

Commission permanente sur l'inspecteur général

**Rapport et recommandations faisant suite au Rapport
de l'inspecteur général concernant le projet de
revitalisation et de développement Horizon 2017 de la
Société du parc Jean-Drapeau**

Rapport déposé au conseil municipal
le 27 avril 2015

Rapport déposé au conseil d'agglomération
le 30 avril 2015

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*

*M. Edgar Rouleau
Maire de la Cité de Dorval*

Membres

*Mme Manon Barbe
Arrondissement de LaSalle*

*Mme Manon Gauthier
Arrondissement de Verdun*

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

*M. Beny Masella
Maire de la Ville de Montréal-Ouest*

*Mme Marie-Andrée Mauger
Arrondissement de Verdun*

*Mme Valérie Plante
Arrondissement de Ville-Marie*

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

Montréal, le 27 avril 2015

M. Denis Coderre
Maire de Montréal
Membres du conseil municipal
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 recommandations faisant suite au rapport de l'inspecteur général concernant le Projet de revitalisation et de développement Horizon 2017 de la Société du parc Jean-Drapeau.

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

Les 26 et 30 mars et le 9 avril 2015, la Commission permanente sur l'inspecteur général a tenu des séances de travail pour étudier le rapport et les recommandations de l'inspecteur général concernant le Projet de revitalisation et de développement Horizon 2017 de la Société du parc Jean-Drapeau.

La commission a d'abord entendu l'inspecteur général, Me Denis Gallant, qui a présenté son analyse, ses constats et ses recommandations. Elle a aussi rencontré la présidente du conseil d'administration de la Société du parc Jean-Drapeau (SPJD), Mme Christiane Germain et le directeur général de la SPJD, M. Daniel Blier, qui ont fait valoir leurs points de vue sur le rapport et les recommandations de l'inspecteur général et leur vision quant à l'avenir du Projet de revitalisation et de développement Horizon 2017. La Commission a également pris connaissance des procès-verbaux du conseil d'administration de la Société du parc Jean-Drapeau depuis 2011 et de plusieurs documents transmis par la Société du Quartier international de Montréal (QIM). Enfin, les membres de la Commission ont rencontré des responsables des affaires juridiques et de l'approvisionnement à la Ville de Montréal pour mesurer la portée des recommandations de l'inspecteur général et alimenter la réflexion quant à leurs propres recommandations.

La Commission a adopté ses recommandations lors d'une séance de travail le 9 avril 2015.

LE RAPPORT DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Déposé à la séance du conseil municipal du 23 mars 2015, le rapport de l'inspecteur général porte sur une enquête initiée à partir d'allégations de favoritisme reçues suite à un appel d'offres.

Après enquête, l'inspecteur général en est venu à la conclusion que les règles d'adjudication des contrats dans le monde municipal ont, dans le Projet de revitalisation et de développement Horizon 2017, été soit ignorées ou mal appliquées.

Dans son rapport, l'inspecteur général identifie plusieurs irrégularités qu'ils jugent majeures :

1. Que dans quatre conventions prévoyant dans chacune des honoraires de plus 100 000,00 \$ à QIM, la SPJD n'a pas fait préalablement d'estimation des coûts, contrairement à la loi;
2. Que l'intérêt des contribuables n'a pas été protégé, en l'absence d'estimation de coûts visant à rechercher le meilleur prix;
3. Que cette omission est d'autant plus grave considérant que la SPJD était bien au fait, suite au dépôt du rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal de 2012, de cette lacune importante relativement à leur processus d'octroi et de gestion des contrats;

4. Que les deux premières conventions de services professionnels intervenues entre la SPJD et le QIM, compte tenu de leur libellé, n'ont pas été octroyées en vertu du bon processus d'adjudication. Elles n'auraient pas dû être octroyées de gré à gré, mais plutôt faire l'objet d'un appel d'offres public;
5. Que des contrats octroyés de gré à gré par le QIM et la SPJD à la firme Daoust-Lestage inc. n'ont également pas été octroyés en vertu du bon processus d'adjudication. Ils auraient dû également faire l'objet d'un appel d'offres public ou par invitation;
6. Que la SPJD, à titre de mandataire de la Ville de Montréal, ne pouvait déléguer au QIM sa capacité de contracter, ce que le QIM a fait en lieu et place de la SPJD pour certains contrats;
7. Que les exigences et critères demandés dans certains appels d'offres ont pu limiter l'ouverture du marché. À titre d'exemple, les fournisseurs ont dû démontrer leur expérience dans des projets d'aménagement réalisés dans des milieux urbains complexes d'usage mixte alors que le mandat est à l'extérieur de la zone urbaine;
8. Que le système d'évaluation et de pondération pour certains appels d'offres, tel qu'établi par le QIM et approuvé par la SPJD, a engendré une iniquité au niveau de l'évaluation des soumissionnaires. Que ce système a restreint la compétition dans le marché. Que la méthodologie utilisée évacue complètement le jeu de la concurrence lors de l'ouverture de l'enveloppe #2 (proposition de prix);
9. Que des faits suffisamment sérieux, précis et concordants amèneraient objectivement une personne à conclure que l'appel d'offres dont découle la *Convention entre le QIM et Daoust-Lestage inc. en architecture du patrimoine, architecture du paysage et design urbain pour les phases avant-projet détaillé, de plans et devis et de réalisation* a été dirigé afin de favoriser la firme retenue;
10. Que, dans trois appels d'offres, on a privilégié uniquement le facteur qualité lors de l'évaluation des offres, alors que l'objectif du système d'évaluation et de pondération des offres vise l'atteinte du meilleur rapport qualité-prix;
11. Qu'à cet effet, un prix minimum était exigé pour soumissionner sur plus d'un appel d'offres;
12. Que ce prix minimum a été jugé très avantageux par plusieurs personnes rencontrées par rapport aux coûts normaux du marché;
13. Qu'en conséquence, aucun soumissionnaire n'avait avantage à soumissionner au-delà de ce taux;
14. Que ce prix minimum a rendu caduque la formule mathématique prévue par la *Loi sur les cités et villes* en favorisant systématiquement le fournisseur ayant le meilleur pointage au niveau de l'évaluation qualitative de l'offre de service;
15. Que les contribuables n'ont ainsi pas eu la possibilité de bénéficier des services de professionnels jugés compétents à un prix déterminé par la libre concurrence;
16. Que l'atteinte d'un pointage minimal sans que tous les critères d'évaluation aient été notés afin de se qualifier pour l'enveloppe de prix, exigée dans certains appels d'offres, est en contravention flagrante à la *Loi sur les cités et villes* puisqu'il ne fixe pas le pointage intérimaire de chaque soumission en additionnant les points obtenus par celle-ci eu égard à tous les critères;
17. Que le QIM a facturé 100 % de ses honoraires professionnels, à l'occasion de la *convention de services professionnels pour la réalisation d'un projet détaillé* du 16 octobre 2013 au 30 septembre 2014, à la SPJD alors que les plans et devis préliminaires n'avaient pas été complétés et livrés en date du 30 septembre 2014. En regard de la facturation des firmes responsables de la production des plans, la firme la plus avancée présentait un niveau d'avancement de 11,8 %;

18. Que le directeur général de la SPJD a outrepassé ses pouvoirs en approuvant les critères de sélection de tous les appels d'offres publics mentionnés au présent rapport alors que ce pouvoir appartient exclusivement au conseil d'administration de la SPJD;
19. Que le directeur général de la SPJD a outrepassé ses pouvoirs en approuvant les comités de sélection de presque tous les appels d'offres publics faisant l'objet du présent rapport. Le directeur général de la SPJD n'avait pas les autorisations requises par son conseil d'administration;
20. Que le directeur général de la SPJD a contourné le processus d'approbation en autorisant l'exécution d'un contrat non en vigueur malgré l'absence d'autorisation préalable du comité exécutif de la Ville de Montréal et du conseil d'administration de la SPJD;
21. Que le directeur général du SPJD a autorisé une dépense de 99 150,00 \$ en février 2014, en l'absence d'un contrat en vigueur entre la SPJD et la firme d'architecture Daoust-Lestage inc.;
22. Que de façon générale, il est manifeste que la direction générale de la SPJD, ainsi que le QIM, ont carrément ignoré les dispositions impératives de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) relatives au processus d'octroi et de gestion des contrats municipaux.

Ces constats amènent l'inspecteur général à recommander à la SPJD de résilier quatre contrats toujours en vigueur, soit :

- la Convention de services en gestion de projet pour la préparation des plans et devis d'exécution et la réalisation d'un PAMV intervenue entre la SPJD et le QIM le 19 septembre 2014;
- la Convention de services professionnels en architecture du patrimoine, architecture et design urbain pour les phases d'avant-projet détaillé, de plans et devis de réalisation, tel qu'établi par le Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau intervenue entre la SPJD et Daoust- Lestage inc. le 15 août 2014;
- la Convention de services professionnels en génie civil, de l'environnement, géotechnique et hydraulique tel qu'établi par le Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau intervenue entre la SPJD et WSP Canada Inc. le 18 août 2014;
- la Convention de services professionnels en génie des structures dans le cadre du Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau intervenue entre la SPJD et WSP Canada Inc. le 10 septembre 2014.

L'inspecteur général recommande enfin que la Ville de Montréal, dans l'intérêt d'une saine gestion des deniers publics, offre à la SPJD les services d'expertise centrale en matière de gestion de projets, d'affaires juridiques et d'approvisionnement et que la SPJD accepte cette offre.

LE POINT DE VUE DES DIRIGEANTS DE LA SPJD

La Commission a reçu en séance de travail le directeur général de la SPJD, M. Daniel Blier, et, par la suite, la présidence du conseil d'administration, Mme Christiane Germain.

M. Blier a souligné à la Commission que la SPJD avait pris acte des remarques et des recommandations de l'inspecteur général qui, selon lui, vont dans le sens du travail qu'elle a entrepris au cours des deux dernières années. Il a rappelé qu'une nouvelle équipe de gestion a été mise en place depuis 2013 et a instauré des mesures rigoureuses dans la foulée d'un rapport du Vérificateur général de la Ville de Montréal. Il a insisté sur l'importance accordée à l'amélioration des processus à la SPJD et a souligné qu'il n'y avait pas de pratique frauduleuse à la SPJD.

Il a fait remarquer que la SPJD a, sous sa direction, toujours travaillé en étroite collaboration et en totale transparence avec les services municipaux. Il a souligné que la décision de confier la gestion de projets à QIM a été bien accueillie par la Ville de Montréal à tous les niveaux.

M. Blier a rappelé l'importance des contrats liés à Horizon 2017 et fait valoir que leur éventuelle résiliation aurait pour effet de retarder, voire compromettre, leur réalisation. Interrogé par les membres de la Commission, M. Blier a reconnu que les projets pourraient être menés à terme dans les règles de l'art même si les présents contrats étaient résiliés, mais pas selon l'échéance de 2017.

Il a souligné que la SPJD avait préféré d'y aller avec quatre contrats à QIM, plutôt qu'un seul gros contrat, dans le but d'assurer un meilleur contrôle et de mesurer au fur et à mesure la satisfaction quant aux services reçus.

Enfin, M. Blier a rappelé qu'il voyait plusieurs points soulevés par l'inspecteur général dans son rapport comme s'inscrivant dans un processus d'amélioration continue. La SPJD a traversé une longue période sans président à son conseil d'administration et le directeur général a eu une délégation de pouvoirs pour assurer la poursuite des opérations.

Mme Christiane Germain, quant à elle, n'occupe le poste de présidente du conseil d'administration que depuis quelques mois. Elle n'était donc pas en poste quand les contrats analysés par l'inspecteur général ont été octroyés. Elle a souligné à la Commission qu'elle recevait avec diligence le rapport de l'inspecteur général et qu'elle comptait travailler à mettre en œuvre les mesures qui y sont proposées.

Interrogée à savoir si elle était prête à résilier les quatre contrats identifiés par l'inspecteur général, Mme Germain a répondu avec prudence, soulignant que toute résiliation de contrat pouvait avoir des impacts majeurs sur les coûts et les échéanciers et éventuellement entraîner des poursuites.

À l'instar de M. Blier, Mme Germain a souligné que, bien qu'elle ne soit pas favorable à toutes les recommandations de l'inspecteur général, il y avait dans le rapport des

remarques qui montrent bien la nécessité d'améliorer les procédés et la gouvernance de la SPJD. Elle entend y travailler dans les prochains mois.

Elle a dit trouver le rapport de l'inspecteur général très dur envers le directeur général de la SPJD et a assuré que le conseil d'administration était très content du travail de M. Blier.

Elle a aussi souligné qu'elle avait entrepris de combler les trois postes vacants au conseil d'administration en recherchant des spécialistes du droit, de la gestion de projets et des communications numériques.

Dans le but d'améliorer la gouvernance de la SPJD, Mme Germain a déjà pris contact avec l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques(IGOPP), dirigée par M. Michel Nadeau, et entend compter sur l'accompagnement de cet organisme.

LES CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES ET TECHNIQUES

La Commission a fait appel aux ressources de la Ville en matière d'affaires juridiques et d'approvisionnement pour avoir un éclairage précis sur les principes juridiques guidant l'octroi des contrats, plus particulièrement les contrats de services professionnels, dans la *Loi sur les cités et villes* (LCV).

Il a été expliqué aux membres de la Commission qu'une irrégularité dans l'octroi d'un contrat n'entraîne pas nécessairement son annulation. Il faut que l'irrégularité nuise à la concurrence entre les soumissionnaires potentiels, à l'obtention du meilleur prix et à l'égalité entre les soumissionnaires.

Il a été aussi expliqué que le statut d'organisme à but non lucratif (OBNL) de QIM pouvait permettre la négociation de contrats de gré à gré avec cette société.

L'introduction d'un critère de prix minimum dans un devis d'appel d'offres n'est pas illégale en soi. Cependant, si cela a pour effet de ne plus faire «jouer» les prix, les soumissionnaires proposant tous le prix minimum, on contrevient alors aux principes généraux de la LCV.

Les représentants du Service des affaires juridiques ont, par ailleurs, rappelé que la direction du SPJD a la possibilité de résilier unilatéralement un contrat. Elle devrait alors s'assurer de payer les services déjà rendus au prix convenu et de donner un avis de résiliation d'un mois sans pénalité.

L'ANALYSE DE LA COMMISSION

Pour les membres de la Commission, la situation dans laquelle se trouve la SPJD et les constats d'irrégularités faits par l'inspecteur général doivent conduire à des décisions importantes de la Ville de Montréal. L'administration doit poser des gestes pour

redresser des situations dans des contrats en cours et s'assurer de la meilleure gestion possible des contrats futurs à la SPJD.

La Commission considère que le processus d'octroi des quatre contrats pour lesquels l'inspecteur général recommande la résiliation comporte des irrégularités qui ont eu pour effet d'empêcher une véritable concurrence entre les soumissionnaires et de nuire à l'obtention du meilleur prix. Le système d'évaluation et de pondération pour certains appels d'offres s'est avéré inéquitable au niveau de l'évaluation des soumissionnaires. Dans ce contexte, il conviendrait de les résilier.

La Commission est consciente qu'une résiliation de ces contrats entraînera des retards dans la livraison de certains projets, mais elle considère que fermer les yeux sur les irrégularités commises serait encore plus dommageable.

De façon plus large, les membres de la Commission ont été interpellés par les problèmes de gouvernance et de gestion de la SPJD. Les nombreux constats de l'inspecteur général sur la gestion des contrats ne peuvent que conduire à une réflexion sur le cadre de gouvernance de la SPJD en tant que société paramunicipale et sur la capacité de ses gestionnaires d'assurer le suivi et le contrôle des nombreux projets, notamment ceux d'Horizon 2017.

Il ne s'agit pas ici de faire le procès des dirigeants de la SPJD. En poste depuis quelques mois à peine, la nouvelle présidente du conseil d'administration, une femme d'affaires aguerrie, travaille à essayer de reconstruire un conseil d'administration où bien des postes sont vacants depuis un long moment. La SPJD a évolué avec un conseil d'administration décimé et sans présidence pendant quelque deux ans. Cela a eu pour effet de donner à l'équipe de gestion et à son directeur général des responsabilités supplémentaires liées aux nombreux projets en gestation. Il en a résulté la situation que l'on connaît et qui a été largement décrite par l'inspecteur général.

Alors que la Commission travaillait à élaborer ses conclusions et qu'elle comptait recommander de mettre fin au contrat du directeur général de la SPJD, ce dernier a remis sa démission le 31 mars 2015.

La Commission croit que la situation actuelle de la SPJD nécessite une intervention ponctuelle significative de la Ville de Montréal pour permettre la poursuite des projets liés au 375^e anniversaire de Montréal et relancer une gestion et une gouvernance fonctionnelles au parc Jean-Drapeau. Il est notamment essentiel que l'octroi des contrats à la SPJD se fasse dans le respect des règles en favorisant la concurrence entre les soumissionnaires potentiels et l'obtention des meilleurs prix. Dans ce contexte, la Commission est d'avis que l'octroi de contrats de gré à gré à QIM n'était pas approprié.

Par ailleurs, à la lumière de la situation de la SPJD, la Commission tient à exprimer ses préoccupations quant à la gouvernance et au fonctionnement des sociétés paramunicipales à Montréal. Elle est d'avis que la Ville de Montréal devrait s'assurer que chacune de ces sociétés soit dotée en tout temps d'un conseil d'administration complet et fonctionnel et qu'il n'y ait jamais de vacance à la présidence. Enfin, la Commission rappelle qu'il est essentiel que les sociétés paramunicipales soient soumises à des règles et des mécanismes efficaces de reddition de comptes auprès de la Ville de Montréal.

LES RECOMMANDATIONS

CONSIDÉRANT les règlements 14-013 et RCG 14-014 portant sur la Commission permanente sur l'inspecteur général;

CONSIDÉRANT le dépôt par l'inspecteur général aux assemblées du conseil municipal du 23 mars 2015 et du conseil d'agglomération le 26 mars 2015 du Rapport concernant le Projet de revitalisation et de développement Horizon 2017 de la Société du parc Jean-Drapeau;

CONSIDÉRANT que la Commission a tenu des séances de travail les 26 et 30 mars et le 9 avril 2015 pour étudier le rapport de l'inspecteur général;

CONSIDÉRANT les questions soulevées par les membres de la commission et l'information donnée par l'inspecteur général et les représentants des services municipaux et de la Société du parc Jean-Drapeau;

CONSIDÉRANT les constats et les recommandations de l'inspecteur général;

CONSIDÉRANT la démission du directeur général de la Société du parc Jean-Drapeau le 31 mars 2015;

La Commission fait, à l'unanimité, les recommandations suivantes aux conseils municipal et d'agglomération :

R-1

Que la Ville procède à la mise en tutelle provisoire de la Société du parc Jean-Drapeau, selon les modalités qu'elle définira, dans le but d'assurer la poursuite des activités et la relance des projets, notamment ceux liés à Horizon 2017.

R-2

Que le tuteur de la Société du parc Jean-Drapeau procède à la résiliation des contrats suivants toujours en vigueur :

- Convention de services en gestion de projet pour la préparation des plans et devis d'exécution et la réalisation d'un PAMV intervenue entre la SPJD et le QIM le 19 septembre 2014;
- Convention de services professionnels en architecture du patrimoine, architecture et design urbain pour les phases d'avant-projet détaillé, de plans et devis de réalisation, tel qu'établi par le Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau intervenue entre la SPJD et Daoust-Lestage inc. le 15 août 2014;
- Convention de services professionnels en génie civil, de l'environnement, géotechnique et hydraulique tel qu'établi par le Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau intervenue entre la SPJD et WSP Canada Inc. le 18 août 2014;

- Convention de services professionnels en génie des structures dans le cadre du Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau intervenue entre la SPJD et WSP Canada Inc. le 10 septembre 2014.

CONSIDÉRANT que la direction générale de la SPJD, ainsi que le QIM, ont carrément ignoré les dispositions impératives de la Loi sur les cités et villes (LCV) relatives au processus d'octroi et de gestion des contrats municipaux;

R-3

Que la Ville de Montréal n'accorde plus de contrats de gré à gré à l'OBNL Quartier international de Montréal (QIM), et ce, quels que soient les montants en cause.