

Commission sur l'inspecteur général

Étude du Rapport de recommandations du Bureau de l'inspecteur général sur la gestion contractuelle des appels d'offres de groupes électrogènes à l'Office municipal d'habitation 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 19 et 22 octobre 2020


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

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

*Mme Manon Barbe
Arrondissement de LaSalle*

Vice-présidences

*Mme Christine Black
Arrondissement de Montréal-Nord*

*Mme Marie-Andrée Mauger
Arrondissement de Verdun*

Membres

*M. Alan DeSousa
Arrondissement de Saint-Laurent*

*M. Pierre Lessard-Blais
Arrondissement de Mercier –
Hochelaga – Maisonneuve*

*Mme Nathalie Pierre-Antoine
Arrondissement de
Rivière-des-Prairies –
Pointe-aux-Trembles*

*M. Robert Samoszewski
Arrondissement de L'Île-Bizard –
Sainte- Geneviève*

*M. Yves Sarault
Arrondissement de L'Île-Bizard –
Sainte- Geneviève*

*M. Alain Vaillancourt
Arrondissement Le Sud-Ouest*

*Mme Maeva Vilain
Arrondissement Le
Plateau-Mont-Royal*

Montréal, le 19 octobre 2020

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 de recommandations du Bureau de l'inspecteur général sur la gestion contractuelle des appels d'offres de groupes électrogènes à l'Office municipal d'habitation de Montréal- (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.

Manon Barbe
Présidente

Linda Lajeunesse
Secrétaire recherchiste

TABLES DES MATIÈRES

MISE EN CONTEXTE	6
ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION	8
LES RECOMMANDATIONS	8
CONCLUSION	10

MISE EN CONTEXTE

Le 21 septembre 2020, le Bureau de l'inspecteur général (BIG) a rendu public un rapport de recommandations portant sur le processus d'octroi et d'exécution de contrats de groupes électrogènes à l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM), un organisme municipal qui gère des logements pour des personnes à faibles revenus sur l'île de Montréal.

LE RAPPORT DE RECOMMANDATIONS SUR LA GESTION CONTRACTUELLE DES APPELS D'OFFRES DE GROUPES ÉLECTROGÈNES À L'OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL - (ART. 57.1.23 DE LA CHARTE DE LA VILLE DE MONTRÉAL, MÉTROPOLE DU QUÉBEC)¹

Dans le cadre de la séance de travail de la Commission tenue le 30 septembre, l'inspectrice générale, M^e Brigitte Bishop, et M^e Paule Biron, inspectrice générale adjointe, ont exposé les conclusions de l'enquête initiée à la suite d'une dénonciation reçue sur la base d'un potentiel de risques de défaillance des produits visés par l'un des appels d'offres en question.

Dans le cadre de son mandat, l'OMHM doit procéder à l'adjudication de contrats découlant d'appel d'offres publics visant le remplacement ou l'ajout de génératrices qui seront installées dans ses immeubles. Ces génératrices servent à alimenter l'édifice en électricité en cas de pannes de courant et sont exigées par le Code du Bâtiment. L'enquête menée par le Bureau de l'inspecteur général a porté les contrats à trois étapes du processus d'acquisition de groupe électrogène, soit : - les contrats de services professionnels octroyés par l'OMHM à des firmes d'ingénieurs pour la rédaction des documents d'appels d'offres visant, exclusivement ou accessoirement, l'installation ou le remplacement d'un groupe électrogène ; - les contrats d'exécution de travaux découlant de ces appels d'offres octroyés à des entrepreneurs généraux ; - les sous-contrats entre les entrepreneurs généraux et des distributeurs de génératrices.

En premier lieu, l'OMHM octroie un contrat de service professionnel à une firme d'ingénieurs pour la conception des devis électriques du futur appel d'offres de l'OMHM. C'est dans ces devis électriques que se trouvent les spécificités techniques de l'éventuelle génératrice à inclure dans l'édifice. En second lieu, un appel d'offres public est publié par l'OMHM visant le remplacement ou l'ajout d'un groupe électrogène, qui peut aussi inclure d'autres types de travaux de construction, dont les soumissionnaires sont des entrepreneurs généraux. Il est de la responsabilité de ces derniers de proposer dans leur soumission une génératrice qui répond aux exigences du devis préparé par les ingénieurs. Pour ce faire, en troisième lieu, ils contractent avec un distributeur de génératrice afin d'acquérir un modèle conforme aux spécificités techniques.

L'enquête du Bureau de l'inspecteur fait ressortir l'étroite relation entre les ingénieurs responsables de la conception des devis et les distributeurs de génératrice ainsi que les conséquences de cette relation sur l'intégrité et la saine concurrence de l'appel d'offres public à venir. L'enquête a permis de révéler que des ingénieurs responsables de la

¹ ci-dessous, suit le sommaire présenté au rapport du BIG

conception de ces devis pour l'OMHM sollicitent l'assistance de distributeurs pour la conception des devis jusqu'à la publication de l'appel d'offres. Il découle de cette collaboration que le distributeur peut ainsi influencer la rédaction du devis en obtenant l'insertion d'exigences qui avantageraient son produit lors de l'éventuel appel d'offres. L'inspectrice générale estime que les constats révélés durant l'enquête doivent être dénoncés à l'OMHM afin que des mesures soient prises pour éviter que ces façons de faire ne se reproduisent et assurer le traitement équitable des concurrents lors de ces appels d'offres.

D'abord, l'inspectrice générale constate que des distributeurs participent à la rédaction des devis pour le groupe électrogène à la demande d'ingénieurs justement embauchés par l'OMHM pour faire ce travail. Les ingénieurs rencontrés expliquent que cette pratique est nécessaire puisque les distributeurs sont les experts du fonctionnement d'une génératrice. Il appert que ce travail, pour les distributeurs, fait partie d'une stratégie plus globale visant à maintenir de bonnes relations avec les ingénieurs et augmenter leurs opportunités de vente. Des distributeurs n'hésitent pas non plus à contacter des ingénieurs durant la publication de l'appel d'offres afin de leur soulever les aspects les plus insatisfaisants du devis à leur égard.

L'enquête révèle également que des portions du devis rédigé par le distributeur se retrouvent ensuite intégralement dans le devis final de l'appel d'offres public. Les distributeurs qui participent à la rédaction des devis peuvent ainsi proposer des exigences qui avantagent leurs produits lors de l'appel d'offres. Il peut s'agir de spécifications relatives à la puissance du moteur, au choix de l'alternateur ou du produit de référence dans le devis. Pour trois des appels d'offres analysés, le devis disponible au SEAO était un copier-coller de celui obtenu du distributeur sans aucune modification. L'inspectrice générale constate que cette collaboration entre ingénieurs responsables de la conception des devis et distributeurs dépasse la simple collecte d'information quant aux modèles de génératrices disponibles sur le marché. Des distributeurs réalisent de cette manière au moins une partie du mandat de rédaction des devis de groupe électrogène des ingénieurs. Cette pratique qui ne peut être tolérée car elle augmente les risques que le devis qui en découle avantage le distributeur consulté lors de la publication de l'appel d'offres. Il y a conflit d'intérêts apparent lorsqu'un distributeur propose des caractéristiques descriptives pour un appel d'offres dans lequel son produit pourrait être acheté par les soumissionnaires. En conséquence, il y a tout lieu de craindre que des exigences proposées par les distributeurs ne soient pas désintéressées à cause du gain potentiel qui résulterait de l'appel d'offres à venir. Les ingénieurs qui sollicitent une telle assistance dénaturent l'objet même des contrats de services professionnels que l'OMHM leur octroie en tant qu'experts-conseils indépendants. C'est à eux que revient la responsabilité de déterminer les besoins de leur client et de rédiger des devis en termes de performance ou d'exigences fonctionnelles du groupe électrogène à installer dans les immeubles de l'OMHM.

Avant la publication de ce rapport, le bureau de l'inspecteur général a rencontré les responsables de l'OMHM afin de leur exposer les constats de l'enquête. Il en découle des propositions de la part de l'organisme afin d'éviter leur répétition pour l'avenir. Entre autres

mesures, des modifications seront apportées aux contrats de services professionnels visés par l'enquête pour rappeler les obligations de rédaction de devis prévues par la loi. Leur respect aura pour effet d'atténuer les risques constatés durant son enquête. L'inspectrice générale recommande également des modifications aux documents contractuels visant à interdire à toute personne ayant participé à l'élaboration des documents d'appel d'offres de soumissionner ou d'être sous-contractant dans le contrat qui en découle.

Finalement, dans le cadre de leurs délibérations à huis clos, les membres de la Commission ont pu convenir de formuler les trois recommandations contenues à ce rapport.

L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

D'entrée de jeu, la Commission endosse l'ensemble des recommandations contenues au rapport Bureau de l'inspecteur général. En outre, du point de vue des membres de la Commission, ce rapport du BIG démontre visiblement l'importance d'informer et de former les ressources qui interviennent dans la gestion des processus d'appels d'offres.

Il ne fait, par ailleurs, aucun doute pour les commissaires que les personnes et les entreprises qui soumissionnent sur des appels d'offres ne devraient, en aucun cas, avoir pris part à la rédaction des devis de ces mêmes appels d'offres.

En outre, il importe de rappeler que c'est une dénonciation qui a permis au BIG de mener cette enquête. La Commission ne saurait donc passer sous silence l'importance du rôle des personnes qui décident de prendre action pour dénoncer et la nécessité de favoriser encore davantage les dénonciations en encourageant les « lanceurs d'alertes » à révéler toute situation irrégulière. Il est donc essentiel de rappeler régulièrement l'importance du respect strict des règles dans l'octroi et la réalisation des contrats.

Les membres de la Commission apprécient le travail effectué par le BIG, en totale indépendance par rapport à toute autre position pouvant être prise par quelque ressource municipale que ce soit.

Avec ce rapport, le BIG envoie de nouveau le message clair qu'une vigilance supérieure est exercée par les ressources de la Ville de Montréal et que le BIG n'hésite, en aucun cas, à entreprendre des démarches d'enquête et d'analyse des plus rigoureuses pour assurer le respect des contrats de la Ville de Montréal.

LES RECOMMANDATIONS

La Commission remercie, d'une part, l'inspectrice générale, M^e Brigitte Bishop, et M^e Paule Biron, 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.

Rapport de l'inspectrice générale

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, qui stipule que l'inspectrice générale peut, en tout temps, transmettre 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.

ATTENDU QUE l'enquête menée a permis à l'inspectrice générale de constater que des façons de faire favorisent des entreprises qui travaillent de concert avec les ingénieurs sur la définition de produits spécifiés aux devis et sur lesquels elles soumissionnent par la suite dans le cadre des appels d'offres, les voyant ainsi indûment avantagées :

La Commission fait siennes les recommandations de l'inspectrice générale, salue l'action des personnes qui dénoncent et elle formule les recommandations suivantes à l'Administration :

Rapport de recommandation du BIG

Attendu que des firmes soumissionnaires avaient pris part à la rédaction du devis;

Attendu que l'OMHM s'est engagé à prendre les moyens afin de rectifier le tir :

R-1

La Commission endosse entièrement la recommandation du BIG à l'égard des processus d'appel d'offres à l'OMHM et de la nécessité d'apporter des modifications aux documents contractuels afin d'interdire à toute personne ayant participé à l'élaboration des documents d'appel d'offres de soumissionner ou d'être sous-contractant dans le contrat qui en découle.

Diffusion des meilleures pratiques

Attendu le changement à l'égard des devis qui interdit dorénavant d'identifier des produits de référence dans l'objectif d'assurer l'accès du plus grand nombre de fournisseurs aux contrats publics en indiquant plutôt les résultats recherchés et attendus pour un produit donné;

Attendu que cette enquête a été initiée par un risque de sécurité, par ailleurs non avéré par l'enquête, mais dont les caractéristiques du devis ont mis la puce à l'oreille au BIG;

Attendu l'importance de développer la vigilance des ressources qui reçoivent les documents des consultants pour relever l'identification de spécificités aux devis ayant pour effet de fermer le marché;

Attendu l'importance d'informer pour opérer le changement de culture :

R-2

Que l'Administration rappelle les modifications apportées à la Loi sur les cités et villes à l'ensemble des services, des arrondissements et des sociétés paramunicipales, notamment en ce qui concerne l'obligation de rédiger les devis à l'aide de critères de performance et d'exigences fonctionnelles et non pas en énonçant les caractéristiques descriptives d'un produit en particulier.

Formation

Attendu que les ressources sélectionnées par l'OMHM n'ont pas rédigé les devis dans le respect de la Loi sur les cités et villes;

Attendu que des distributeurs des produits visés ont soumissionné sur les appels d'offres dont ils avaient participé à la rédaction des devis;

Attendu l'importance que toutes les unités d'affaires adoptent les meilleures pratiques en matière de gestion contractuelle;

Attendu l'importance d'appliquer des méthodes de travail uniformes au sein de l'appareil municipal;

Attendu l'efficacité des interventions du BIG en amont des octrois de contrats, notamment en ce qui a trait à la continuité du processus et au respect des échéances de projets :

La Commission réitère sa recommandation passée à l'égard de la formation obligatoire:

R-3

Que l'Administration rende obligatoire la formation du BIG intitulée « *L'inspecteur général et la Loi sur l'Autorité des marchés publics* » en matière de gestion contractuelle pour toutes les ressources de la communauté municipale impliquées dans les processus d'octroi des contrats et pour toutes les personnes élues, qui prennent des décisions relatives aux octrois et à leur suivi.

CONCLUSION

La Commission remercie l'inspectrice générale, M^e Brigitte Bishop, ainsi que M^e Paule Biron, 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, de même qu'à la Division du soutien aux commissions permanentes, aux conseils consultatifs et au Bureau de la présidence du conseil.