

Commission permanente sur l'inspecteur général

**Commentaires et recommandations faisant suite au
Rapport de mi-année 2019 du Bureau de
l'inspecteur général
pour la période du 1^{er} janvier au 30 juin 2019**

Rapport déposé au conseil municipal
le 18 novembre 2019

Rapport déposé au conseil d'agglomération
le 21 novembre 2019

Service du greffe

Division des élections, du soutien aux commissions et de la réglementation
155, rue Notre-Dame Est, rez-de-chaussée
Montréal (Québec) H2Y 1B5

La commission permanente sur l'inspecteur général

Présidence

*Mme Manon Barbe
Arrondissement de LaSalle*

Vice-présidences

*M. Michel Gibson
Ville de Kirkland*

*Mme Christine Black
Arrondissement de Montréal-Nord*

*Mme Marie-Andrée Mauger
Arrondissement de Verdun*

Membres

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

*M. Alan DeSousa
Arrondissement de Saint-Laurent*

*Mme Paola Hawa
Ville de Sainte-Anne-de-Bellevue*

*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 18 novembre 2019

Mme Valérie Plante
Mairesse de Montréal
Membres des conseils municipal et d'agglomération
Hôtel de ville de Montréal
155, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1B5

Madame la mairesse,

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 mi-année 2019 pour la période du 1^{er} janvier au 30 juin 2019*.

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

Manon Barbe
Présidente

Linda Lajeunesse
Secrétaire recherchiste

MISE EN CONTEXTE

Le 16 septembre 2019, le Bureau de l'inspecteur général (BIG) a rendu public un rapport de mi-année portant sur les six premiers mois de 2019 comme il l'avait fait en 2018 pour la première fois. L'inspectrice générale est particulièrement fière d'avoir pu le rendre disponible en français et en anglais au même moment cette année.

L'inspectrice générale, Me Brigitte Bishop, et l'inspecteur général adjoint, M. Michel Forget, ont présenté ce rapport à la Commission le 8 octobre 2019.

Les membres de la Commission ont par la suite échangé au sujet du contenu du rapport de mi-année 2019 et convenu de recommandations à émettre.

LE RAPPORT

Le rapport de mi-année du BIG a permis à l'inspectrice générale de rendre compte de trois types de dossiers : huit interventions effectuées en amont des octrois de contrats; quatre dossiers d'enquête et une enquête de fond sur la gestion des sols contaminés. En outre, le début de l'année 2019 a été marqué par l'entrée en vigueur du mécanisme de traitement des plaintes prévu par la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, ce dont le rapport témoigne également.

En ce qui a trait aux interventions effectuées en amont des octrois de contrats, au moment de la publication des appels d'offres, celles-ci permettent à la Ville de rectifier le tir, sans avoir à annuler le processus d'adjudication de contrat, évitant ainsi d'encourir des délais, des coûts supplémentaires et des recours juridiques. Ces dossiers traités en début d'année 2019 et présentés dans le rapport ont attiré l'attention du BIG en raison de différents éléments qu'ils présentaient, notamment des clauses relatives à l'expérience, des clauses restreignant le marché à de grands compétiteurs et des spécifications liées à l'équipement. Bien que le BIG comprenne que le recours à différentes exigences peut être requis, il est cependant d'avis qu'il faut procéder avec circonspection, selon le contexte, et en adéquation avec la valeur des contrats et en s'assurant de ne pas provoquer la fermeture du marché.

D'autre part, les quatre dossiers d'enquête portaient sur des appels d'offres publics pour des services de remorquage exclusifs pour des véhicules accidentés, en panne ou se trouvant en contravention d'un règlement; des services professionnels d'huissiers de justice; des travaux de voirie en arrondissement et des services de sécurité. Le rapport mi-année 2019 permet à l'inspectrice d'insister sur le fait que les informations reçues par le BIG via la ligne de dénonciations sont nécessaires. De plus, l'inspectrice a fait état de ses préoccupations relativement au dossier d'enquête sur les services de remorquage exclusif au Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) et des délais encourus à ce jour dans le processus d'appel d'offres. En effet, puisque les nouveaux contrats n'ont toujours pas été octroyés, l'inspectrice générale précise que le statu quo s'avère favorable aux entrepreneurs dont la réputation peut être douteuse.

L'inspectrice générale a également fait état des travaux entourant l'entrée en vigueur de son nouveau mandat ayant trait au traitement des plaintes en vertu de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, plus précisément en ce qui a trait à la formation en matière de gestion contractuelle dispensée au personnel de la Ville de Montréal. À cet

effet, le BIG dit avoir pu constater, lors des interventions menées en amont, les impacts positifs de la formation dispensée à quelque 800 ressources de différentes unités administratives.

Finalement, le rapport présente les résultats d'une enquête de fond menée sur la gestion des sols contaminés par la Ville de Montréal. Cette enquête, réalisée en cinq phases : 1) conception des travaux; 2) surveillance environnementale des travaux; 3) exécution des travaux; 4) transport des sols contaminés et 5) élimination, a permis de relever des situations irrégulières relativement à la gestion des sols contaminés, notamment en ce qui a trait à l'excavation, à l'intimidation des surveillants de chantier et à la disposition des sols. La valeur des contrats étudiés représente 800 millions de dollars. Au total, 109 visites de chantiers ont été effectuées sur 65 projets différents et 86 témoins ont été rencontrés dans le cadre de cette enquête qui a requis 69 filatures. Cette enquête de longue haleine a permis de constater différentes problématiques, dont des tentatives d'infiltration par le crime organisé et la grande disponibilité de terrains non contrôlés prêts à recevoir des déversements illégaux.

Les irrégularités constatées ont été portées à l'attention de directions d'arrondissement et de quatre services centraux, ce qui a permis l'émergence de pistes de solutions concrètes et réalistes dont un guide de bonnes pratiques en gestion des sols contaminés et l'aménagement d'un ou de plusieurs sites d'entreposage temporaire de sols faiblement contaminés, les sols dits « A-B » et « B ». Les visites des centres de traitement ont révélé la présence du crime organisé et l'intimidation des surveillants de chantier en environnement. Les enquêtes ont révélé des anomalies relatives aux quantités, d'où la nécessité d'exercer une surveillance accrue puisque la Ville est responsable des sols excavés sur les sites de ses projets jusqu'à leur dépôt aux sites d'élimination. En conclusion, bien qu'il s'avère plus difficile de frauder à Montréal, le BIG insiste sur la nécessité de déployer tous les moyens permettant de contrer les manœuvres du crime organisé. Les différentes phases de l'enquête sont illustrées aux pages 13 à 27 du rapport.

L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

La Commission apprécie la veille constante effectuée par le BIG des appels d'offres visant à garder les marchés ouverts et à favoriser une saine concurrence au bénéfice de la Ville de Montréal et de ses contribuables. La Commission apprécie également que le BIG note la qualité du travail des employés municipaux, les bonnes pratiques en place ainsi que celles adoptées par la Ville en aval de ses recommandations.

Les membres de la Commission ont grandement apprécié la présentation de l'enquête de fond sur la gestion des sols contaminés, qui constitue la majeure partie du rapport de mi-année 2019, mais se sont cependant demandé si ce dossier de fond n'aurait pas gagné à faire l'objet d'un avis distinct avec recommandations, notamment en raison de l'envergure de l'enquête et des constats qui en découlent. De plus, ceci aurait permis d'en accentuer la visibilité et d'en faciliter le suivi et le repérage.

La Commission apprécie particulièrement les conclusions des différentes interventions menées par le BIG en amont des octrois de contrats, au moment de la publication des appels d'offres, précisément parce qu'elles permettent à la Ville d'optimiser ses ressources et d'être plus efficiente, notamment en évitant d'encourir des délais et des coûts supplémentaires en plus d'éviter des recours juridiques. Les huit dossiers traités

en début d'année 2019 le montrent bien, une fois de plus. Par conséquent, la Commission est d'avis que l'intervention du BIG à l'étape du lancement de l'appel d'offres est nécessaire et qu'elle devrait être davantage favorisée.

La Commission retient que les contrats qui devaient être octroyés par le SPVM à l'issue de l'appel d'offres mené en 2017 pour des services de remorquage exclusifs pour des véhicules accidentés, en panne ou se trouvant en contravention d'un règlement ne l'ont toujours pas été à ce jour. Le rapport du BIG, en 2017, sur l'industrie du remorquage y avait révélé l'infiltration du crime organisé et avait recommandé, entre autres, que les adjudicataires soient soumis à une enquête de sécurité. À cet effet, la Commission est d'avis que le SPVM doit prendre les moyens d'octroyer les nouveaux contrats dans les meilleurs délais.

La Commission s'inquiète des différents manquements observés et des risques importants, notamment en ce qui a trait à l'estimation de la quantité de sols contaminés à éliminer; à la vulnérabilité des surveillants de chantier face à des entrepreneurs aguerris; aux entrepreneurs qui n'excavent pas de façon sélective, selon les règles, et qui mélangent, par conséquent, différents types de sols; aux tentatives d'infiltration du crime organisé dans les phases de transport et d'élimination des sols. En outre, l'identification de 18 sites de déversement sans contrôle, permettant à des entrepreneurs d'augmenter leurs bénéfices en déversant des sols à très bas coûts, montre une brèche pour l'infiltration du crime organisé dans cette industrie.

La Commission est cependant rassurée d'apprendre que la surveillance environnementale et l'exécution des travaux par les entrepreneurs sont généralement bien exécutées et que, globalement, ces derniers s'acquittent bien de leurs responsabilités en acheminant les sols vers des sites dûment autorisés. Néanmoins, puisque les questions du contrôle des quantités, des types de sols et de leur disposition sont au cœur de l'enquête menée, la Commission apprécie particulièrement d'apprendre que la Ville de Montréal teste actuellement un système informatique permettant la traçabilité des camions et que le gouvernement provincial étudie actuellement la possibilité d'exiger la mise en place d'un tel système. Finalement, la Commission est rassurée d'apprendre que le registre manuel de manifestes de transport actuellement en place permet à la Ville d'assurer un très bon contrôle, et ce, en comprenant l'importance d'accentuer la surveillance de cette industrie et d'en renforcer les contrôles internes.

En conclusion, la Commission est préoccupée d'apprendre que le niveau de contrôle des sols contaminés diminue au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Par conséquent, elle est ne peut être qu'en accord avec la conclusion du BIG, qui suggère l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques afin d'assurer la communication des informations essentielles à une gestion optimale des sols contaminés aux différentes ressources responsables de la conception et de la surveillance des travaux. De plus, la Commission est d'avis que, pour assurer un niveau de surveillance accrue des contrats, notamment en raison des tentatives d'infiltration du crime organisé, il y aurait lieu dévaluer la possibilité que la Ville procède systématiquement par ententes-cadres pour la disposition des sols contaminés. Ceci permettrait d'accroître le niveau de contrôle des sols, de réutiliser des sols faiblement contaminés; de faire diminuer le coût des projets, tout en assurant l'intégrité du processus. Du point de vue de la Commission, des mesures devront être mises en place pour resserrer le contrôle des sols contaminés puisque la Ville de Montréal a l'obligation d'en assumer l'entière responsabilité.

LES RECOMMANDATIONS

La Commission remercie l'inspectrice générale, Me Brigitte Bishop, ainsi que les membres de son équipe, en plus de saluer le travail de collaboration des nombreuses personnes ressources des différents services et arrondissements, à l'aide desquelles l'équipe du BIG peut mener à bien ses travaux.

La Commission fait les recommandations suivantes à l'Administration :

CONSIDÉRANT le caractère particulièrement efficient des interventions menées en amont des octrois de contrats :

R-1

Que l'Administration fasse une promotion intensive de la formation du BIG intitulée « *L'inspecteur général et la Loi sur l'Autorité des marchés publics* » afin d'assurer une meilleure compréhension des processus d'appels d'offres par le plus grand nombre de ressources municipales, tant au sein des unités administratives de la Ville centre que des arrondissements, dans l'objectif de favoriser le plus grand nombre d'interventions du BIG en amont des processus des octrois de contrats.

CONSIDÉRANT l'importance d'assurer une surveillance continue de l'industrie du remorquage en raison de la présence du crime organisé attestée dans le rapport 2017 du BIG :

R-2

Que l'Administration s'assure que le SPVM procède, d'ici la fin de l'année 2020, à l'octroi des nouveaux contrats d'exclusivité du remorquage dont le processus d'appel d'offres est terminé.

ATTENDU que l'entière responsabilité de la gestion des sols contaminés incombe à la Ville de Montréal, de l'excavation jusqu'au site d'élimination;

ATTENDU l'importance que toutes les unités d'affaires appliquent des méthodes de travail adéquates et uniformes à chaque projet ;

ATTENDU l'importance de produire une caractérisation adéquate des sols en amont des appels d'offres, notamment en regard des impacts sur le budget et sur l'échéancier des projets :

R-3

Que l'Administration assure la réalisation, d'ici la fin de l'année de l'année 2020, d'un guide de bonnes pratiques en gestion des sols contaminés qui expliquerait les étapes à franchir en amont de l'exécution, notamment la réalisation d'études préalables; la conception des plans et devis et la planification de la surveillance.

ATTENDU les constats du BIG et sa conclusion relative à l'importance d'accroître le niveau de contrôle, notamment en ce qui a trait à l'évaluation des quantités, au transport et à l'élimination des sols contaminés ;

ATTENDU l'importance de minimiser les risques de dépôt sur des sites non-autorisés et d'assurer une disposition conforme :

R-4

Que l'Administration exige la contre-vérification systématique des bordereaux de transport et des registres de réception des sites en conciliant les quantités de sols déclarées par les entrepreneurs avec les quantités effectivement reçues aux sites d'élimination;

R-5

Que l'Administration évalue la possibilité de procéder systématiquement par ententes-cadres avec plusieurs sites d'élimination pour la disposition des sols contaminés ;

R-6

Que l'Administration évalue, des points de vue opérationnel, technique et économique, la pertinence de se doter de sites d'entreposage temporaire pour les sols faiblement contaminés, dits « A-B » et « B », en vue de leur réutilisation par la Ville de Montréal.

CONSIDÉRANT l'importance de prendre tous les moyens à la disposition de la Ville de Montréal pour contrer les différentes manœuvres d'infiltration du crime organisé dans l'industrie des sols contaminés sur ses chantiers :

R-7

Que l'Administration ajoute un critère d'admissibilité contractuel à l'effet que les soumissionnaires n'aient pas commis d'infraction à la *Loi sur la qualité de l'environnement* en lien avec la disposition des sols et que les adjudicataires des contrats de gestion des sols contaminés se soumettent à une enquête de sécurité;

R-8

Que l'Administration analyse la faisabilité d'installer des caméras de surveillance sur les sites des travaux de ses différents projets.
