

Commission sur l'inspecteur général

# **Étude du Rapport sur la passation et l'exécution de contrats de services professionnels par la Société de transport de Montréal**

## **(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 13 juin et 16 juin 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 13 juin 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 sur la passation et l'exécution de contrats de services professionnels par la Société de transport de Montréal*.

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

*ORIGINAL SIGNÉ*

Jérôme Normand  
Président

*ORIGINAL SIGNÉ*

Marie-Claude Haince  
Secrétaire-recherchiste

## TABLES DES MATIÈRES

MISE EN CONTEXTE	4
LE RAPPORT - EXPOSÉ SOMMAIRE	4
TRAVAUX DE LA COMMISSION	7
Présentation du BIG	7
L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION	7
LES RECOMMANDATIONS	8
CONCLUSION	11

## MISE EN CONTEXTE

Le 16 mai 2022, le Bureau de l'inspecteur général (BIG) a rendu public et déposé au conseil municipal et d'agglomération le *Rapport sur la passation et l'exécution de contrats de services professionnels par la Société de transport de Montréal (Art. 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec)*.

Le 24 mai 2022, l'inspectrice générale, M<sup>e</sup> 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.

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 - EXPOSÉ SOMMAIRE

### RAPPORT SUR LA PASSATION ET L'EXÉCUTION DE CONTRATS DE SERVICES PROFESSIONNELS PAR LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL.<sup>1</sup>

*En octobre 2021, le Bureau de l'inspecteur général a reçu une dénonciation à l'égard d'un appel d'offres de la STM visant à retenir des services-conseils en rémunération et en avantages sociaux. Il était allégué que l'appel d'offres restreignait indûment la concurrence et ce, pour deux raisons.*

*Bien que la dénonciation ne visait qu'un seul processus d'appel d'offres, l'enquête a nécessité l'analyse de deux autres contrats antérieurs à celui-ci. En tout, l'enquête a ainsi porté sur la passation et l'exécution de trois contrats de services-conseils en rémunération et avantages sociaux, tous octroyés à la même entreprise entre 2016 et 2021. Ces services-conseils visent notamment à soutenir la STM dans sa gestion des divers contrats d'assurances collectives qu'elle possède en tant qu'employeur.*

*Au terme de l'enquête menée et de l'analyse de la réponse à l'Avis de l'entreprise adjudicataire des trois contrats enquêtés, l'entière responsabilité des manquements démontrés est imputable à la STM. L'inspectrice générale tient à préciser que l'enquête n'a pas permis de constater la commission, par l'entreprise adjudicataire, ses dirigeants ou ses employés, de manquement au cadre normatif régissant lesdits contrats. Pour cette raison, l'entreprise adjudicataire ne sera pas nommée dans le présent rapport et il y sera plutôt fait référence par l'appellation « Entreprise Adjudicataire ».*

---

<sup>1</sup> Ci-dessous suit le sommaire présenté au rapport du BIG. Rapport complet disponible en ligne à l'adresse : <https://www.bigmtl.ca/wp-content/uploads/2022/05/big-20211004-002-rapport-vf.pdf>

*Le dossier tire sa source d'un projet élaboré en 2019 par un Chargé de projet de la STM affecté à la gestion du premier contrat enquêté et d'une représentante de l'Entreprise Adjudicataire visant à fusionner en un seul appel d'offres global les sept contrats d'assurances collectives qui étaient alors octroyés et gérés par la STM pour ses divers employés.*

*Puisque ce projet devait engendrer des économies substantielles pour la STM notamment au niveau des contrats d'assurances collectives, la STM en a autorisé la mise en œuvre. Bien que ce projet majeur ne faisait pas partie des besoins initiaux de la STM lors de l'octroi du contrat en 2016, la STM n'a pas requis de l'Entreprise Adjudicataire une estimation des honoraires envisageables avant d'en entreprendre l'exécution au sein du contrat 2016.*

*C'est ainsi que dès le mois de juillet 2020, soit plus d'un an avant l'arrivée du terme initial du contrat, son enveloppe monétaire était épuisée. Le Chargé de projet de la STM a alors estimé à 263 000 \$, avant taxes, les honoraires additionnels requis de la part de l'Entreprise Adjudicataire afin de finaliser l'implantation du projet de fusion des contrats d'assurances collectives et rendre les autres services inclus dans le cadre du Contrat initial. Il s'agit d'une hausse de 50 % du montant initial du contrat (574 875,00 \$).*

*L'enquête démontre que l'insuffisance des fonds restants à l'enveloppe monétaire du contrat initial et la poursuite malgré tout des travaux en raison de l'entrée en vigueur des contrats d'assurances fusionnés le 1er janvier a engendré plusieurs manquements de la part de la STM au cadre normatif la régissant, dont :*

- Une modification du contrat initial en décembre 2020 qui n'était pas conforme au cadre normatif;*
- En raison de l'octroi de la modification contractuelle pour un montant inférieur aux honoraires requis et déjà engagés par l'Entreprise Adjudicataire, l'octroi de gré à gré en février 2021 à cette dernière d'un second contrat visant le même objet que le premier et aux mêmes conditions que le premier, constituant ainsi du fractionnement de contrats qui s'est concrétisé par l'octroi du second contrat de gré à gré;*
- Dans le cadre de l'appel d'offres publié en avril 2021 et devant remplacer le contrat initial, l'insertion par la STM de conditions restreignant indûment le marché;*
- Une gestion inadéquate par la STM de la déclaration d'intérêt incluse à la soumission de l'Entreprise Adjudicataire à ce nouvel appel d'Offres et dénonçant qu'une de leurs employées était la conjointe du Chargé de projet de la STM;*

- *Une absence de déclaration d'intérêt formelle par le Chargé de projet à ses supérieurs hiérarchiques au sein de la STM, de même qu'une absence de mise en place de mesures d'encadrement par ceux-ci du Chargé de projet suite à la prise de connaissance de la déclaration d'intérêt de l'Entreprise Adjudicataire;*
- *L'engagement, à plusieurs reprises, par la STM d'honoraires envers l'Entreprise Adjudicataire au-delà des enveloppes monétaires dûment approuvées par les instances internes de la STM; et*
- *La transmission d'information insuffisante au conseil d'administration de la STM en amont de son approbation de la modification du Contrat initial et de l'octroi du troisième Contrat et omettant des renseignements importants, dont l'état d'engagement des honoraires au-delà des enveloppes monétaires.*

*Ultimement, le 9 mars 2022, le conseil d'administration de la STM a adopté une résolution résiliant le troisième Contrat en date du 1er juillet 2022. Cette décision découle des vérifications effectuées par le Vérificateur général de la STM et de l'enquête menée par le Bureau de l'inspecteur général.*

*L'inspectrice générale tient à souligner que n'eut été de cette décision du conseil d'administration de la STM, elle aurait elle-même recommandé à la STM d'y procéder à la lumière des divers manquements mis en relief par la présente enquête.*

*Dans sa réponse à l'Avis, la STM déclare en prendre acte et reconnaît une mauvaise compréhension et application, quoique non intentionnelle, de certains aspects du cadre normatif applicable. Afin d'éviter qu'une telle situation survienne à nouveau, la STM met de l'avant diverses mesures qu'elle s'engage à prendre, dont la présentation d'un plan d'action et un échéancier pour leur mise en œuvre.*

*L'inspectrice générale accueille favorablement ces engagements annoncés par la STM et recommande diverses mesures qui devront être incluses dans le plan de redressement à venir de la STM. L'inspectrice générale fera des vérifications soutenues de sa mise en œuvre.*

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### Présentation du BIG

Lors de son passage à la Commission sur l'inspecteur général le 24 mai 2022, l'inspectrice a survolé les grandes conclusions de son rapport. Elle a notamment passé en revue le contexte d'octroi de trois contrats de services professionnel de la Société de transport de Montréal (STM) et les manquements au cadre normatif dans l'exécution de ces trois contrats, notamment :

- un fractionnement de contrats;
- une gestion inadéquate de la déclaration d'intérêt;
- un engagement répété d'honoraires au-delà des enveloppes budgétaires approuvées;
- le fait que l'appel d'offres visant à remplacer le contrat initial comprenait des conditions limitant indûment la concurrence.

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

- les mesures de contrôle en place pour encadrer la gestion contractuelle;
- la pratique des “contrats pont” qui semble faire partie intégrante de la culture organisationnelle à la Société de transport de Montréal (STM);
- le rôle et la constitution du comité d'éthique *ad hoc*;
- la formation du personnel;
- le plan de redressement demandé par le BIG et l'accueil de celui-ci par la Société de transport de Montréal (STM).

L'entièreté du *Rapport sur la passation et l'exécution de contrats de services professionnels par la Société de transport de Montréal (Art. 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec)* peut être consulté sur le site Web du BIG à l'adresse : [bigmtl.ca](http://bigmtl.ca).

### L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

D'emblée, les membres de la Commission ont grandement apprécié la présentation de M<sup>e</sup> 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.

La Commission trouve cependant préoccupant que la pratique des “contrats pont” en est venue à être normalisée au point où la direction de la Société de transport de Montréal (STM) en défend la pratique tout en reconnaissant que le concept puisse être mal appliqué. Tout



comme l'inspectrice générale le recommande, la Commission des d'avis que la pratique d'octroi de "contrats pont" doit être interdite.

La Commission s'inquiète également de la gestion de l'apparence de conflits d'intérêts dans ce dossier. Elle estime que le manque de suivi de la mise en œuvre des recommandations du comité d'éthique *ad hoc* met en lumière l'importance de formaliser la mise en place d'un tel comité, notamment pour s'assurer d'une gestion efficace de situation de conflit d'intérêts ou d'apparence de conflit d'intérêts, d'un meilleur suivi et d'une plus grande imputabilité des employés. La Commission propose également de s'assurer de la diversité de la composition dudit comité formalisé pour favoriser son indépendance.

La Commission reconnaît que les divers manquements au cadre normatif régissant la STM résultent, entre autres, d'un manque de connaissance du cadre normatif contractuel de la part des employés impliqués dans la gestion de contrats. La Commission est d'avis que de la formation systématique et obligatoire devrait être offerte dans les premiers six mois aux nouveaux employés et que le personnel actuellement en poste dont les tâches touchent, notamment, à l'approvisionnement ou à la gestion contractuelle devrait pouvoir être formé d'ici la fin de l'année 2023.

Enfin, la Commission serait intéressée à prendre connaissance du plan de redressement de la STM qui devrait inclure les sept éléments identifiés par l'inspectrice générale. Cette présentation pourrait se faire lors d'une séance de travail, d'ici la fin de l'année 2023.

## **LES RECOMMANDATIONS**

La Commission remercie l'inspectrice générale, M<sup>e</sup> Brigitte Bishop ainsi que 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 5 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 intitulé Rapport sur la passation et l'exécution de contrats de services professionnels par la Société de transport de Montréal déposé le 16 mai 2022 aux instances décisionnelles de la Ville;*

*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 qu'il s'agit de la seconde enquête du Bureau de l'inspecteur général sur les pratiques de modification contractuelle de la STM;*

*ATTENDU l'enquête du Vérificateur général de la STM sur ce même dossier constatant divers manquements au cadre normatif régissant la STM et dont les conclusions ont été transmises à la STM le 24 novembre 2021;*

*ATTENDU une lettre datée du 7 décembre 2021 où plusieurs membres de la direction de la STM réfutent les conclusions émanant du Vérificateur général de la STM;*

*ATTENDU l'insuffisance de l'information transmise au conseil d'administration de la STM en amont de son approbation de la modification du Contrat initial et de l'octroi du troisième Contrat;*

*ATTENDU la gestion de l'apparence de conflits d'intérêt eu égard à l'employé de la STM responsable de la gestion du Contrat initial, du second Contrat et du troisième Contrat;*

*ATTENDU l'importance de préserver le respect du cadre normatif applicable pour assurer la confiance des soumissionnaires à l'égard des processus de gestion contractuelle;*

*ATTENDU l'importance de l'intégrité, de l'imputabilité et de la divulgation de conflits d'intérêt pour assurer la confiance envers la gestion contractuelle;*

La Commission formule la recommandation suivante à l'Administration :

#### **R-1**

Que la Commission endosse entièrement les recommandations du BIG pour traiter les divers manquements au cadre normatif régissant la STM.

*ATTENDU que l'inspectrice générale avait dénoncé dans son rapport de mi-année 2021 la pratique d'octroi de "contrats pont";*

*ATTENDU que la STM défend la pratique d'octroi de "contrats pont", la considérant essentielle "au maintien des besoins opérationnels dans certaines situations particulières le justifiant";*

*ATTENDU les conclusions du BIG mettant en lumière l'importance d'une meilleure planification préalable pour assurer le maintien des besoins opérationnels;*

*ATTENDU la recommandation de l'inspectrice générale de prendre les mesures requises afin d'assurer une conformité avec le cadre normatif applicable en matière de modification contractuelle et de fractionnement de contrats, notamment en interdisant la pratique d'octroi de "contrats pont";*

La Commission formule la recommandation suivante à l'Administration :

**R-2**

Que la Société de transport de Montréal interdise formellement la pratique d'octroi de "contrats pont".

*ATTENDU le constat de l'inspectrice générale démontrant que le personnel impliqué dans ce contrat a failli à leur obligations en matière d'éthique;*

*ATTENDU la démonstration que les mesures énoncées par le comité d'éthique ad hoc n'ont pas été mises en oeuvre et qu'aucun suivi n'a été effectué;*

*ATTENDU la mise sur pied d'un comité d'éthique ad hoc uniquement pour des besoins d'analyse de situation de conflit d'intérêts ou d'apparence de conflit d'intérêt;*

*ATTENDU l'importance de l'imputabilité du personnel dans les processus contractuels;*

*ATTENDU l'importance de pouvoir faire le suivi de mesures prises en matière d'éthique;*

La Commission formule la recommandation suivante à l'Administration :

**R-3**

Que la Société de transport de Montréal formalise le comité d'éthique en assurant son indépendance.

*ATTENDU le rapport du Bureau de l'inspecteur général faisant ressortir que plusieurs des employés de la STM affectés à la gestion des contrats enquêtés ont un certain manque de connaissance du cadre normatif contractuel régissant la STM, notamment en matière de modification contractuelle;*

*ATTENDU les conclusions du BIG faisant état d'une certaine déresponsabilisation du personnel qui s'en remet exclusivement aux services de l'approvisionnement ou des affaires juridique pour assurer la conformité de la gestion au cadre normatif;*

*ATTENDU le rôle de "première ligne" que le personnel est amené à jouer dans le respect de l'intégrité contractuelle;*

*ATTENDU la recommandation de l'inspectrice générale rappelant l'importance de former davantage les membres du personnel de la STM impliqués dans un processus lié à l'attribution ou à la gestion des contrats;*

La Commission formule la recommandation suivante à l'Administration :

**R-4**

Que la Société de transport de Montréal s'assure qu'une formation sur la gestion contractuelle soit offerte aux nouveaux employés dans les premiers six mois aux nouveaux employés et que le personnel actuellement en poste et dont les tâches touchent, notamment, à l'approvisionnement ou à la gestion contractuelle soit formé d'ici la fin de l'année 2023.

*ATTENDU que la STM s'est engagée à mettre en place diverses mesures de redressement;*

*ATTENDU la formation prochaine d'une table de travail regroupant toutes les parties prenantes requises qui aura pour mandat de produire un plan d'action et un échéancier pour la prise en charge de chacun de ses engagements;*

*ATTENDU les vérifications soutenues qui seront faites par l'inspectrice générale pour suivre la mise en oeuvre des engagements de la STM;*

*ATTENDU le plan de redressement demandé par l'inspectrice générale et comprenant sept éléments pour corriger la situation;*

La Commission formule la recommandation suivante à l'Administration :

**R-5**

Que la Commission puisse prendre connaissance du plan de redressement de la STM lorsque celui-ci sera finalisé.

**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.