

Commission permanente sur l'inspecteur général

**Commentaires et recommandations faisant suite au
Rapport de l'inspecteur général sur le déneigement et
ses pratiques à Montréal**

Rapport déposé au conseil municipal
le 25 janvier 2016

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*

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*

*Mme Marie-Andrée Mauger
Arrondissement de Verdun*

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

Montréal, le 25 janvier 2016

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 au règlement 14-013, la Commission permanente sur l'inspecteur général a l'honneur de déposer au conseil municipal ses commentaires et recommandations faisant suite au Rapport de l'inspecteur général sur le déneigement et ses pratiques à 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 3 décembre 2015, la Commission permanente sur l'inspecteur général a tenu une première séance de travail pour étudier le Rapport sur le déneigement et ses pratiques à Montréal. Ce rapport a été préparé et déposé au conseil municipal par l'inspecteur général en vertu de l'article 57.1.23 par. 2 de la *Charte de la Ville de Montréal*. Le Bureau de l'inspecteur général a le pouvoir de déposer en tout temps un rapport faisant état de constatations ou de recommandations qui méritent d'être portées à l'attention du conseil municipal.

Ce rapport a d'abord été transmis au greffier et au maire de Montréal, puis à la présidente de la Commission le 23 novembre 2015. Il a aussi été transmis par le greffier, le même jour, à l'ensemble des membres du conseil municipal. Il a été officiellement déposé au conseil municipal le même jour.

M^e Denis Gallant, inspecteur général, M^e Philippe Berthelet, inspecteur général adjoint – affaires juridiques, et M^e Emma Ramos Paque ont présenté le dossier à la Commission le 3 décembre 2015.

La Commission a, par la suite, rencontré des représentants du Service de la concertation des arrondissements et du Service de l'approvisionnement, le 21 janvier 2016 pour faire le point sur les gestes posés à la suite du dépôt du rapport de l'inspecteur général et évaluer la faisabilité et la pertinence des recommandations qu'il contient.

La Commission a convenu de ses recommandations lors de la séance de travail du 21 janvier 2016 et en a approuvé le texte le 22 janvier 2016.

L'ENQUÊTE DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Le Bureau de l'inspecteur général (BIG) a adopté une approche d'enquête volontairement globale visant à présenter un état de situation sur les contrats octroyés en matière d'activités de déneigement. Le BIG ne s'est donc pas penché sur l'étude d'un seul contrat en particulier et ses recommandations ne portent pas sur des contrats en particulier.

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général avait comme objectifs principaux de déterminer s'il existe des pratiques de collusion dans le secteur du déneigement à Montréal et, le cas échéant, d'évaluer leur ampleur, ainsi que d'identifier les stratagèmes et pratiques déloyales, de même que tout autre problème qui pourrait avoir pour effet de nuire à la libre concurrence entre les entrepreneurs.

Le rapport vise donc à informer les instances concernées, les élus et la population de situations à risque élevé que de nombreux témoins rencontrés ont abordées. Par le biais de ce rapport, le Bureau de l'inspecteur général a eu comme préoccupation première de formuler des recommandations afin que certaines mesures soient adoptées rapidement pour diminuer les risques de collusion et de contrôle du marché dans certains secteurs

et assurer une saine sollicitation du marché par les appels d'offres dans le domaine du déneigement.

L'enquête du BIG se situe dans le cadre d'un processus de plus longue haleine que le simple dépôt d'un rapport de recommandations. L'enquête a permis au BIG d'avoir suffisamment de renseignements pour constater que plusieurs stratagèmes de collusion et de contrôle du marché sont établis dans le domaine du déneigement. Ces informations en main, le BIG pourra exercer une surveillance accrue de l'octroi et de l'exécution des contrats via des inspections et des visites lors de l'exécution des opérations de déneigement. Cette vigie permettra ainsi à l'inspecteur général d'intervenir, au besoin, à l'égard de contrats précis, par le biais de décisions, s'il constate des manœuvres dolosives et des manquements graves, tel que le prévoit l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*.

Le rapport annuel 2013 du vérificateur général de la Ville de Montréal est un des éléments à partir desquels le BIG a amorcé son enquête. Il a aussi reçu plusieurs signalements concernant la gestion contractuelle de contrats relatifs à des opérations de déneigement.

Après plusieurs mois d'enquête et une soixantaine d'entrepreneurs rencontrés, l'inspecteur général a conclu que différents stratagèmes de nature collusoire et des tentatives de contrôle du marché existaient dans certains secteurs de l'industrie du déneigement à Montréal. Les stratagèmes employés démontrent que le marché est sous l'influence d'un groupe restreint d'entrepreneurs et que la concurrence en souffre.

Le BIG a aussi évalué que des mécanismes prévus aux documents d'appels d'offres, comme la cession de contrat, permettent aux entrepreneurs de prendre le contrôle du marché et de répartir les contrats entre eux en dépit du processus d'appel d'offres mis en place.

L'absence de surveillance au niveau de l'exécution des opérations de déneigement, notamment à l'égard du recours à la sous-traitance, admis par plusieurs entrepreneurs, favoriserait également le développement de formes de compensation entre les entrepreneurs.

Dans plusieurs arrondissements, certaines exigences des devis techniques de même que la taille très variable des secteurs de déneigement pourraient avoir pour effet de limiter la concurrence et d'affecter à la hausse le coût des contrats, de sorte que la Ville de Montréal n'est pas assurée d'obtenir le meilleur prix. De plus, il y aurait une absence d'homogénéité entre les arrondissements sur plusieurs points, sans que cela soit forcément justifié. Entre autres, les exigences techniques, les informations consignées dans les sommaires décisionnels et les délais prévus entre l'octroi des contrats et le début des opérations de déneigement varieraient beaucoup d'un arrondissement à un autre.

LES CONSTATS ET LES RECOMMANDATIONS DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Constats

À la suite des faits révélés dans le cadre de son enquête et de ses vérifications, le BIG a dégagé plusieurs constats en lien avec la collusion dans le domaine du déneigement, le contrôle du marché via les mécanismes de cession de contrat et de sous-traitance, les facteurs pouvant affecter la concurrence dans le cadre d'un appel d'offres, le processus décisionnel et le suivi.

En ce qui a trait à la collusion, le BIG constate :

- que certains secteurs du marché sont contrôlés par certains entrepreneurs;
- que certains secteurs sont perçus comme appartenant historiquement à certains entrepreneurs;
- que ce soit dans le domaine des contrats de déneigement «clés en main», de transport de neige ou de location d'équipements, les notions de protection du territoire et de «respect» mutuel dictent la façon dont plusieurs entrepreneurs soumissionnent sur les appels d'offres;
- que par «respect», plusieurs entrepreneurs vont s'empêcher de soumissionner contre certains de leurs compétiteurs, que ce soit parce qu'ils entretiennent une relation d'affaires, un lien d'amitié ou de parenté, ou encore par peur de représailles;
- que les entrepreneurs évitent de soumissionner sur des appels d'offres visant des secteurs vus comme appartenant historiquement à certains de leurs compétiteurs par peur de se faire «attaquer» à leur tour et de perdre «leur» contrat;
- qu'il existe des pactes de non-agression entre les entrepreneurs qui visent la conservation des contrats par les entrepreneurs année après année dans un secteur donné;
- que lorsqu'un entrepreneur choisit de ne pas déposer de soumission par «respect» mutuel, protection du territoire ou pacte de non-agression, la concurrence se trouve limitée et les arrondissements sont dans l'impossibilité d'obtenir le meilleur prix;
- que des entrepreneurs se contactent entre eux en période d'appels d'offres afin de connaître leurs intentions à l'égard des contrats sur lesquels ils soumissionneront et que ces contacts visent également à en dissuader certains et à en convaincre de ne pas soumissionner dans un secteur donné;
- que le jour de l'ouverture des soumissions, certains entrepreneurs approchent leurs compétiteurs pour savoir sur quel contrat ils ont soumissionné et modulent leurs prix en conséquence;
- que divers stratagèmes de collusion ont été observés :
 - recours aux soumissions de complaisance avec ou sans compensation financière;
 - offre de compensation financière ou d'autres secteurs de déneigement en échange de la promesse de ne pas soumissionner;
 - désistement de soumission;

- que le fait que les appels d'offres sont lancés à des moments différents fait en sorte qu'il est plus facile pour les entrepreneurs d'évaluer le nombre de compétiteurs susceptibles de soumissionner sur un secteur donné, et ainsi de moduler leurs prix en fonction de la concurrence attendue;
- que, malgré que de nombreux témoins rencontrés aient révélé de nombreuses situations que le Bureau de l'inspecteur général considère comme étant de nature collusoire, très peu d'entrepreneurs qualifient ces situations comme étant de la collusion. Pourtant, plusieurs d'entre eux ont admis avoir pris part à des stratagèmes de truquage d'offres, dans le cadre desquels ils ont coordonné leurs offres en consentant soit à ne pas présenter de soumission, soit à retirer leur soumission, soit à présenter une soumission qui est le fruit d'un accord;
- que des entrepreneurs ont mentionné que certaines mesures de repréailles (menaces, intimidation ou vandalisme) ont déjà été utilisées afin de dissuader les compétiteurs de soumissionner sur un appel d'offres donné.

En ce qui a trait au contrôle du marché via les mécanismes de cession de contrat et de sous-traitance, le BIG constate :

- que les cessions de contrat sont utilisées par certains entrepreneurs comme un outil de contrôle du marché leur permettant de s'échanger des secteurs et des territoires en dépit du processus d'adjudication du contrat qui a pris place;
- que certains entrepreneurs interviennent pour coordonner des cessions de contrats alors qu'ils ne sont ni les cédants ni les cessionnaires;
- que les cessions de contrat mettent à risque les arrondissements et se traduisent pas une perte de contrôle au profit des entrepreneurs;
- qu'il existe une absence de surveillance des arrondissements au niveau du recours à la sous-traitance, qui est un mécanisme utilisé par certains entrepreneurs dans le cadre de l'exécution de leur contrat alors que la plupart des documents d'appels d'offres limitent la sous-traitance à des activités précises;
- que la sous-traitance est une mesure utilisée par certains entrepreneurs pour contrôler le marché.

En ce qui a trait aux facteurs pouvant affecter la concurrence dans le cadre d'un appel d'offres, le BIG constate :

- que la comparaison du nombre de soumissionnaires à un appel d'offres ou du coût des contrats entre arrondissements n'est pas simple : plusieurs facteurs doivent être considérés, tels que la réalité du secteur de déneigement, la distance entre les secteurs de déneigement et les sites de dépôt de la neige, la distance entre certains secteurs et les garages des entrepreneurs ainsi que la fréquence du déneigement exigée;
- que plusieurs exigences des devis techniques peuvent limiter la concurrence, affecter le coût d'un contrat et même donner l'impression que l'appel d'offres est dirigé, notamment le manque de clarté et de précision dans le devis technique, certaines exigences relatives à la machinerie (puissance du moteur des équipements, âge des équipements), le délai d'exécution imposé pour le déneigement, la durée du contrat et la taille du secteur;
- que la modification de clauses normalisées par des clauses particulières adaptées aux besoins de l'industrie est source de confusion;
- que le manque de cohérence entre les exigences des différents arrondissements est parfois flagrant sans forcément être justifié;

- que le délai entre l'octroi du contrat et le début des travaux est généralement insuffisant pour permettre une planification adéquate des activités de déneigement à la fois pour les arrondissements et les entrepreneurs.

En ce qui a trait au processus décisionnel et au suivi, le BIG constate :

- que certains dossiers décisionnels manquent de rigueur en ce sens qu'ils n'indiquent pas toujours de justification quant à certaines situations qui nécessitent une prise de décision par les instances concernées (rejet de soumission pour motif de non-conformité, annulation d'un appel d'offres, rejet de toutes les soumissions, choix de la méthode de sélection lorsque plus d'une option de durée est offerte);
- que les informations contenues aux sommaires décisionnels sont très variables d'un appel d'offres à un autre et d'un arrondissement à un autre;
- que les entrepreneurs ne sont pas systématiquement avisés du rejet de leur soumission pour motif de non-conformité;
- que les inspections de la machinerie manquent de rigueur : elles ne sont pas systématiquement effectuées et le rapport d'inspection n'est pas toujours documenté au dossier;
- que la surveillance en cours d'exécution du contrat est insuffisante.

Recommandations

À la lumière de ses constats, le BIG a formulé plusieurs recommandations.

1- Collusion dans le domaine du déneigement :

- 1.1 regrouper les appels d'offres qui viennent à échéance la même année en un seul et même appel d'offres, et ce, pour chaque catégorie de contrats de déneigement. Cette mesure aura pour effet de rendre plus difficile le contrôle du marché par les entrepreneurs et de susciter davantage de concurrence;
- 1.2 mettre en place un système de dépôt des soumissions électronique et anonyme jumelé à une ouverture des soumissions publique;
- 1.3 joindre aux documents d'appels d'offres un formulaire que les entrepreneurs soumissionnaires doivent remplir et signer et par lequel ils déclarent tout contact avec d'autres entrepreneurs en lien avec l'appel d'offres pendant la période d'appel d'offres. Ce formulaire devrait également fournir des explications et certains exemples de situations pouvant être considérées comme des activités collusoires ou des pratiques déloyales.

2- Contrôle du marché via les mécanismes de cession de contrat et de sous-traitance :

- 2.1 interdire aux entrepreneurs de céder eux-mêmes leurs contrats;
- 2.2 exercer une surveillance accrue du respect des documents d'appels d'offres quant à la sous-traitance.

3-Facteurs pouvant affecter la concurrence sur un appel d'offres :

- 3.1 concevoir et rédiger un cahier des charges spécifiquement dédié au déneigement en effectuant la révision des instructions aux soumissionnaires, des clauses administratives générales, des clauses administratives particulières et du devis techniques. Il s'agit ainsi

- d'effectuer une refonte des documents d'appels d'offres, de clarifier certaines clauses ambiguës ou contradictoires et de réévaluer certaines exigences trop spécifiques;
- 3.2 harmoniser et normaliser les exigences et spécifications techniques imposées relativement à la machinerie, à moins que les besoins d'un secteur justifient une exigence particulière;
 - 3.3 homogénéiser et optimiser la taille des secteurs de déneigement;
 - 3.4 s'abstenir d'octroyer des contrats sur de courtes périodes avec une option de renouvellement sur une base annuelle;
 - 3.5 déterminer un délai minimum à respecter entre le moment où le contrat est octroyé et le début des activités de déneigement, de sorte qu'une période suffisante soit allouée pour la planification et l'organisation des activités.

4- Amélioration du processus décisionnel et du suivi :

- 4.1 effectuer systématiquement une inspection des équipements;
- 4.2 les inspections doivent faire l'objet d'un rapport d'inspection écrit consigné au dossier, dans lequel toute non-conformité doit être suffisamment documentée;
- 4.3 les sommaires décisionnels doivent être homogénéisés et remplis selon le même modèle afin de s'assurer que toute information pertinente s'y retrouve;
- 4.4 les situations qui nécessitent une prise de décision par les instances concernées (rejet de soumission pour motif de non-conformité, annulation d'un appel d'offres, rejet de l'ensemble des soumissions) doivent être suffisamment justifiées et documentées au sommaire décisionnel;
- 4.5 renforcer la surveillance des équipements utilisés en cours de contrat.

Enfin, dans le but de réaliser la mise en œuvre de ses recommandations, le BIG a recommandé au conseil municipal de :

- compléter sa Politique de déneigement en centralisant la détermination d'exigences techniques obligatoires communes à tous les arrondissements au devis;
- concevoir et rédiger un cahier des charges spécifiquement dédié à cette activité;
- fixer les modalités de lancement d'un seul appel d'offres applicable à l'ensemble des secteurs dont les contrats viennent à échéance.

LA RENCONTRE AVEC DES REPRÉSENTANTS DES SERVICES MUNICIPAUX

Le 21 janvier 2016, la Commission a rencontré le directeur général adjoint à l'arrondissement de Ville-Marie et à la concertation des arrondissements, M. Alain Dufort, ainsi que des représentants du Service de la concertation des arrondissements et du Service de l'approvisionnement.

La rencontre a permis aux membres de la Commission de mesurer le travail d'analyse amorcé par les services municipaux dans la foulée du dépôt du rapport du BIG et de

prendre connaissance des premiers gestes posés et proposés faisant suite aux recommandations de l'inspecteur général.

Les membres ont aussi discuté avec les représentants des services municipaux des modifications proposées au *Règlement sur la délégation de certains pouvoirs relatifs au réseau de voirie artérielle aux conseils d'arrondissement (08-055)* (GDD1154631011) pour répondre à certaines recommandations du BIG.

LES COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Après avoir pris connaissance du rapport de l'inspecteur général et échangé avec le personnel du BIG et après avoir discuté avec les représentants du Service de la concertation des arrondissements et du Service de l'approvisionnement, les membres de la Commission ont choisi de se pencher plus particulièrement sur les quinze mesures proposées par le BIG et consignées aux pages 46 et 47 de son rapport.

La Commission souscrit aux quinze mesures proposées par le BIG et consignées aux pages 46 et 47 de son rapport et fait les recommandations particulières suivantes au conseil municipal.

Recommandations visant à combattre la collusion dans le domaine du déneigement

En ce qui a trait à la recommandation 1.2 sur la mise en place d'un système de dépôt des soumissions électronique et anonyme jumelé à une ouverture des soumissions publiques, la Commission juge que le délai de trois à quatre ans évoqué lors de la rencontre avec les représentants des services municipaux est trop long si la Ville désire contrer le phénomène de collusion.

R-1 La Commission recommande que l'administration mette en place le nouveau système de dépôt des soumissions électronique et anonyme proposé par l'inspecteur général dans les meilleurs délais.

Recommandations en lien avec les facteurs pouvant affecter la concurrence sur un appel d'offres

En ce qui a trait à la recommandation 3.1 sur la conception et la rédaction du cahier des charges spécifiquement dédié au déneigement, la Commission est d'avis que ce travail devra être réalisé en étroite collaboration avec les arrondissements, afin qu'ils soient parties prenantes de la planification intégrée.

R-2 La Commission recommande que le devis technique inclus aux documents d'appels d'offres fasse l'objet, dans un délai préétabli, d'une validation systématique par les arrondissements.

En ce qui a trait à la recommandation 3.2 portant sur les exigences et spécifications techniques imposées relativement à la machinerie, la Commission considère que ces exigences et spécifications ne peuvent être élaborées sans l'apport des arrondissements.

R-3 La Commission recommande que l'administration prenne le temps pour faire avec les arrondissements les analyses nécessaires quant aux exigences et aux spécifications techniques relatives à la machinerie.

En ce qui a trait à la recommandation 3.3 portant sur l'homogénéisation et l'optimisation de la taille des secteurs de déneigement, la Commission souligne la nécessité de tenir compte des diverses typologies des rues existantes et de l'expérience des arrondissements. Il importe également, pour la Commission, d'aborder la question de l'optimisation de la taille des secteurs de déneigement en tenant compte de tous les facteurs à considérer et de faire la plus grande place à l'innovation. Le travail à ce chapitre ne fait que commencer.

R-4 La Commission recommande que l'administration travaille de façon soutenue avec les arrondissements dans l'optimisation de la taille des secteurs de déneigement en respectant les typologies des rues existantes et en encourageant l'innovation davantage que la seule homogénéisation.

De façon globale, la Commission comprend que les recommandations du BIG visent d'abord à neutraliser et à faire diminuer la collusion dans l'octroi des contrats liés au déneigement. Elle souligne cependant que la Ville doit aussi en profiter pour démontrer sa volonté d'améliorer les services à la population en matière de déneigement, compte tenu du caractère névralgique de cette activité pour la collectivité montréalaise. Enfin, la Commission est d'avis que le système de déneigement mis en place devra faire l'objet d'observations et de validations régulières pour garantir son caractère évolutif au service de la population.

R-5 La Commission recommande que les recommandations de l'inspecteur général soient mises en œuvre de façon systématique et soient revues, réévaluées et bonifiées de façon régulière.

En conclusion, la Commission considère que ses propositions et l'ensemble des mesures mises de l'avant par l'inspecteur général devront être mises en œuvre avec rigueur et diligence. De même, il conviendra que l'administration joue un rôle actif et assure une vigie à l'interne de l'évolution du déneigement et de ses pratiques à Montréal. Enfin, il sera essentiel de s'assurer qu'il y ait une étroite collaboration entre la ville centre et les arrondissements ainsi qu'une concertation soutenue dans ce dossier. La Ville de Montréal aura alors franchi une étape importante dans la prévention et la lutte à la collusion.
