

Commission permanente sur l'inspecteur général

**Commentaires et recommandations faisant suite au
Rapport de l'inspecteur général concernant le
processus d'octroi de contrats dans le cadre de la
course de Formule E**

Rapport déposé au conseil municipal
le 20 août 2018

Rapport déposé au conseil d'agglomération
le 23 août 2018

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 Manon Barbe
Arrondissement de LaSalle

Vice-présidents

M. Michel Gibson
Ville de Kirkland

Mme Patricia R. Lattanzio
Arrondissement de Saint-Léonard

Mme Marie-Andrée Mauger
Arrondissement de Verdun

Membres

M. Christian Arseneault
Arrondissement de Côte des Neiges –
Notre-Dame-Grâce

M. Mitchell Brownstein
Ville de Côte-Saint-Luc

Mme Mary Deros
Arrondissement de Villeray –
Saint-Michel – Parc-Extension

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 20 août 2018

Mme Valérie Plante
Mairesse 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 et au conseil d'agglomération ses commentaires et recommandations faisant suite au dépôt par l'inspecteur général du rapport intitulé *Rapport de l'inspecteur général concernant le processus d'octroi de contrats dans le cadre de la course de Formule E*.

Est également joint à ces recommandations, le Rapport minoritaire de l'opposition officielle.

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

(ORIGINAL SIGNÉ)

(ORIGINAL SIGNÉ)

Manon Barbe
Présidente

Pierre G. Laporte
Secrétaire recherchiste

MISE EN CONTEXTE

Le 28 mai 2018, le Bureau de l'inspecteur général (BIG) a rendu public un rapport portant sur le processus d'octroi de contrats dans le cadre la course de Formule E. En vertu de l'article 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, l'inspecteur général a le pouvoir d'adresser, en tout temps, au conseil municipal de la Ville de Montréal, tout rapport faisant état de constats et de recommandations méritant d'être portés à son attention.

L'inspecteur général, Me Denis Gallant a présenté ses conclusions à la Commission le 7 juin 2018.

Les membres de la Commission ont commencé leur analyse le 7 juin 2018. Ils se sont de nouveau réunis en séance de travail le 28 juin 2018. Dans l'intervalle, la vérificatrice générale de la Ville de Montréal a déposé son rapport pour l'exercice terminé le 31 décembre 2017, dont une section porte sur l'événement Formule E. Les membres ont pris connaissance de l'audit de la vérificatrice générale sur l'événement Formule E. Dans le cadre de leurs travaux, les membres ont aussi échangé avec des dirigeants du Service des affaires juridiques.

Tout comme dans le rapport de l'inspecteur général, toute référence au maire de Montréal et au cabinet du maire, dans le présent rapport, « visera Denis Coderre et son cabinet, et aucune autre Administration ».

LE PROCESSUS D'OCTROI DE CONTRATS DANS LE CADRE DE LA COURSE DE FORMULE E

La Ville de Montréal a décidé de tenir une course de formule électrique dans le cadre de son 375e anniversaire. Pour ce faire, une série de rencontres réunissant le maire de Montréal, d'autres employés de la Ville, un représentant d'Evenko, des représentants de Formule E Opérations (FEO) et de la Fédération internationale de l'automobile (FIA) ont eu lieu afin de finaliser le projet d'amener une course de formule électrique dans les rues de Montréal. Le tout a débuté en mars 2015 lors d'une course se tenant à Miami alors que le maire, accompagné de sa conseillère principale et du PDG de Tourisme Montréal, a assisté à la course de Formule E et y a rencontré les représentants de FEO pour entamer des discussions.

À la suite de ces rencontres, le maire a demandé au directeur général adjoint à l'arrondissement de Ville-Marie d'examiner la possibilité de faire une piste pour la course de Formule E avec pour échéance 2016, laquelle sera repoussée à l'été 2017. Le centre-ville a été choisi comme emplacement de la course.

Afin de s'acquitter de ses responsabilités, la Ville de Montréal a ensuite dû lancer plusieurs appels d'offres :

- appel d'offres VMP-16-023 pour le resurfaçage des routes lancé le 22 juin 2016, dont le contrat a été octroyé pour 4,4 millions de dollars;

- appel d'offres VMP-16-029 pour l'acquisition de murets de béton et d'éléments de protection lancé le 17 octobre 2016, dont le contrat a été octroyé pour 7,5 millions de dollars;
- appel d'offres VMP-16-030 pour le montage/démontage de la piste lancé le 9 octobre 2016, dont le contrat, d'une durée de 3 ans avec option de renouvellement pour 3 ans supplémentaires, a été octroyé au montant de 8,9 millions de dollars.

Quant à la promotion et à l'organisation de l'événement, la Ville disposait de plusieurs options. Pour créer l'événement de la Formule E, trois scénarios s'offraient à la Ville de Montréal:

- qu'un promoteur local approche la Ville de Montréal avec le projet d'organiser la Formule E et que la Ville de Montréal subventionne l'organisme à but non lucratif (OBNL) créé par le promoteur;
- que la Ville finance l'événement et entre en relation contractuelle suite à un appel d'offres pour la création de l'événement;
- que la Ville accorde une subvention à un OBNL qu'elle crée pour l'organisation de l'événement.

C'est à ce niveau que l'inspecteur général est intervenu dans son rapport. L'inspecteur général est d'avis que la Ville n'a pas respecté le cadre législatif dans l'octroi du contrat de promotion et organisation de l'événement. Qui plus est, l'enquête démontre que le maire a personnellement contacté un promoteur privé, en l'occurrence Evenko, pour que ce dernier fasse partie du projet Formule E à Montréal et qu'il l'aide à en faire un grand succès.

Même si Evenko n'était pas certain que la Formule E rapporte des profits et était conscient que le concept était difficile à vendre, le maire et son cabinet, selon l'inspecteur général, sont toutefois confiants de l'octroi de subventions des gouvernements provincial et fédéral et insistaient pour maintenir Evenko dans le projet. Puisque légalement, de telles subventions ne pouvaient être accordées qu'à un OBNL, le cabinet du maire a décidé d'en créer un afin de faciliter le financement, et ce, avant même d'avoir des confirmations du financement de la part des différents paliers de gouvernement.

L'inspecteur général rappelle, dans son rapport, que le Service des affaires juridiques (SAJ) a maintes fois formulé des mises en garde au bureau du maire. Pour le SAJ, si un OBNL était créé, celui-ci devait être indépendant de la Ville, avoir une mission plus large que la tenue de courses de Formule E et ne devait pas servir de simple courroie de transmission entre la Ville de Montréal et le promoteur ciblé. Aussi, la Ville ne pouvait se servir de l'OBNL pour faire transférer des subventions vers l'entreprise privée.

«Montréal, c'est électrique» (MCE) est constitué en octobre 2016. Malgré les avis d'un membre du SAJ, le cabinet du maire n'a pas donné à MCE l'indépendance nécessaire à la réalisation de son mandat.

Un autre contrat important négocié en grande partie par le cabinet du maire et non par MCE est celui impliquant Evenko à titre de fournisseur du promoteur local responsable de l'organisation de l'événement avec MCE. Essentiellement, le contrat prévoyait qu'Evenko serait chargé de la totalité des responsabilités ayant trait au volet gestion et

organisation de la course. MCE n'aura donc été qu'une organisation d'un employé qui avait besoin d'Evenko pour faire la promotion de la course de Formule E. L'inspecteur général a d'ailleurs noté dans son rapport que les représentants de MCE étaient absents de la réunion de bilan tenue le 12 septembre 2017 au sujet du déroulement de la course de Formule E. MCE a été dissoute le 5 février 2018.

L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Comme l'a démontré l'inspecteur général dans son rapport, il y avait trois scénarios possibles pour créer l'événement de la Formule E. Un promoteur aurait pu approcher la Ville avec le projet d'organiser l'événement et la Ville aurait pu subventionner l'OBNL créé par le promoteur. Le deuxième scénario possible était celui où la Ville aurait financé directement l'événement et procédé par appel d'offres pour sa création et sa réalisation. La Ville a finalement opté pour un troisième scénario : accorder une subvention à un OBNL pour la création de l'événement.

Dans son rapport, l'inspecteur général démontre clairement que MCE était sous le contrôle direct du cabinet du maire. Pour la Commission, le maire et son cabinet ont fait fi des mises en garde du SAJ et a confié à l'OBNL un rôle de courroie de transmission entre le cabinet du maire et l'entreprise Evenko.

On ne peut que constater qu'un des objectifs était de pouvoir procéder le plus rapidement possible avec un minimum de contraintes pour assurer la tenue de l'événement aux dates prévues. Pour la Commission, l'organisation de l'événement aura été à l'enseigne du manque de transparence du début jusqu'à la fin. Rappelons, à titre d'exemple, le refus des organisateurs de rendre public le nombre de billets vendus pour l'événement.

Compte tenu de l'envergure que l'on voulait donner à l'événement, il aurait été approprié de lancer d'abord un appel de propositions en toute transparence et de miser sur la concurrence entre d'éventuels promoteurs. Évidemment, pour ce faire, il aurait fallu amorcer le processus de création de l'événement plus tôt et mettre à contribution l'expertise existante à la Ville et chez ses partenaires en matière d'organisation d'événements, d'analyse de projets et de gestion contractuelle.

À l'instar de l'inspecteur général, la Commission constate que plusieurs instances municipales n'ont pas joué leur rôle habituel dans ce dossier. La Formule E était pourtant un projet d'envergure qui aurait pu et dû être davantage surveillé par les instances décisionnelles de la Ville, notamment le comité exécutif.

Il convient aussi de noter que l'inspecteur général aurait recommandé la résiliation du contrat liant la Ville et Formule E Operations si la Ville ne l'avait pas fait le 18 décembre 2017.

Certains observateurs pourraient considérer que le rapport du BIG aurait dû être déposé plus tôt. À ce sujet, il est important de rappeler que l'inspecteur général a entrepris son enquête après la première édition de la course alors que deux autres éditions étaient toujours prévues. Considérant les exigences propres à la préparation des rapports du

BIG (norme civile de prépondérance de la preuve, avis aux personnes intéressées, etc.), la Commission juge que l'inspecteur général a déposé son rapport dans des délais raisonnables.

La Commission est heureuse de constater qu'en vertu de la Loi 122 (*Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*) adoptée en juin 2017, les OBNL dont le financement est assuré à plus de 50 % par des fonds provenant d'une municipalité, si leurs revenus annuels sont égaux ou supérieurs à un (1) million de dollars, sont dorénavant assujettis aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes* en matière de règles d'adjudication contractuelles des municipalités. Ainsi, plusieurs situations potentielles d'utilisation d'un OBNL comme courroie de transmission sont dorénavant éliminées.

La Commission considère également que le dossier de la Formule E illustre bien le besoin de mieux outiller les élus municipaux ainsi que les cadres de la Ville en matière de gouvernance et d'éthique.

Enfin, les membres constatent que, malgré tous les mécanismes mis en place pour régir les relations entre la Ville et les OBNL et pour gérer les grands projets, ce rapport de l'inspecteur général nous révèle que la Ville n'a malheureusement pas été à l'abri d'une situation d'abus de pouvoir.

LES RECOMMANDATIONS

La Commission remercie l'inspecteur général, Me Denis Gallant, et les membres de son équipe. Elle salue également la contribution essentielle des représentants du Service des affaires juridiques à ses travaux.

CONSIDÉRANT le Rapport de l'inspecteur général de la Ville de Montréal concernant le processus d'octroi de contrats dans le cadre de la course de Formule E et les faits révélés lors de son enquête;

La Commission reconnaît la pertinence des commentaires et analyses de l'inspecteur général dans ce dossier et endosse les deux recommandations contenues dans son rapport.

R-1

Que dans les cas où la Ville de Montréal initie et finance un événement d'envergure tel que le Grand prix de la formule électrique, un appel de proposition devrait être lancé, assurant ainsi la transparence dans le processus et une saine concurrence en suscitant l'intérêt du plus grand nombre de promoteurs d'événements potentiels.

R-2

Que lors de la planification d'un événement d'envergure tel que le Grand prix de la formule électrique, le directeur général de la Ville de Montréal de même que les employés et professionnels de l'appareil municipal, incluant des organismes tels que Tourisme Montréal, soient sollicités le plus rapidement possible afin que la Ville puisse bénéficier de leur expertise, indépendance et impartialité notamment dans le respect du cadre légal entourant le processus d'adjudication et d'attribution de contrats publics.

CONSIDÉRANT les enjeux soulevés dans le Rapport de l'inspecteur général ayant trait à la gouvernance de l'événement de la Formule E;

CONSIDÉRANT l'importance de promouvoir les meilleures approches en matière de gouvernance et de gestion des projets majeurs à la Ville de Montréal;

R-3

Que l'administration mette en place un programme de formation obligatoire, à l'intention des élus municipaux et du personnel cadre de la Ville, en matière d'éthique et de gouvernance des projets et programmes municipaux.

R-4

Que soit rappelé et valorisé le rôle du comité exécutif dans le suivi des projets d'importance de l'administration municipale.

Commission permanente sur l'Inspecteur général

Rapport minoritaire de l'Opposition officielle

**Faisant suite au Rapport de l'Inspecteur général
concernant le processus d'octroi de contrats
dans le cadre de la course de Formule E**

Rapport déposé au conseil municipal
le 20 août 2018

Rapport déposé au conseil d'agglomération
le 23 août 2018

CONTEXTE

Le 28 mai 2018, le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) a rendu public un rapport portant sur le processus d'octroi de contrats dans le cadre la course de Formule E. Ce rapport a conclu qu'il y a eu d'importantes problématiques dans l'organisation de ce projet, en particulier au niveau des relations établies entre la Ville de Montréal et l'organisme à but non lucratif *Montréal, c'est électrique* (MCE), responsable de l'événement.

L'enquête de l'Inspecteur général a porté sur « le véhicule utilisé pour octroyer le contrat de sous-traitant à Evenko, sur les circonstances ayant entouré la création de MCE et sur le contrôle effectif exercé par le cabinet du maire sur MCE en qui concerne le projet de la FE ». L'enquête a conclu que le contrôle exercé par le cabinet du maire était tel que dans les faits, l'OBNL était « une extension de la Ville de Montréal », et a ainsi servi de « courroie de transmission entre la Ville de Montréal et Evenko ». C'est pourquoi l'Inspecteur conclut que MCE « a été utilisé afin de contourner les règles d'octroi de contrats prévues par la loi » et dans une moindre mesure « la légalité des subventions qui ont été accordées par la Ville de Montréal ». Par ailleurs, l'inspecteur a remarqué que le cabinet du maire a « ignoré les avertissements et les recommandations du S.A.J. », soit le Service des affaires juridiques de Montréal, relativement à la structure juridique choisie pour organiser l'événement, de sorte que les instances décisionnelles de la Ville (le comité exécutif, le conseil municipal et le conseil d'agglomération de même que le conseil d'arrondissement de Ville-Marie) n'ont pas été avisées de ces mises en garde lorsqu'elles ont dû se prononcer aux différentes étapes de ce dossier.

Problématiques systémiques dans la gouvernance des OBNL à Montréal

Ce n'est pas la première fois dans l'histoire de la Ville de Montréal que les meilleures pratiques de gouvernance entre la Ville de Montréal et un OBNL partenaire ou mandataire ne sont pas appliquées. Il est pertinent de faire un survol des nombreux exemples que nous offre la dernière décennie. En effet, l'histoire se répète :

- En 2009, dans la foulée du scandale Contrecoeur, le Vérificateur général de Montréal produisait trois rapports spéciaux s'intéressant à la cession puis l'aliénation de propriétés de la Ville de Montréal par la **Société d'habitation et de développement de Montréal** (SHDM), une paramunicipale créée deux ans plus tôt¹. Des lacunes au niveau de l'encadrement exercé par la Ville et de la reddition de comptes de l'OBNL ont mené à des enquêtes criminelles dont les répercussions ont duré des années.
- En 2010, le Vérificateur général produisait un rapport spécial sur l'OBNL **BIXI** responsable de déployer le projet de vélos en libre-service. Le cœur des problématiques identifiées dans ce rapport consistait en la structure juridique et contractuelle créée par la Ville de Montréal, en partenariat avec Stationnement de Montréal, afin de mettre en

¹ La structure juridique des paramunicipales est celui d'un OBNL. Les trois rapports sont les suivants : [Rapport de vérification sur la cession de propriétés de la Ville de Montréal à la Société d'habitation et de développement de Montréal](#), [Rapport de vérification sur le Projet du Faubourg Contrecoeur](#) et [Rapport sur les aliénations d'immeubles de la SHDM du 1er janvier 2007 au 24 novembre 2008](#)

œuvre ce projet d'envergure. L'adjudication des contrats ainsi que la gouvernance de BIXI ont également fait l'objet de nombreuses recommandations.²

- En 2011, le Vérificateur général constatait des lacunes dans l'adjudication des contrats au sein de la **Société du havre de Montréal (SHM)**, un OBNL dont la « création était motivée par le fait qu'elle pouvait bénéficier de subventions des deux gouvernements (provincial et fédéral) ». Dans son rapport, il recommandait à la Direction générale de Montréal de faire un suivi plus serré des coûts des grands projets mis en œuvre par la Société, d'implanter des processus de contrôle et de suivi des projets et de veiller à ce que les exigences de reddition de comptes soient remplies par la SHM.³
- En 2012, le Vérificateur général identifiait d'importantes lacunes dans le processus d'octroi et de gestion des contrats de la **Société du parc Jean-Drapeau (SPJD)**, une paramunicipale⁴. En 2015, un second rapport, publié par l'Inspecteur général de Montréal, constatait encore la présence d'irrégularités majeures dans l'octroi des contrats par la paramunicipale et recommandait à la Ville de Montréal d'annuler certains contrats et d'offrir à la SPJD ses services d'expertise en matière de gestion de projet, d'approvisionnement et d'affaires juridiques pour les prochaines étapes du projet afin d'éviter d'importants coûts pour les contribuables.⁵
- En 2014, le Vérificateur général recommandait à la paramunicipale **Technoparc** de resserrer l'application de son cadre d'éthique et de déontologie, d'améliorer ses règles d'approvisionnement et de se doter de diverses procédures de gestion et de reddition de comptes. Il recommandait du même souffle à la Ville d'exercer un contrôle plus étroit sur l'organisme lors de la vente de terrain.
- En 2016, l'Inspecteur général identifiait l'utilisation de divers stratagèmes par **Montréal en histoires**, lui permettant, grâce à son statut d'OBNL, d'obtenir des subventions ainsi que des contrats de gré à gré auxquels une entreprise commerciale n'aurait pas eu droit. L'Inspecteur recommandait alors de résilier les contrats octroyés à l'OBNL. D'ailleurs, « ce qui frappe l'Inspecteur général est que l'enquête révèlent [*sic*] les mêmes irrégularités et stratagèmes qu'il avait mis au jour dans le cadre de son enquête sur (...) la Société du parc Jean-Drapeau » en 2015.⁶
- En 2018, tant l'Inspecteur général que la Vérificatrice générale se sont penchés sur la course Formule E, laquelle était organisée par l'OBNL **Montréal, c'est électrique**. Il est évident à la lecture de leurs rapports que la relation entre la Ville de Montréal et l'OBNL, les processus d'octroi de contrat ainsi que la reddition de comptes de l'OBNL sont au cœur des problématiques identifiées.

² [Rapport spécial du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2010](#)

³ [Société du Havre de Montréal \(projet Bonaventure\), 2011](#)

⁴ [Processus d'octroi et de gestion des contrats \(Société du parc Jean-Drapeau\), 2012](#)

⁵ [Projet de revalorisation et de développement, Horizon 2017 Société du parc Jean-Drapeau, 2015](#)

⁶ [Rapport de recommandations visant divers contrats et projets de contrats octroyés \(ou prévus d'être octroyés\) à l'organisme à but non lucratif Montréal en histoires dans le cadre du 375e anniversaire de Montréal, 2016](#)

Les mêmes irrégularités ont été décelées encore et encore dans le passé et témoignent à notre avis d'une faiblesse systémique dans les procédures de gouvernance des OBNL à la Ville de Montréal à laquelle il est essentiel de remédier. Nous sommes d'avis que le rapport majoritaire de la Commission a échoué à s'attaquer adéquatement à cet enjeu. En effet, même si elles étaient suivies, les recommandations de la majorité ne pourraient empêcher que des situations similaires se reproduisent.

Dans ce contexte, motivées par la volonté d'améliorer la gouvernance de la Ville de Montréal et poussées par le désir de protéger l'intérêt des contribuables montréalais, les élu·es d'Ensemble Montréal ont profité des délibérations de la Commission permanente sur l'Inspecteur général pour tenter de discerner les problèmes systémiques qui affectent notre ville et identifier des pistes de solutions concrètes afin que de telles situations ne se reproduisent plus dans le futur. Nos propositions, lesquelles se veulent constructives, sont contenues dans ce rapport minoritaire.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Solliciter le marché et les partenaires de la ville

À l'instar de l'Inspecteur général, nous croyons que la Ville de Montréal aurait grandement bénéficié de solliciter le marché ainsi que ses partenaires dans l'organisation de la course Formule E. C'est pourquoi nous appuyons sans réserve les recommandations proposées par l'Inspecteur.

RECOMMANDATION 1

Que dans les cas où la Ville de Montréal initie et finance un événement d'envergure tel que le Grand Prix de la formule électrique, un appel de proposition devrait être lancé, assurant ainsi la transparence dans le processus et une saine concurrence en suscitant l'intérêt du plus grand nombre de promoteurs d'événements potentiels;

RECOMMANDATION 2

Que lors de la planification d'un événement d'envergure tel que le Grand Prix de la formule électrique, le directeur général de la Ville de Montréal de même que les employés et professionnels de l'appareil municipal, incluant des organismes tels que Tourisme Montréal, soient sollicités le plus rapidement possible afin que la Ville puisse bénéficier de leur expertise, indépendance et impartialité notamment dans le respect du cadre légal entourant le processus d'adjudication et d'attribution de contrats publics.

Revoir la gouvernance des OBNL à la Ville de Montréal

Nous sommes toutefois d'avis que ces recommandations, aussi pertinentes soient-elles, ne tiennent pas compte de l'éléphant dans la pièce. Nous estimons qu'il est plus que temps que la Ville de Montréal resserre les règles de gouvernance qui régissent ses relations avec les OBNL et l'encadrement qu'elle exerce sur les mandats qu'elle leur confie. C'est pourquoi nous recommandons :

RECOMMANDATION 3

Que la Ville de Montréal se dote d'une directive qui précise les meilleures pratiques à appliquer lors de la création d'un OBNL en vertu de l'article 224 de la Charte de Montréal, dans ses relations subséquentes avec cet OBNL (notamment au niveau de l'indépendance requise entre la Ville et l'OBNL) et dans la supervision et la reddition de comptes des mandats qui lui sont confiés.

Étant donné que la Ville de Montréal compte non seulement sur plusieurs paramunicipales⁷ et OBNL associés⁸, mais fait également affaires avec des OBNL auxquels elle peut octroyer des contrats de gré à gré, nous croyons qu'il est nécessaire de mieux outiller les employés, tant des services centraux que des arrondissements. À cet effet, nous proposons :

RECOMMANDATION 4

Que la Ville de Montréal se dote d'une grille d'analyse applicable lors de l'octroi de contrats de gré à gré à un OBNL, permettant aux Services de la Ville de Montréal de mieux identifier les cas qui ne respectent pas les cadres législatif et administratif encadrant la relation entre la Ville et les OBNL.

Mieux informer les instances municipales

Tant le rapport de l'Inspecteur général que celui de la Vérificatrice générale ont démontré que les instances municipales ont été tenues à l'écart des décisions dans le dossier de la Formule E⁹ et qu'elles n'ont pas été informées ni des avis juridiques ou des mises en garde émis par le Service des affaires juridiques lorsqu'elles ont eu à voter sur des contrats, des ententes ou des subventions. Ni le comité exécutif, ni le conseil d'arrondissement de Ville-Marie, ni le conseil municipal, ni le conseil d'agglomération n'ont ainsi pu prendre des décisions éclairées en toute connaissance de cause, notamment les dossiers de subventions de 1,75M\$ et de la garantie bancaire de 10M\$ accordés à MCE par la Ville.

Une problématique similaire a déjà été relevée dans un rapport précédent de l'Inspecteur général. En effet, concernant l'octroi d'un contrat à Montréal en histoires, l'Inspecteur général a constaté que « le dossier préparé pour être soumis aux élus ne fait aucune mention de l'intervention du Service des affaires juridiques de la Ville ni de l'avis juridique qu'il a émis et acheminé ». Il ajoute qu'il « tient fortement à porter à l'attention du conseil municipal de la Ville le manque de transparence envers les élus dans ce dossier ». Suite à quoi, l'Inspecteur général a émis la recommandation suivante, laquelle, nous croyons, il est pertinent de reprendre ici, et dont nous proposons d'étendre l'application au Cabinet du maire ou de la mairesse et d'étendre

⁷ Par exemple : Bureau du taxi, Corporation d'habitation Jeanne-Mance, Société de gestion du port de plaisance de Lachine, Société de gestion Marie-Victorin, Société d'habitation et de développement de Montréal, Société du parc Jean-Drapeau, Société du Quartier des spectacles.

⁸ Par exemple, BIXI Montréal, Conseil des arts de Montréal, Conseil du patrimoine de Montréal, Montréal International, Office de consultation publique de Montréal, Office municipal d'habitation de Montréal, Concertation Montréal, etc.

⁹ Par exemple, la Vérificatrice générale indique dans sa conclusion : « aucun dossier d'affaires comprenant notamment une description du projet, des enjeux, des risques et des coûts globaux n'a été présenté aux instances ».

non seulement aux contrats, mais aux ententes, conventions et subventions qui pourraient liés la Ville et un OBNL.

RECOMMANDATION 5

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, une entente, une convention ou une subvention 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.

De plus, pour s'assurer que les élus sont adéquatement informés lorsque le Service des affaires juridiques a des réserves, il nous semble approprié de réviser l'encadrement administratif qui régit les interventions aux sommaires décisionnels soumis aux instances. L'administration précédente a lancé un Chantier sur la simplification du processus décisionnel à la Ville de Montréal. Ce chantier visait à améliorer les procédures administratives tout en responsabilisant les différents intervenants y participant. Cela a conduit en 2015 à la mise en place d'une nouvelle orientation concernant les demandes d'interventions dans les sommaires décisionnelles. Cette nouvelle procédure prévoit déjà que le Service des affaires juridiques puisse être sollicité spécifiquement pour fournir une validation juridique. Nous reconnaissons que cette intervention n'est pas de même nature que l'avis juridique lui-même. Toutefois, elle devrait être l'occasion pour le Service des affaires juridiques de signaler l'existence de tels avis. Ainsi, nous recommandons :

RECOMMANDATION 6

Que la procédure administrative encadrant les demandes d'intervention aux sommaires décisionnelles soit modifiée afin d'exiger que le Service des affaires juridiques indique l'existence de tout avis juridique ou de mises en garde concernant l'objet d'un sommaire décisionnel soumis aux instances.

Finalement, dans son rapport de 2015 sur *Montréal en histoire*, l'Inspecteur général propose même de solliciter systématiquement le Service des affaires juridiques lors de l'octroi de contrats de plus de 100 000\$ octroyés aux OBNL. Toutefois, depuis la publication de ce rapport, la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* a été adoptée. Cette loi stipule que les OBNL dont les revenus annuels sont égaux ou supérieurs à un million de dollars et dont une municipalité contribue à plus de la moitié du financement, sont dorénavant assujettis aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes* en matière de règles d'adjudication contractuelle des municipalités, lesquelles prévoient notamment le recours à un appel d'offres pour tout contrat de 100 000\$ et plus. Ces dispositions réduisent grandement les risques qu'un OBNL serve de courroie de transmission pour une entreprise privée, de sorte que notre recommandation 4 nous semble suffisante pour assurer le respect par la Ville du cadre législatif et administratif.

Améliorer la reddition de compte

Quoique l'Inspecteur général n'ait pas abordé en profondeur la question de la reddition de compte, le rapport de la Vérificatrice générale a décelé plusieurs lacunes à cet égard. Comme son rapport a été déposé au conseil municipal alors que la Commission n'avait pas terminé ses travaux, nous avons pu profiter de l'éclairage apporté par lui pour amener notre réflexion plus

loin. Ainsi, face aux multiples enjeux soulevés par l'absence d'une reddition de compte adéquate dans le cadre du projet de Formule E, nous croyons important d'affirmer notre appui aux recommandations formulées par la Vérificatrice générale, notamment les recommandations suivantes relatives à la reddition de compte :

5.B. Nous recommandons à la Direction générale d'attribuer les responsabilités de mise en œuvre d'un projet de grande envergure et d'établir des règles de fonctionnement et de reddition de comptes communes afin, notamment d'améliorer les communications entre les parties prenantes (internes et externes, comité exécutif, conseil municipal, conseil d'agglomération), de gérer efficacement les risques générés et de maximiser l'utilisation des ressources financières, matérielles et humaines.

5.C. Nous recommandons à la Direction générale d'élaborer un guide de référence (ou aide-mémoire) afin de mieux encadrer le rôle et les responsabilités des fonctionnaires désignés comme observateurs par la Ville au conseil d'administration d'une personne morale.

5.E. Nous recommandons à la Direction générale de revoir la portée des interventions financières afin de s'assurer que tout dossier décisionnel contienne une analyse financière complète, claire et compréhensible afin de permettre aux instances décisionnelles de la Ville de prendre une décision éclairée.

5.F. Nous recommandons à la Direction générale de prendre les dispositions nécessaires pour que les ententes de soutien financier bénéficient du suivi qui s'impose, notamment en :

- incluant, dès le départ, les paramètres spécifiques de la reddition de comptes financière et opérationnelle;***
- exigeant une reddition de comptes périodique de la part du responsable désigné concernant le résultat de son évaluation du respect des paramètres ainsi fixés.***

Le suivi de ces recommandations de la Vérificatrice générale permettra d'améliorer la reddition de compte lorsque des OBNL sont responsables de la mise en œuvre de projets pour la Ville. Néanmoins, nous croyons que ces recommandations devraient aller plus loin en prévoyant un mécanisme de rétroaction et de suivi approprié directement auprès du comité exécutif de la Ville de Montréal qui puisse offrir aux élus une reddition de compte complète. À titre d'exemple, dans le dossier de la Formule E, bien que MCE devait accueillir deux observateurs sur son conseil d'administration, le comité exécutif n'a jamais obtenu de compte rendu ou de mise à jour sur le projet de leur part. Un autre exemple, l'application des mesures de contrôle prévues à la convention entre la Ville et MCE par le Service des finances n'a réellement débuté qu'après la tenue de l'événement alors que la majorité des dépenses étaient déjà effectuées¹⁰. Il nous semble essentiel que lorsque de telles obligations de reddition de compte ne sont pas respectées par un OBNL avec lequel la Ville fait affaires, les services devraient en informer les élus. C'est pourquoi nous recommandons :

¹⁰ Rapport annuel 2017 de la Vérificatrice générale de Montréal, page 519.

RECOMMANDATION 7

Que la Direction générale établisse un mécanisme de rétroaction et de suivi, auprès du comité exécutif, pour les projets confiés à des OBNL, de sorte que les élus obtiennent une reddition de compte complète sur une base périodique.

Miser sur la transparence dans les OBNL

En terminant, à l'instar des pratiques d'adjudication des contrats, les règles d'accès à l'information auraient pu elles aussi être appliquées aux OBNL dont le financement est assuré à plus de 50 % par les Villes et dont le budget est d'au moins un million de dollars, suite au dépôt du projet de loi 179 *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹¹. Ce projet de loi est toutefois mort au feuillet. Dans l'attente de l'adoption d'une loi similaire, nous croyons que la Ville de Montréal devrait mettre en œuvre la recommandation suivante afin d'accroître la transparence dans la gouvernance des OBNL, tant envers le public qu'envers les instances décisionnelles de la Ville :

RECOMMANDATION 8

Que toute nouvelle entente entre la Ville de Montréal et un OBNL intègre des exigences de transparence élevées, notamment à ce qu'il accepte de se soumettre aux dispositions de la Loi sur l'accès à l'information.

CONCLUSION

Depuis maintenant une décennie, de nombreuses enquêtes du Vérificateur général et de l'Inspecteur général de Montréal ont démontré que la gouvernance de la Ville de Montréal envers les OBNL est déficiente. Plutôt que de saisir l'occasion pour identifier des mesures concrètes visant à protéger l'intégrité des processus administratifs et décisionnels, l'administration Plante n'a cherché qu'à faire des gains partisans dans la gestion de ce dossier.

Contrairement à ce que la mairesse Plante a voulu faire croire au public, à aucun moment, l'Opposition n'a cherché à blâmer les fonctionnaires pour les lacunes identifiées dans la gestion du projet de course Formule E. Au contraire, nous croyons que la mise en place de règles de gouvernance claires en lien avec les OBNL et l'implantation de procédures d'alertes spécifiques lors de l'identification de non-conformités juridiques sont des garde-fous administratifs concrets qui permettront d'éviter toute gestion politique d'un projet d'envergure dans le futur.

Nous invitons les membres du comité exécutif à considérer nos propositions avec rigueur, dans le même esprit constructif qui nous habite. Nous sommes persuadés qu'ils en constateront le bien-fondé.

¹¹ [Projet de loi n°179 : Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels](#)