

Commission permanente sur l'inspecteur général

Commentaires et recommandations faisant suite au Rapport de recommandations de l'inspecteur général visant divers 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

Rapport déposé au conseil municipal
le 27 mars 2017

Rapport déposé au conseil d'agglomération
le 30 mars 2017

Service du greffe

Division des élections, du soutien aux commissions et de la réglementation
275, rue Notre-Dame Est, bureau R-134
Montréal (Québec) H2Y 1C6

La commission permanente sur l'inspecteur général

Présidente

*Mme Lorraine Pagé
Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville*

Vice-présidents

*M. Richard Bergeron
Arrondissement de Ville-Marie*

*M. Benoit Dorais
Arrondissement Le Sud-Ouest*

*Mme Erika Duchesne
Arrondissement de Rosemont – La Petite-
Patrie*

*M. Edgar Rouleau
Cité de Dorval*

Membres

*Mme Manon Barbe
Arrondissement de LaSalle*

*M. Éric Alan Caldwell
Arrondissement de Mercier – Hochelaga-
Maisonneuve*

*Mme Manon Gauthier
Arrondissement de Verdun*

*M. Jean-Marc Gibeau
Arrondissement de Montréal-Nord*

*M. Beny Masella
Ville de Montréal-Ouest*

*Mme Marie-Andrée Mauger
Arrondissement de Verdun*

*Mme Lili-Anne Tremblay
Arrondissement de Saint-Léonard*

Montréal, le 27 mars 2017

M. Denis Coderre
Maire de Montréal
Membres des conseils municipal et d'agglomération
Hôtel de ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Mesdames,
Messieurs,

Conformément aux règlements 14-013 et RCG 14-014, la Commission permanente sur l'inspecteur général a l'honneur de déposer au conseil municipal ses commentaires et recommandations faisant suite au dépôt par l'inspecteur général du Rapport de recommandations visant divers 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.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

(ORIGINAL SIGNÉ)

(ORIGINAL SIGNÉ)

Lorraine Pagé
Présidente

Pierre G. Laporte
Secrétaire recherchiste

MISE EN CONTEXTE

Le 5 décembre 2016, le Bureau de l'inspecteur général (BIG) a rendu public un rapport portant sur divers contrats octroyés (ou prévus être octroyés) à l'organisme à but non lucratif (OBNL) Montréal en histoires (MEH) dans le cadre du 375^e anniversaire de Montréal. Ce rapport porte sur des contrats et projets de contrats émanant des arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest ainsi que du Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal (SGPVMR). Le rapport a aussi été déposé au conseil municipal à sa séance du 19 décembre 2016.

Il est à noter qu'à la suite du dépôt du Rapport du BIG, les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest ont résilié les contrats les liant à MEH. Dans le cas du contrat avec le SGPVMR, l'Administration n'a pas donné suite au processus d'octroi de gré à gré.

L'inspecteur général, Me Denis Gallant a exposé à la Commission ses conclusions quant à ces trois contrats, ainsi que les recommandations s'adressant aux conseils municipal et d'agglomération et portant sur les interventions du Service des affaires juridiques (SAJ) dans les dossiers d'octroi de contrats de gré à gré avec des OBNL.

Les membres de la Commission ont, par la suite, poursuivi leur analyse et convenu des recommandations consignées au présent rapport.

LE RAPPORT DE RECOMMANDATIONS DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

L'enquête du BIG a révélé que l'organisme à but non lucratif Montréal en histoires (MEH) a obtenu des contrats alors qu'il n'était pas en mesure de réaliser lui-même les projets prévus au contrat. En effet, l'essentiel des contrats accordés par les arrondissements de Lachine et du Sud-Ouest consistaient à éclairer ou illuminer des bâtiments ou structures. Or, MEH 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 à l'installation d'équipements, volet pour lequel MEH devait avoir recours à des fournisseurs et des sous-traitants.

Ce qui a frappé l'inspecteur général est que l'enquête sur MEH a révélé les mêmes irrégularités 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. Dans les faits, MEH se trouve à avoir obtenu des contrats de gré à gré en raison de son statut d'organisme à but non lucratif, alors que d'importantes parties de ces contrats ne peuvent être réalisées par son personnel et doivent être confiées à des fournisseurs, à des consultants ou à des sous-traitants. MEH a agi ainsi comme une véritable courroie de transmission permettant à des entreprises commerciales d'obtenir de l'argent public, alors qu'il a dérogé aux règles d'adjudication pour conclure des contrats frôlant 1 M\$ de gré à gré avec un organisme à but non lucratif.

La preuve recueillie par l'inspecteur général au cours de son enquête a démontré que MEH, en plus d'agir comme une courroie de transmission pour des fournisseurs et sous-traitants, était une façade pour Torrentiel, une entreprise commerciale détenue par Martin Laviolette et Georges Fournier, respectivement directeur général/producteur délégué et directeur administratif de MEH.

Par le biais de l'entente contractuelle intervenue entre l'organisme et Torrentiel, l'entreprise était en mesure d'obtenir de l'argent public provenant de contrats conclus de gré à gré avec MEH qui se présentait comme étant un organisme à but non lucratif, mais qui est en réalité géré et sous l'emprise d'une entreprise commerciale. La confusion entre Torrentiel et MEH dénature et compromet le statut d'organisme à but non lucratif de MEH. Dans les faits, la Ville et les arrondissements croyaient qu'ils transigeaient avec un organisme à but non lucratif, mais ont fait affaires 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.

Me Gallant a conclu 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 le prétexte de la facilité, il a ainsi été dérogé aux règles impératives et d'ordre public encadrant l'adjudication des contrats.

Il a ajouté que s'il avait pu résilier les contrats de son propre chef, il l'aurait fait sans la moindre hésitation. Pour l'inspecteur général, les irrégularités constatées dans ces deux contrats sont très graves.

Le BIG a, enfin formulé deux recommandations interpellant le Service des affaires juridiques :

1- 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

2- 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.

La Commission a tenu une séance le 19 janvier 2017 pour étudier ce rapport. Le BIG a alors résumé l'ensemble du dossier et souligné qu'il s'était entendu avec le Service des affaires juridiques sur une approche visant à remplacer les deux recommandations mentionnées plus haut. Le BIG et le SAJ ont travaillé à l'élaboration d'un formulaire de type «pense-bête» qui serait utilisé par les services municipaux pour des contrats avec des OBNL et qui se retrouverait dans les sommaires décisionnels.

LES COMMENTAIRES DU SERVICE DES AFFAIRES JURIDIQUES

Les représentants du Service des affaires juridiques ont eu l'occasion de préciser à la Commission la nature du formulaire proposé conjointement avec le BIG.

Ils ont d'abord signalé leur accord avec la préoccupation manifestée par le BIG. Le SAJ s'est donc penché sur le type d'accompagnement qu'il pourrait faire auprès des divers intervenants en matière de gestion contractuelle.

L'idée d'une intervention dans tous les contrats de plus de 100 000 \$ à des OBNL est étrangère à la mission première du SAJ. Pour le Service, la meilleure approche serait de définir un formulaire incluant toutes les questions liées aux divers critères nécessaires pour octroyer un contrat de gré à gré à un OBNL. L'unité d'affaires devrait donc documenter chaque point de passage pour déterminer s'il s'agit d'un contrat qui peut être octroyé de gré à gré. Le formulaire serait construit de façon à être une pièce incluse au dossier décisionnel.

Le formulaire pourrait aussi être utile aux unités d'affaires se demandent souvent s'ils doivent procéder par subvention ou par contrat de services. La frontière entre les deux est souvent mince. Le formulaire pourrait être un outil privilégié pour valider la justesse de la démarche. L'utilisation du formulaire pourrait être obligatoire, faire l'objet d'une directive du directeur général et être classé comme un enjeu stratégique.

Enfin, le formulaire devrait faire en sorte d'éviter l'émission d'avis juridiques dans chaque dossier de contrat avec un OBNL.

L'ANALYSE DE LA COMMISSION

La Commission constate que, deux ans après le rapport du BIG sur le projet de revitalisation et de développement Horizon 2017 de la Société du parc Jean-Drapeau, un stratagème de même nature est mis à jour par le BIG. Cette situation est préoccupante et des mesures de contrôle plus efficaces devront être mises en œuvre.

Les membres de la Commission ont pris connaissance des deux recommandations du BIG et constaté que celles-ci posaient des problèmes de mise en œuvre. Des échanges avec le SAJ ont conduit à proposer une autre façon d'atteindre les objectifs, soit la création d'un formulaire normalisé dans les cas de contrats de plus de 100 000 \$ conclus de gré à gré avec des OBNL.

La Commission a bien compris que ce formulaire ferait partie du dossier décisionnel de ces contrats. Cette proposition semble adéquate comme solution. Il conviendrait sans doute que cela fasse l'objet d'une décision des instances pour être mise en œuvre.

La question des modalités de paiement aux fournisseurs dans les cas de contrats avec des OBNL est importante à la lumière des dossiers de MEH. La Commission est d'avis

que les lignes directrices devraient être précisées pour éviter qu'une part trop élevée du coût du contrat ne soit versée à l'adjudicataire dès la signature.

Un dernier élément est hautement préoccupant aux yeux de la Commission : le fait qu'un des associés de MEH (et de Torrentiel) soit un employé de la Ville de Montréal en congé sans solde depuis de nombreuses années. Une réflexion sur un tel phénomène s'impose et devrait conduire à des décisions et des lignes directrices de la part de la Direction générale ou du Service des ressources humaines. Il est, en effet, difficile de concevoir qu'une personne ayant conservé des liens d'emploi avec la Ville de Montréal signe des contrats de biens et services avec cette dernière.

LES RECOMMANDATIONS

La Commission remercie l'inspecteur général, Me Denis Gallant et les membres de son équipe. Elle remercie également les représentants du Service affaires juridiques pour leur collaboration à ses travaux dans le présent dossier.

La Commission soumet les recommandations suivantes au conseil municipal :

CONSIDÉRANT le Rapport de recommandations de l'inspecteur général portant sur divers contrats et projets de contrats à l'OBNL Montréal en histoires dans le cadre du 375^e anniversaire de Montréal;

CONSIDÉRANT les règles en vigueur visant l'octroi de contrats de gré à gré à des OBNL;

CONSIDÉRANT les mesures proposées conjointement par le Bureau de l'inspecteur général et le Service des affaires juridiques - et validées par la Commission - pour encadrer l'octroi de contrats de gré à gré à des OBNL;

CONSIDÉRANT les calendriers et les modalités de paiement prévus dans les contrats octroyés de gré à gré à des OBNL;

CONSIDÉRANT que le versement de la presque totalité du montant d'un contrat à un OBNL dès la signature ne constitue pas une bonne pratique d'affaires;

CONSIDÉRANT l'importance d'établir des distinctions claires entre un contrat octroyé de gré à gré à un OBNL et une contribution à un OBNL;

CONSIDÉRANT les possibles situations de conflits d'intérêts dans l'octroi de contrats à des OBNL;

R-1

La Commission recommande que, dans les cas de contrats avec des OBNL, le dossier décisionnel comporte un formulaire obligatoire*, tel que préparé par le Service des affaires juridiques, dans lequel l'unité d'affaires devra documenter chaque point de passage pour déterminer s'il s'agit bel et bien d'un contrat qui peut être octroyé de gré à gré.

R-2

La Commission recommande à l'Administration de resserrer les règles en matière de gestion contractuelle en ce qui a trait aux modalités de paiement aux fournisseurs dans le cas de contrats avec des OBNL.

R-3

La Commission recommande à l'Administration que la Direction générale et le Service des ressources humaines établissent des règles claires en ce qui a trait à la présence de personnes ayant des liens d'emploi avec la Ville de Montréal et agissant comme administrateur ou comme gestionnaire d'OBNL qui contractent avec la Ville de Montréal.

* Le formulaire mentionné en R-1 est présenté en annexe

ANNEXE

Formulaire

QUALIFICATION DU CONTRAT CONCLU AVEC UN OBNL

(Le présent formulaire est un guide pour qualifier le type de contrat à conclure avec un OBNL.
En cas de doute, communiquez avec la Direction des affaires civiles.)

IDENTIFICATION DE L'ORGANISME

Nom de l'organisme : _____

Numéro d'entreprise (REQ) : _____

Numéro de sommaire décisionnel : _____

CONFIRMATION DU TYPE DE CONTRAT CONCLU AVEC L'OBNL

Considérant que _____
est un organisme à but non lucratif;

Nom de l'organisme

Considérant que le contrat à conclure entre la Ville et _____
est un contrat de _____
dont l'objet principal vise à _____ ;

Nom de l'organisme

Je confirme avoir vérifié les informations décrites ci-dessous et je confirme que la Ville peut :

- conclure de gré à gré ce contrat avec l'OBNL
- verser une contribution financière à cet OBNL

Signé à Montréal, ce _____^e jour de _____ 20 _____

Nom du responsable du dossier

INFORMATIONS À VÉRIFIER POUR QUALIFIER LE CONTRAT

Il est à noter que si la dépense nette du contrat est inférieure à 25 000,00 \$, puisque la Ville peut conclure le contrat de gré à gré, la qualification du contrat n'est pertinente qu'en regard de l'application des taxes.

1- VÉRIFICATION DU STATUT JURIDIQUE DE L'ORGANISME

(Faire une recherche au registre des entreprises : <http://www.registreentreprises.gouv.qc.ca>)

Organisme constitué en vertu de :

- Partie III, Loi sur les compagnies du Québec
- Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif

Association constituée en vertu du Code civil du Québec, coopérative, fondation ou fiducie
(Vérifier avec la Direction des affaires civiles si l'organisme se qualifie comme OBNL)

Organisme public (école, hôpital, université, commission scolaire ou autre)

Note : *Si aucune des cases ci-dessus n'est cochée, l'organisme ne se qualifie pas à titre d'OBNL, donc il n'est pas possible de lui verser une contribution financière. Aussi, on ne peut conclure de gré à gré avec l'organisme un contrat de services, de fourniture de matériel ou de matériaux ou d'assurances dont la dépense est de 25 000,00 \$ et plus.*

Les lettres patentes, l'acte constitutif ou un autre document (dont le registre des entreprises) démontrant le statut juridique de l'OBNL a-t-il été obtenu?

OUI NON

Si NON, pourquoi? _____

Note : L'obtention de ces documents permet de vérifier le caractère à but non lucratif et la mission de l'OBNL.

2- OBJET DU CONTRAT

Mis à part l'octroi d'une contribution financière pour laquelle il n'y a pas de seuil de dépense établi, tout contrat dont la dépense est de moins de 25 000,00 \$ (taxes incluses) peut être conclu de gré à gré avec un OBNL.

2.1 Convention de contribution financière

- Est-ce que le contrat vise à verser une contribution financière à l'OBNL dans le but qu'il réalise son projet/son activité/son événement dans le cadre de sa mission?

OUI NON

- Si l'OBNL pouvait obtenir le financement requis sans la contribution financière de la Ville, est-ce qu'il réaliserait le projet/l'activité/l'événement de façon indépendante?

OUI NON

Si vous répondez OUI aux questions précédentes, ceci est une indication que le contrat à conclure est une contribution financière. Voir également les questions concernant le contrat de services pour vous assurer que c'est bien une contribution financière.

- L'OBNL a-t-il d'autres sources de financement que la Ville?

OUI NON

Si OUI, ceci est un indice additionnel que c'est une convention de contribution financière qui sera conclue avec l'OBNL

2.2 Contrat de services

L'article 573.3.3.1 de la Loi sur les cités et villes stipule : « *Tout contrat par lequel une municipalité confie implicitement l'exercice d'une compétence municipale est assimilé à un contrat dont l'objet est la fourniture de services.* ».

Exemples de prestations de services par des OBNL qui consistent en l'exercice d'une compétence de la Ville :

organisation, promotion, gestion d'activités ou de loisirs (camp de jour, cours de danse...);

administration, exploitation et gestion d'un bien appartenant à la Ville (gestion de l'accueil et des activités d'un chalet de parc, d'un centre de soccer, d'une piscine);

services et services professionnels (coordination et gestion d'un projet comme le circuit de Montréal en histoire, aide aux sinistrés, application du programme montréalais de sécurité urbaine ou d'un autre programme de la Ville).

- Est-ce que le contrat vise à ce que l'OBNL rende un service à la Ville?

OUI NON

- Est-ce que la prestation de services de l'OBNL consiste en l'exercice d'une compétence qui relève de la Ville?

OUI NON

Si vous répondez OUI aux questions précédentes, il s'agit d'un contrat de services.

- S'il s'agit d'un contrat de services en matière de collecte, de transport, de transbordement, de recyclage ou de récupération de matières résiduelles, la dépense est-elle :

- d'une valeur de moins de 25 000,00 \$?

- d'une valeur de 25 000,00 \$ et plus?

Si la dépense de ce contrat de services en matière de collecte, de transport, de transbordement, de recyclage ou de récupération de matières résiduelles est de 25 000,00 \$ et plus, ce type de contrat de services ne peut être conclu de gré à gré avec un OBNL, il faut procéder par un appel d'offres sur invitation ou public, selon le cas.

- Est-ce qu'il s'agit d'un contrat de services dont la dépense est :

- d'une valeur de moins de 1 000 000,00 \$, incluant tous les renouvellements de contrat?

- d'une valeur de 1 000 000,00 \$ et plus incluant tous les renouvellements de contrat?

Si la dépense de ce contrat de services est de 1 000 000,00 \$ et plus (incluant tous les renouvellements), l'OBNL doit détenir une autorisation de l'Autorité des marchés financiers (AMF) pour conclure le contrat avec la Ville. Vous pouvez vérifier si l'OBNL a cette autorisation au registre de l'AMF : <http://www.lautorite.qc.ca/fr/registre-entreprise-individu>.

- L'OBNL a-t-il une autorisation de l'AMF? OUI NON

2.2 Contrat de fourniture de matériel ou de matériaux

2.3 Contrat d'assurance

2.4 Contrat d'exécution de travaux

S'il s'agit d'un contrat d'exécution de travaux, la dépense est-elle :

- d'une valeur de moins de 25 000,00 \$?

- d'une valeur de 25 000,00 \$ et plus?

Si la dépense de ce contrat d'exécution de travaux est de 25 000,00 \$ et plus, ce type de contrat ne peut être conclu de gré à gré avec un OBNL, il faut procéder par un appel d'offres sur invitation ou public, selon le cas.

3. MISSION DE L'OBNL

Tant pour l'octroi d'une contribution financière que pour la conclusion d'un contrat de services, de fourniture de matériel, de matériaux ou d'assurances, il faut s'assurer que l'objet du contrat s'inscrive dans le cadre de la mission de l'OBNL. Vous pouvez vérifier cette mission dans l'acte constitutif, les lettres patentes et aussi sur le site Internet de l'OBNL.

- Est-ce que l'objet du contrat à conclure avec l'OBNL s'inscrit dans le cadre de sa mission?
OUI NON

Si OUI, vous pouvez conclure le contrat avec l'OBNL.

4. EXÉCUTION DU CONTRAT

Le contrat de services, de fourniture de matériel, de matériaux et d'assurances doit être exécuté essentiellement par l'OBNL, c'est-à-dire que l'OBNL doit avoir la compétence, les ressources et les connaissances pour produire et fournir l'essentiel des services et biens visés par le contrat avec la Ville.

- Est-ce que l'OBNL a les ressources, la compétence et les connaissances pour produire et fournir l'essentiel des services et des biens?
OUI NON

- Si l'OBNL doit sous-traiter pour exécuter son contrat, est-ce que ce sera de manière accessoire?
OUI NON

À noter que si l'OBNL doit sous-traiter une partie du contrat, il devra vous fournir préalablement les informations confirmant que la sous-traitance est accessoire.

Si vous répondez OUI aux questions précédentes, il est possible de conclure le contrat de gré à gré avec l'OBNL.