'inspectrice générale, M<sup>e</sup> Brigitte Bishop, et M<sup>e</sup> Suzanne Corbeil, inspectrice générale adjointe en titre, ainsi que les membres de l'équipe du BIG pour la qualité des travaux menés dans le cadre de cette enquête.

La Commission fait les quatre recommandations suivantes à l'Administration :

## **Les recommandations du BIG**

*ATTENDU les conclusions de l'enquête et l'ensemble des informations contenues dans le rapport du BIG;*

*ATTENDU l'application de l'article 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec qui stipule que l'inspectrice générale peut, en tout temps, transmettre au maire ou à la mairesse et au greffier tout rapport faisant état de constatations ou de recommandations qui, de son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil et que ces rapports peuvent inclure tout avis ou toute recommandation qu'elle juge nécessaire d'adresser au conseil municipal ou d'agglomération;*

*ATTENDU QUE les faits révélés durant l'enquête démontrent que la demande de soumission pour l'appel d'offres de gérance de construction ne respectait pas le cadre normatif applicable aux sociétés de transport en commun puisqu'un item du bordereau de prix ne permettait pas de présenter des soumissions à taux forfaitaire ou unitaire, tel que requis par l'article 95 de la Loi sur les sociétés de transport en commun;*

*ATTENDU QUE l'enquête démontre également qu'un contrat pour réaliser des travaux de coffrage de cages d'escaliers n'a pas été accordé conformément au cadre normatif par la STM et son gérant-constructeur Pomerleau;*

*ATTENDU QU' aucun addenda n'a été publié à la suite de cette décision de procéder en régie contrôlée pour les empattements alors que l'appel d'offres était toujours en affichage et que les soumissionnaires auraient pu en tenir compte dans leur stratégie de soumission;*

*ATTENDU QUE Pomerleau a entamé des rencontres avec son sous-traitant (Santco) qui n'était pas un soumissionnaire à l'appel d'offres de coffrage des fondations afin d'évaluer avec lui la faisabilité des travaux de coffrage des cages d'escalier, a négocié des prix et ultimement recommandé à la STM que le contrat lui soit attribué;*

*ATTENDU QU'une telle pratique constitue un manque de bonne foi envers les soumissionnaires puisque la demande de prolongation de validité des soumissions n'a servi qu'à permettre à la STM de négocier un contrat avec un tiers pour la réalisation de ces travaux;*

*ATTENDU QUE l'inspectrice générale constate que les travaux d'empattement et de coffrage des cages d'escalier n'ont pas été octroyés conformément au cadre normatif et que la STM n'a pas fait preuve de bonne foi envers les soumissionnaires dans sa décision d'annuler l'appel d'offres;*

*ATTENDU QUE l'inspectrice générale est d'avis que les manquements constatés dans ce rapport sont graves et sérieux et justifieraient une résiliation du contrat des empattements, des cages d'escaliers et de la provision maximale pour les travaux en régie contrôlée;*

*ATTENDU QU' il n'est plus possible de la faire puisqu'ils ont été exécutés, que les travaux sont*

*terminés et que l'enveloppe de 4 M\$ a été entièrement utilisée par la STM en date de la publication de ce rapport;*

La Commission formule la recommandation suivante à l'Administration :

**R-1**

Que la Commission endosse entièrement les recommandations du BIG à l'égard de l'appel d'offres et de la réalisation des travaux en lien avec le projet de construction du centre de transport Bellechasse.

**R-2**

Qu'une formation en continue en matière de gestion contractuelle soit offerte au personnel responsable de l'élaboration des appels d'offres et de la gestion des contrats au sein des sociétés paramunicipales qui relèvent de la Ville.

*ATTENDU la gouvernance de la Ville de Montréal et l'autonomie de la STM dans ses processus de gestion contractuelle;*

*ATTENDU QUE la STM dispose de ses propres ressources en matière de conseils juridiques;*

*ATTENDU QUE les membres du conseil d'administration de la STM prennent des décisions sur la base des conseils et de l'information qui leur sont présentés;*

*ATTENDU QUE ces informations doivent être rigoureusement vérifiées et respecter le cadre normatif de la STM;*

*ATTENDU les sanctions prévues dans le Règlement de gestion contractuelle de la Ville (18-038),*

*ATTENDU l'absence de sanctions prévues dans le Règlement du conseil de la Ville sur la gestion contractuelle de la STM;*

**R-3**

Que les contrôles à l'égard des processus de gestion contractuelle de la STM soient resserrés, plus spécifiquement en ce qui a trait au rôle-conseil de son contentieux auprès du conseil d'administration de la STM quand vient le temps d'octroyer des contrats.

**R-4**

Que la STM étudie la possibilité que des sanctions soient prévues à son Règlement de gestion contractuelle, à l'instar des mécanismes prévus dans celui de la Ville, par exemple des amendes ou encore la création d'une liste des firmes à rendement insatisfaisant.

## CONCLUSION

La Commission remercie l'inspectrice générale, M<sup>e</sup> Brigitte Bishop, ainsi que M<sup>e</sup> Suzanne Corbeil, inspectrice générale adjointe, ainsi que l'ensemble de l'équipe du BIG pour l'excellent travail d'enquête effectué dans ce dossier.

Conformément aux règlements des conseils municipal et d'agglomération de la Commission permanente sur l'inspecteur général (14-013 et RCG14-014), le présent rapport peut être consulté sur la page Internet des commissions permanentes : [ville.montreal.qc.ca/commissions](http://ville.montreal.qc.ca/commissions), de même qu'à la Division du soutien aux commissions permanentes, aux conseils consultatifs et au Bureau de la présidence du conseil.