

Commission sur l'inspecteur général

**Étude du Rapport sur l'exécution
des contrats découlant des
appels d'offres 17-5849
«Conception, construction,
exploitation et entretien d'un
centre de tri des matières
recyclables » et 19-17343
«Service de tri et de mise en
marché de matières recyclables
2020-2024 »**

**(Art. 57.1.23 de la Charte de la
Ville de Montréal, métropole du
Québec)**

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS

Rapport déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération
Assemblées des 25 avril et 28 avril 2022

Pour suivre les travaux et l'actualité des commissions permanentes

S'abonner à l'[infolettre](#) des commissions

Visitez le site Internet des commissions permanentes: ville.montreal.qc.ca/commissions

Suivez-nous sur les réseaux sociaux

 @commissions.mtl

 @Comm_MTL

Service du greffe
Division du soutien aux commissions permanentes,
aux conseils consultatifs et au Bureau de la présidence du conseil
155, rue Notre-Dame Est, rez-de-chaussée
Montréal (Québec) H2Y 1B5

**La commission permanente sur
l'inspecteur général**

Présidence

M. Jérôme Normand
Arrondissement
Ahuntsic-Cartierville

Vice-présidences

Mme Christine Black
Arrondissement Montréal-Nord

M. Georges Bourelle
Ville de Beaconsfield

Membres

Mme Lisa Christensen
Arrondissement
Rivière-des-Prairies –
Pointe-aux-Trembles

Mme Suzanne de Larochellière
Arrondissement Saint-Léonard

M. Marianne Giguère
Arrondissement Le
Plateau-Mont-Royal

Mme Vicki Grondin
Arrondissement Lachine

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

Mme Laurence Lavigne Lalonde
Arrondissement
Villeray–Saint-Michel–Parc-
Extension

M. François Limoges
Arrondissement Rosemont–La
Petite-Patrie

Mme Suzanne Marceau
Arrondissement
L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève

Montréal, le 25 avril 2022

Mme Valérie Plante
Mairesse de Montréal
Hôtel de ville de Montréal - Édifice Lucien-Saulnier
155, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1B5

Madame la Mairesse,

Conformément au règlement 14-013 et RCG14-014 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'inspectrice générale du *Rapport sur l'exécution des contrats découlant des appels d'offres 17-5849 « Conception, construction, exploitation et entretien d'un centre de tri des matières recyclables » et 19-17343 « Service de tri et de mise en marché de matières recyclables 2020-2024 ».*

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

ORIGINAL SIGNÉ

Jérôme Normand
Président

ORIGINAL SIGNÉ

Julie Demers
Secrétaire recherchiste

TABLES DES MATIÈRES

MISE EN CONTEXTE	4
LE RAPPORT - EXPOSÉ SOMMAIRE	4
TRAVAUX DE LA COMMISSION	8
Présentation du BIG	8
Sollicitation de l'avis de l'Association des municipalités de banlieue	9
Présentation du Service de l'environnement	9
L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION	10
LES RECOMMANDATIONS	11
CONCLUSION	12
ANNEXE 1 : RAPPORT MINORITAIRE - OPPOSITION OFFICIELLE	14

MISE EN CONTEXTE

Le 21 mars 2022, le Bureau de l'inspecteur général (BIG) a rendu public le *Rapport sur l'exécution des contrats découlant des appels d'offres 17-5849 « Conception, construction, exploitation et entretien d'un centre de tri des matières recyclables » et 19-17343 « Service de tri et de mise en marché de matières recyclables 2020-2024 »* (Art. 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec).

Le 28 mars 2022, l'inspectrice générale, M^e Brigitte Bishop, en a fait la présentation dans le cadre d'une séance de travail de la Commission sur l'inspecteur général, qui s'est tenue en visioconférence afin de respecter la directive de la Santé publique dans le contexte de la pandémie mondiale.

À cette occasion, les membres de la Commission ont pu échanger avec l'inspectrice au sujet du contenu de ce rapport. La Commission a ensuite délibéré pour convenir d'une recommandation à émettre à l'intention du conseil.

LE RAPPORT - EXPOSÉ SOMMAIRE

RAPPORT SUR L'EXÉCUTION DES CONTRATS DÉCOULANT DES APPELS D'OFFRES 17-5849 « CONCEPTION, CONSTRUCTION, EXPLOITATION ET ENTRETIEN D'UN CENTRE DE TRI DES MATIÈRES RECYCLABLES » ET 19-17343 « SERVICE DE TRI ET DE MISE EN MARCHÉ DE MATIÈRES RECYCLABLES 2020-2024 ».¹

En 2017 et en 2019, la Ville de Montréal a octroyé deux contrats visant notamment l'opération de centres de tri des matières recyclables recueillies sur son territoire. Ces contrats découlaient des appels d'offres 17-5849 intitulé « Conception, construction, exploitation et entretien d'un centre de tri des matières recyclables » (ci-après « contrat Lachine ») et 19-17343 intitulé « Service de tri et de mise en marché de matières recyclables 2020-2024 » (ci-après « contrat St-Michel »).

Les deux adjudicataires initiaux étaient des entreprises affiliées qui ont éprouvé des difficultés financières et en février 2020, elles ont fait l'objet d'une ordonnance du premier jour en vertu de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies. Le 27 juillet 2020, la Cour supérieure a émis une ordonnance d'approbation et de dévolution pour approuver la transaction de vente de divers actifs de ces adjudicataires initiaux à un groupe d'entreprises cessionnaires formé notamment de Ricova RSC inc., Ricova Lachine inc. et Services Ricova inc. Les contrats Lachine et St-Michel font partie des actifs qui ont été vendus.

¹ Ci-dessous suit le sommaire présenté au rapport du BIG. Rapport complet disponible en en ligne à l'adresse :

<https://www.bigmtl.ca/publications/rapport-sur-l'exécution-des-contrats-déoulant-des-appels-d'offres-17-5849-conception-construction-exploitation-et-entretien-dun-centre-de-tri-des-matieres-recyclables-et-19-17343/>

Après cette cession, le Bureau de l'inspecteur général a reçu plusieurs dénonciations alléguant que Services Ricova inc. se positionnait en situation de conflit d'intérêt en reprenant ainsi les contrats Lachine et St-Michel. Or, Services Ricova inc. trierait les matières recyclables, puis se les vendrait à elle-même par le biais d'une autre entité Ricova, soit Ricova International inc.

Il faut savoir que les matières recyclables issues des centres de tri ont une valeur marchande et qu'elles sont vendues par les entreprises exécutant les contrats Lachine et St-Michel. De plus, en réaction à une crise du marché du recyclage en 2018 et aux difficultés financières éprouvées par tous les opérateurs de centres de tri, la Ville de Montréal a, pour sa part, inséré dans les contrats Lachine et St-Michel une clause de partage des revenus ou des pertes découlant de la vente des matières recyclables afin d'amenuiser les pertes alors envisagées en versant une compensation aux adjudicataires le cas échéant. En cas de remontée des prix de vente, la même clause prévoit que l'adjudicataire des contrats versera une ristourne à la Ville de Montréal selon une formule prédéterminée.

L'enquête menée par le Bureau de l'inspecteur général permet de dégager les quatre constats suivants :

1. Il y a quatre entités Ricova qui sont impliquées, selon les faits révélés par l'enquête, dans l'exécution des contrats Lachine et St-Michel, à savoir Services Ricova inc., Ricova Lachine inc., Ricova RSC inc. et Ricova International inc. Dominic Colubriale contrôle et dirige personnellement chacune de ces entreprises, les opérant indistinctement l'une de l'autre afin de faire de Ricova, selon ses propres dires, la compagnie la plus intégrée à toutes les étapes de la gestion des matières recyclables.

2. Services Ricova inc. facture la Ville de Montréal pour les activités de tri des matières prévues aux contrats Lachine et St-Michel. Toutefois, de l'admission même de Dominic Colubriale, Ricova Lachine inc. et Ricova RSC inc. ont été créées spécifiquement afin d'opérer les centres de tri Lachine et St-Michel et l'enquête révèle que ce sont elles qui exécutent la totalité de ces obligations. Or, aucune de ces deux entités ne détenait d'autorisation de contracter de l'Autorité des marchés publics avant de commencer à exécuter ces contrats publics.

3. De même, Services Ricova inc. facture la Ville de Montréal pour les activités de mise en marché et de vente des matières prévues aux contrats Lachine et St-Michel. Toutefois, les propos recueillis en cours d'enquête, dont ceux de Dominic Colubriale, et la preuve documentaire analysée démontrent que ces obligations sont plutôt exécutées par Ricova International inc. Autrement dit, c'est elle qui trouve les acheteurs, négocie avec eux les prix et conclut des ententes de ventes des matières. Or, Ricova International inc. ne détient pas d'autorisation de contracter de l'Autorité des marchés publics.

4. Finalement, selon la facturation présentée par Services Ricova inc. à la Ville de Montréal, elle soutient s'acquitter de ses obligations de mise en marché des matières en les vendant toutes à Ricova International inc. En vue du partage des revenus ou des pertes des ventes, c'est donc le prix de vente des matières que Services Ricova inc. a obtenu de Ricova International inc. qu'elle déclare à la Ville.

Or, l'enquête révèle que ce prix déclaré par Services Ricova inc. est systématiquement inférieur à celui que Ricova International inc. obtient en réalité des acheteurs des matières. L'écart entre ces deux prix s'explique notamment par le fait que Ricova International inc. se garde un montant minimal d'environ 20 \$/tonne, le tout en contravention de dispositions des contrats Lachine et St-Michel. Pour le seul contrat St-Michel et pour la seule période analysée d'août 2020 à juillet 2021 inclusivement, ce retranchement minimal moyen de 20 \$/tonne équivaut à un total d'environ 1 150 000 \$.

En plus de constituer un manquement contractuel, la preuve recueillie démontre que ce dernier élément s'avère être également une manœuvre dolosive au sens du Règlement sur la gestion contractuelle de la Ville de Montréal.

En effet, Dominic Colubriale indique qu'avant la reprise des contrats Lachine et St-Michel, Ricova International inc. achetait les matières des deux adjudicataires précédents et pouvait réaliser un profit de 50-60 \$/tonne. Or, ayant à l'esprit qu'il y avait un danger d'apparence de conflit d'intérêts puisque c'était désormais la même compagnie qui opérait les centres de tri et en achetait les matières, Dominic Colubriale choisit de réduire, plutôt que d'éliminer, le montant que conserverait Ricova International inc., arbitrante à une moyenne minimale de 20 \$/tonne le montant qui lui permettrait de conserver un profit « consistant » et « fair ». L'établissement de ce montant unique fait suite à sa première décision qui était de retrancher deux prix distincts, 20 et 30 \$/tonne, selon le type de matières. Toutefois, Dominic Colubriale souligne lui-même que cela était trop compliqué et qu'il a indiqué à ses employés qu'ils devaient s'arranger pour qu'à la fin du mois ça fasse environ 20 \$/tonne.

À cela, il faut ajouter que ni les factures de vente de matières recyclables par Ricova International inc., ni les autres pièces justificatives ne sont transmises par Services Ricova inc. à la Ville de Montréal en vue du partage des revenus ou des pertes des ventes de matières recyclables.

L'article 57.1.10 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec, prévoit deux (2) conditions cumulatives pour que puisse intervenir l'inspectrice générale. Celle-ci doit constater le non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres ou d'un contrat. Elle doit également être d'avis que la gravité des manquements constatés justifie la résiliation du contrat.

En l'espèce, tel que susmentionné, l'enquête menée permet à l'inspectrice générale de constater le non-respect de l'obligation de détention d'une autorisation de contracter, des dispositions relatives au partage des revenus ou des pertes, de même que de l'article 14 du RGC qui est réputé faire partie intégrante de tous les contrats accordés par la Ville de Montréal.

Pour ce qui est de la gravité du premier manquement, l'exigence de détention d'une autorisation de contracter est une condition d'ordre public qui « vise à protéger le public qui a un intérêt certain à ce que les contrats payés avec des fonds publics soient octroyés à des contractants intègres. » De ce fait, l'absence de détention, en temps opportun, de cette autorisation par Ricova Lachine inc., Ricova RSC inc. et Ricova International inc. est plus qu'une simple formalité comme le laisse entendre la réponse à l'Avis de Services Ricova inc.

En ce qui concerne les deuxième et troisième manquements, leur gravité tient tant à leur nature dolosive qu'aux sommes qui sont impliquées soit des montants pouvant excéder le million de dollars. En effet, la preuve fait état d'un enchevêtrement de différentes entités, toutes contrôlées par un seul et même individu, qui servent de véhicules intégrés ou distincts, au gré des faits et des arguments qui leur sont opposés.

Alors que le marché des matières recyclables a été bouleversé en 2018 et que le recyclage demeure un enjeu sociétal d'importance, sa mise en œuvre par l'entremise des contrats Lachine et St-Michel nécessite un fort lien de confiance avec leur adjudicataire et ce, d'autant plus en raison de la participation financière de la Ville au partage des revenus ou des pertes. Or, l'inspectrice générale est d'avis qu'en agissant comme ils l'ont fait, Dominic Colubriale et les entités qu'il contrôle l'ont miné irrémédiablement.

En somme, l'inspectrice générale estime que les deux conditions requises par l'article 57.1.10 de la Charte de la Ville de Montréal sont rencontrées dans le présent dossier et par conséquent, qu'une résiliation des contrats Lachine et St-Michel serait justifiée.

Par contre, la bonne opération des centres de tri Lachine et St-Michel revêt indéniablement un caractère essentiel dans le maintien de la propreté et de la santé publique. Selon les dispositions pertinentes de la Charte de la Ville de Montréal, une résiliation par l'inspectrice générale prendrait effet 45 jours après son dépôt au conseil municipal. Or, il appert que selon le cadre normatif qui lui est applicable, l'administration municipale ne pourrait procéder dans un si court délai à l'octroi de nouveaux contrats de tri. Il pourrait ainsi s'en suivre un bris de service.

Dans ces circonstances, l'inspectrice générale conclut qu'il n'est pas opportun d'avoir recours au pouvoir de résiliation prévu à l'article 57.1.10, puisqu'une telle décision ne servirait pas l'intérêt public. Néanmoins, considérant les manquements relevés par l'enquête, l'inspectrice générale recommande au conseil de mettre fin aux contrats Lachine et St-Michel dès que possible.

Par ailleurs, en raison de leur contravention susmentionnée à l'article 14 du Règlement sur la gestion contractuelle et à la lumière des nouvelles dispositions adoptées en 2020 relativement à l'imposition des sanctions, l'inspectrice générale est d'avis qu'une période d'inadmissibilité de cinq (5) ans serait appropriée pour Dominic Colubriale, Ricova Lachine inc., Ricova RSC inc., Services Ricova inc. et Ricova International inc.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Présentation du BIG

Lors de son passage à la Commission sur l'inspecteur général, l'inspectrice a résumé les principaux éléments problématiques relatifs à l'exécution de deux contrats liés aux opérations des centres de tri de Saint-Michel et de Lachine, notamment que :

- Certains volets des contrats ont été effectués par Ricova Lachine inc. et Ricova RSC inc., alors qu'elles n'avaient pas obtenu leur autorisation de contracter de l'Autorité des marchés publics (AMP);
- Les activités de mise en marché et de vente des matières recyclables prévues aux contrats relatifs au centres de tri de Lachine et Saint-Michel ont été effectuées par Ricova international inc., alors qu'elle ne détenait pas d'autorisation de contracter de l'Autorité des marchés publics;
- Les quatre entités impliquées dans l'enquête du BIG (Service Ricova inc., Ricova Lachine inc., Ricova RSC inc. et Ricova International inc.) étaient toutes contrôlées et dirigées personnellement par M. Dominic Colubriale;
- La firme Service Ricova inc. s'est retrouvée en conflit d'intérêt en se vendant à elle-même des matières recyclables, via une autre entité appelée Ricova International inc.;
- Ce stratagème a permis à Service Ricova de ne pas déclarer l'entièreté des profits liés à la revente des matières recyclables qu'elle devait pourtant partager avec la Ville de Montréal selon les clauses de partage des revenus et des pertes prévues aux contrats;
- La Ville de Montréal a été ainsi privée de revenus d'un peu plus de 1M\$ pour la période analysée par l'enquête seulement;
- Il s'agissait, selon le BIG, d'une manœuvre dolosive au sens du Règlement sur la gestion contractuelle de la Ville de Montréal;
- La Ville de Montréal n'avait pas les moyens nécessaires pour détecter le stratagème utilisé. La double facturation à travers les filiales de Ricova n'a pu être révélée que grâce

à l'utilisation des pouvoirs d'enquête spécifiques du BIG, lesquels ont permis d'obtenir les documents de facturation desdites filiales.

Les commissaires ont par ailleurs demandé et reçu des précisions sur :

- L'état du marché dans le domaine de la gestion des matières recyclables et sur le nombre d'entreprises susceptibles d'offrir de tels services à la Ville;
- Les vérifications et la surveillance faites par la Ville des activités de Ricova une fois que les contrats lui ont été transférés;
- Les impacts de la résiliation des contrats et de l'inscription à la liste noire de Ricova pour la Ville;
- Le processus qui a mené au transfert des contrats relatifs aux centres de tri de Lachine et de Saint-Michel à Ricova;
- La possibilité de récupérer les sommes que la Ville aurait dû recevoir en lien avec la revente des matières recyclables opérée par Ricova.

L'entièreté du *Rapport sur l'exécution des contrats découlant des appels d'offres 17-5849 «Conception, construction, exploitation et entretien d'un centre de tri des matières recyclables» et 19-17343 «Service de tri et de mise en marché de matières recyclables 2020-2024»* (Art. 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec) peut être consultée sur le site Web du BIG à l'adresse: bigmtl.ca.

Sollicitation de l'avis de l'Association des municipalités de banlieue

Dans le cadre de ses travaux, la Commission a constaté que Ricova réalisait actuellement de nombreux contrats pour des arrondissements de la Ville et pour certaines villes liées de l'agglomération. C'est pourquoi elle a sollicité par écrit l'avis de l'Association des municipalités de banlieue (AMB). L'objectif était de bien documenter les impacts des recommandations du BIG sur les contrats déjà en cours et ceux à venir.

L'AMB a transmis son avis écrit le 5 avril 2022 et fait état que les collectes et la gestion des centres de tri soulèvent des questions qui vont au-delà de la gestion de Ricova et de ses filiales et de leur souhait de rencontrer les responsables du Service de l'environnement afin de discuter de façon plus globale de la stratégie à court, moyen et long termes pour y répondre.

La Commission tient à remercier l'AMB pour son éclairage.

Présentation du Service de l'environnement

La CIG a également sollicité une présentation du Service de l'environnement afin de mieux saisir les implications des recommandations du BIG pour la Ville de même que la stratégie de cette dernière pour répondre aux différents constats présentés dans le rapport.

Le 5 avril 2022, le Service de l'environnement a procédé à une présentation à huis clos. M. Roger Lachance, directeur du Service et M. Arnaud Budka ont présenté, notamment :

- L'historique du dossier;
- Les particularités des contrats pour les centres de tri de Lachine et de Saint-Michel;
- Les questions légales en suspens;
- Les impacts de la mise en oeuvre des recommandations du BIG pour la Ville;
- Les démarches effectuées à ce jour et celles en cours auprès des différents partenaires municipaux (Ministère des affaires municipales et de l'habitation, Service des affaires juridiques, Bureau de l'inspecteur général);
- Les différents scénarios étudiés par le Service de l'environnement et les enjeux associés à leur mise en oeuvre.

Les commissaires ont pu ensuite poser toutes leurs questions sur les différents aspects de ce dossier. La Commission tient à remercier les représentants du Service de l'environnement pour leur disponibilité, leur transparence et les informations fournies dans le cadre de ses travaux.

L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

D'entrée de jeu, les membres de la Commission ont grandement apprécié la présentation de Me Bishop et souhaitent souligner la plus-value du travail de l'équipe du BIG. Ce rapport démontre encore une fois que les interventions du BIG sont un des maillons essentiels pour protéger l'intégrité des processus de gestion contractuelle à la Ville.

La Commission partage les préoccupations et appuie d'emblée l'ensemble des recommandations contenues dans ce rapport du BIG.

Elle retient que les contrats en lien avec les opérations des centres de tri de Saint-Michel et de Lachine ont été transférés à Ricova dans le respect des lois en vigueur et que la Ville n'avait aucune emprise sur ce transfert de contrats. Elle trouve cependant préoccupant de céder le contrôle de l'entièreté de la chaîne des activités associées à la collecte, l'opération et la revente des matières recyclables à un seul partenaire. Ce dossier démontre par ailleurs les risques associés à une telle pratique et nécessite, selon la Commission, un encadrement légal plus serré.

La Commission s'inquiète également des impacts pour la Ville de la résiliation des deux contrats et de l'inscription de Ricova et de ses administrateurs sur la liste noire de la Ville. Elle s'interroge notamment sur le nombre de firmes capables de relayer Ricova dans la gestion des matières recyclables sur son territoire et sur les risques possibles de bris de service qui pourraient en découler. Elle se soucie également des impacts potentiels de cette décision du BIG sur la capacité de Ricova à réaliser ses autres contrats en cours avec les arrondissements et les villes liées de l'agglomération, et des difficultés que ces derniers rencontreront lorsqu'ils devront renouveler ces contrats.

La Commission reconnaît que le dossier de la gestion des matières recyclables est extrêmement complexe et que l'ensemble de ce secteur est en crise depuis l'effondrement des prix de ces matières faisant suite à la décision de la Chine de les refuser sur son territoire. Elle constate également que la façon de collecter ces matières (pêle-mêle) induit son lot d'enjeux pour leur revente ici et ailleurs. Elle tient également à souligner que la mise en oeuvre du PL65, soit la *Loi modifiant principalement la Loi sur la qualité de l'environnement en matière de consigne et de collecte sélective*, induit son lot de contraintes dans la recherche de solutions, notamment en raison de la mise en place d'un nouveau cadre de gouvernance dans lequel des organismes de gestion désignés assumeront désormais les responsabilités relative à la gestion des matières recyclables, et ce, dès décembre 2024.

Elle espère cependant que la stratégie développée par le Service de l'environnement pour répondre au rapport du BIG accélèrera l'amélioration des procédés de la Ville dans ce secteur d'activité. Aux yeux de la Commission, ce rapport du BIG constitue une opportunité d'améliorer les façons de faire de la Ville et de bonifier substantiellement la performance relative à la gestion des matières recyclables au Québec.

Enfin, la Commission tient à souligner que, même si cette question n'est pas directement en lien avec le rapport du BIG, ni le mandat de la CIG, l'enjeu de la qualité des matières recyclables a été soulevé à maintes reprises durant l'étude de ce dossier. Elle est d'avis qu'on ne peut faire l'économie d'une réflexion plus large sur les façons d'assurer la qualité des matières recyclables pour la revente.

LES RECOMMANDATIONS

La Commission remercie l'inspectrice générale, M^e Brigitte Bishop, et M^e Suzanne Corbeil, inspectrice générale adjointe en titre, ainsi que les membres de l'équipe du BIG pour la qualité des travaux menés dans le cadre de cette enquête.

La Commission fait la recommandation suivante à l'Administration :

Les recommandations du BIG

ATTENDU les conclusions de l'enquête et l'ensemble des informations contenues dans le rapport du BIG;

ATTENDU l'application de l'article 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec qui stipule que l'inspectrice générale peut, en tout temps, transmettre au maire ou à la mairesse et au greffier tout rapport faisant état de constatations ou de recommandations qui, de son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil et que ces rapports peuvent inclure tout avis ou toute recommandation qu'elle juge nécessaire d'adresser au conseil municipal ou d'agglomération;

ATTENDU QUE les quatre entités impliquées dans l'enquête (Service Ricova inc., Ricova Lachine inc., Ricova RSC inc. et Ricova International inc.) étaient toutes contrôlées et dirigées

personnellement par M. Dominic Colubriale;

ATTENDU QUE l'enquête démontre que certains volets des contrats ont été réalisés par Ricova Lachine inc. et Ricova RSC inc., alors que ces firmes n'avaient pas obtenues leur autorisation de contracter de l'Autorité des marchés publics;

ATTENDU QUE l'enquête démontre que les activités de mise en marché et de revente des matières recyclables prévues aux contrats des centres de tri de Lachine et de Saint-Michel ont été effectuées par Ricova international inc., alors qu'elle ne détenait pas d'autorisation de contracter de l'Autorité des marchés publics;

ATTENDU QUE les faits révélés durant l'enquête démontrent que Service Ricova inc. était en conflit d'intérêt en se vendant à elle-même des matières recyclables via une autre entité appelée Ricova International inc.;

ATTENDU QUE ce stratagème a permis à Service Ricova de ne pas déclarer l'entièreté des profits liés à la revente des matières recyclables qu'elle devait pourtant partager avec la Ville de Montréal selon les clauses de partage des revenus et des pertes prévues aux deux contrats;

ATTENDU QUE les faits révélés démontrent que Ville de Montréal a ainsi été ainsi privée de revenus d'au moins 1M\$;

ATTENDU QUE la preuve recueillie par le BIG démontre qu'il s'agit s'agit d'une manoeuvre dolosive au sens du Règlement sur la gestion contractuelle de la Ville de Montréal;

ATTENDU que les différents scénarios présentés par le Service de l'environnement ont permis de démontrer à la Commission que la Ville est proactive dans la gestion de ce dossier et qu'elle collabore étroitement avec ses partenaires municipaux pour trouver des solutions pérennes aux enjeux associés à la gestion des matières recyclables;

ATTENDU que les différents scénarios plausibles présentés, quoique complexes à réaliser, permettent de répondre aux recommandations du BIG, tout en évitant un bris de service pour les citoyens;

La Commission formule la recommandation suivante à l'Administration :

R-1

Que la Commission endosse entièrement les recommandations du BIG à l'égard des deux contrats concernant les centres de tri Saint-Michel et Lachine.

CONCLUSION

La Commission remercie l'inspectrice générale, M^e Brigitte Bishop, ainsi que M^e Suzanne Corbeil, inspectrice générale adjointe, ainsi que l'ensemble de l'équipe du BIG pour l'excellent travail d'enquête effectué dans ce dossier.

Elle remercie également les représentants de l'AMB et du Service de l'environnement pour leur précieuse contribution aux travaux de la Commission.

Conformément aux règlements des conseils municipal et d'agglomération de la Commission permanente sur l'inspecteur général (14-013 et RCG14-014), le présent rapport peut être consulté sur la page Internet des commissions permanentes : ville.montreal.qc.ca/commissions, de même qu'à la Division du soutien aux commissions permanentes, aux conseils consultatifs et au Bureau de la présidence du conseil.

ANNEXE 1 : RAPPORT MINORITAIRE - OPPOSITION OFFICIELLE

Rapport minoritaire de l'Opposition officielle déposé à la Commission sur l'inspecteur général

Recommandations sur l'étude du Rapport sur l'exécution des contrats découlant des appels d'offres :

17-5849 « Conception, construction, exploitation et entretien d'un centre de tri des matières recyclables » et

19-17343 « Service de tri et de mise en marché de matières recyclables 2020-2024 »



Opposition officielle à l'Hôtel de ville de Montréal

Au nom d'Ensemble Montréal et en tant que membres de la Commission sur l'inspecteur général (CIG), nous, Christine Black (vice-présidente), Suzanne De Larochellière (membre) et Suzanne Marceau (membre), tenons à souligner le travail de l'ensemble des commissaires. Bien que nous soyons en accord avec la seule recommandation faisant écho à celles exprimées par l'Inspectrice générale dans son rapport, nous sommes d'avis que cela est loin d'être suffisant devant l'urgence de la situation.

I. Mauvaise performance des centres de tri montréalais

a) *Crise du recyclage et mauvaise gestion des centres de tri depuis 2018 par l'administration Plante*

Bien que le rapport du Bureau de l'inspecteur général (BIG) publié le 21 mars 2022 ne porte pas sur les enjeux de performance des centres de tri montréalais, il mentionne néanmoins que « d'autres dénonciations ont été reçues à l'égard du respect des exigences contractuelles quant à la performance des centres de tri dont la qualité du tri des matières »².

Le rapport présenté par la CIG interpelle sur les enjeux de la qualité des matières recyclables³. Pourtant, il n'y a aucune recommandation concrète visant à l'amélioration de la performance des centres de tri montréalais.

Rappelons que les enjeux de performance des centres de tri sont intimement liés à la mauvaise gestion de ces centres par l'administration Plante depuis presque cinq ans.

En pleine crise du recyclage, l'administration a décidé d'investir 29 M\$ pour maintenir à flot Rebutis Solides Canadiens (RSC), sans contrepartie. Après avoir levé les drapeaux rouges, les élus d'Ensemble Montréal sont parvenus à faire en sorte que la Ville exige de RSC la modernisation de ses machines vétustes. Au final, 34,5 M\$ de fonds publics ont été déboursés pour le maintien des deux centres de tri depuis 2018⁴. La qualité des matières recyclables est restée médiocre après-coup⁵.

Par ailleurs, rien n'indique que l'administration imposera des sanctions à Services Ricova inc. pour non-respect des exigences contractuelles en matière de performance.

² Bureau de l'inspecteur général, 21 mars 2022, *Rapport sur l'exécution des contrats découlant des appels d'offres 17-5849 « Conception, construction, exploitation et entretien d'un centre de tri des matières recyclables » et 19-17343 « Service de tri et de mise en marché de matières recyclables 2020-2024 »*, p.4.

³ Rapport de la CIG, p. 11 : « (...) l'enjeu de la qualité des matières recyclables a été soulevé à maintes reprises durant l'étude de ce dossier. Elle est d'avis qu'on ne peut faire l'économie d'une réflexion plus large sur les façons d'assurer la qualité des matières recyclables pour la revente. »

⁴ *La Presse+*, 17 janvier 2022, « Des milliers de tonnes de recyclage aux poubelles », <https://www.lapresse.ca/actualites/environnement/2022-01-17/centre-de-tri-de-lachine/des-milliers-de-tonnes-de-recyclage-aux-poubelles.php>

⁵ *La Presse+*, 16 janvier 2020, « Le centre de tri Saint-Michel déborde à nouveau », <https://www.lapresse.ca/actualites/environnement/2020-01-16/le-centre-de-tri-saint-michel-deborde-a-nouveau>; *Le Journal de Montréal*, 21 octobre 2020, « Le nouveau centre de tri produit du papier contaminé » <https://www.journaldemontreal.com/2020/10/21/ricova-valerie-plant-est-troublee>

b) Révélations médiatiques sur la mauvaise performance des centres de tri

Au début de l'année 2022, les médias révélaient que :

- Les taux de contamination des ballots de papiers sortant de nos centres de tri atteignaient jusqu'à 25 %, soit jusqu'à trois fois plus que les standards nord-américains, et que l'administration Plante était au courant depuis le début puisqu'elle reçoit des rapports mensuels de performance par Services Ricova inc.;
- Entre août 2020 et mai 2021, les déchets recyclables provenant de nos centres de tri sont envoyés à l'enfouissement et en Inde;
- La Ville de Montréal n'a pas pris possession du centre de tri de Lachine en raison de ses faibles performances⁶.

Malgré la connaissance des faits révélés ci-haut, l'administration a ignoré ceux-ci et a continué de prétendre jusqu'à récemment au bon fonctionnement du recyclage à Montréal. Nous faisons face autant à un manque de transparence de la part de l'administration qu'à son inaction et sa mauvaise gestion des centres de tri.

Jugeant l'imputabilité de cette administration essentielle, notre formation politique a déposé une motion pour demander la tenue d'une plénière par le Service de l'environnement au sujet de l'enjeu de la faible performance des centres de tri de Montréal, motion dont l'adoption sera retardée d'un mois par les élus de la majorité.

Devant l'urgence environnementale d'agir, le rapport de la CIG devrait aller plus loin et inclure des exigences pour améliorer la performance de nos centres de tri en attendant la mise en place effective du nouveau système de collecte induit par le projet de loi 65.

II. Révélations du rapport du BIG et enjeux de gestion contractuelle

a) Résumé du rapport du BIG

L'objet du rapport repose sur des dénonciations au sujet d'une situation de conflit d'intérêt puisque Services Ricova inc. se vendrait à elle-même, via l'entreprise Ricova Internationale inc., les matières recyclables qu'elle produit dans les deux centres de tri montréalais. L'enquête du BIG conclut que Services Ricova inc. a mis sur pied deux nouvelles entreprises (Ricova RSC et Ricova Lachine inc.) pour gérer les centres de tris, mais que celles-ci n'avaient pas obtenu leur autorisation à contracter de l'Autorité des marchés publics (AMP). De plus, l'enquête révèle que le prix déclaré par Services Ricova inc. est systématiquement inférieur au prix du marché puisque l'entreprise conserve une commission

⁶ Lors de la plénière sur les centres de tri tenue par le Service de l'environnement devant les élus montréalais en mars 2022, ceux-ci ont appris qu'un avis de défaut avait été envoyé en juillet 2021 à Services Ricova inc. notamment pour non atteinte de performance. Présentation du Service de l'environnement, 22 mars 2022, p. 10.

de 20\$/tonne. Pour le centre de tri de Saint-Michel, l'Inspectrice générale évalue la perte de revenus de la Ville de Montréal à 1,15 M\$.

En plus des enjeux de performance, nous avons soulevé des questions au sujet de la gestion contractuelle des deux centres de tri.

b) *Contracter sans l'autorisation de l'Autorité des marchés publics*

En premier lieu, nous nous demandons si l'administration n'aurait pas pu prendre connaissance de l'existence des filiales de Services Ricova inc. dès la procédure de rachat des actifs de RSC entamée en juillet 2020. Tel que le rapport du BIG le mentionne : « La Cour supérieure a émis une ordonnance d'approbation de dévolution pour approuver la transaction de vente de divers actifs de la Compagnie de recyclage de papiers MD Inc., Rebutis Solides Canadiens Inc. et d'autres entreprises affiliées à un groupe d'entreprises cessionnaires formé notamment de Ricova RSC inc., Ricova Lachine inc. et Services Ricova inc. »⁷. Dès le changement d'entreprise, l'administration aurait pu être au courant de l'existence des entreprises Ricova Lachine inc. et Ricova RSC inc..

En second lieu, le rapport du BIG rappelle que la Ville de Montréal recevait des factures de Services Ricova inc. mentionnant le nom de l'entreprise Ricova International inc.⁸ L'administration aurait pu être davantage consciencieuse et effectuer rapidement des vérifications.

En troisième lieu, l'administration, par la présence récurrente d'inspecteurs, aurait pu savoir que les centres de tri de Lachine et Saint-Michel sont opérés par les sous-contractants. En effet, lorsque les directeurs de ces centres de tri ont été interrogés par l'équipe du BIG, ils ont affirmé être des employés de Ricova Lachine inc. et de Ricova RSC inc..

Enfin, un article publié en février 2022 dans *La Presse+* révélait qu'en avril 2021, la Ville de Montréal a commandé un audit sur le fonctionnement et la gouvernance de Services Ricova inc.⁹. Dès lors, le discours de la responsable de l'environnement au comité exécutif qui se dit « bouche bée »¹⁰ face aux révélations susmentionnées entre en contradiction avec le lancement de cet audit. Cette dernière a finalement avoué dans un article de *La Presse+* que : « Notre relation de confiance avec cette entreprise est ébranlée »¹¹.

⁷ Rapport du BIG, p. 9

⁸ Rapport du BIG, p. 23

⁹ *La Presse+*, 7 février 2022, « Montréal a déclenché un audit sur Ricova », <https://www.lapresse.ca/actualites/grand-montreal/2022-02-07/recyclage/montreal-a-declenche-un-audit-sur-ricova.php>.

Lors d'une présentation du Service de l'environnement, nous avons appris que les conclusions de cet audit étaient, à ce jour, indisponibles.

¹⁰ Radio-Canada, 3 février 2022, « Enquête: les sales secrets du recyclage », <https://ici.radio-canada.ca/recit-numerique/3600/papier-pollution-inde-recyclage>, 11'22

¹¹ *La Presse+*, 7 février 2022, « Montréal a déclenché un audit sur Ricova »

En fonction de ce qui précède, nous sommes d'avis que l'administration aurait pu être au courant que les centres de tri étaient opérés par deux entreprises ne possédant pas l'autorisation de l'AMP au moment de la cession des contrats, ce qui constitue une contravention à la *Loi sur les contrats des organismes publics*. L'administration a pris du temps à réagir alors qu'elle avait les informations nécessaires sous les yeux pour émettre des doutes sur le fonctionnement de Services Ricova inc..

III. L'avenir du recyclage à Montréal

Ce sont les Montréalais qui pâtissent et qui continueront de pâtir de la mauvaise gestion des centres de tri par l'administration Plante.

En réaction aux révélations du rapport du BIG, nous avons jugé essentiel que le Service de l'environnement explique quel scénario sera retenu par l'administration Plante pour éviter tout bris de service. L'ensemble des scénarios étudiés par l'administration reposent sur une demande de dérogation à la *Loi sur les cités et ville* pour l'octroi d'un contrat de gestion du centre de tri sans appel d'offres. Trois des quatre scénarios reposent sur l'attente d'une autorisation du gouvernement du Québec, sans évoquer de scénarios parallèles. Malheureusement, nous n'avons reçu aucune information concrète et rassurante sur la suite des choses, en plus d'avoir essuyé un refus pour une visite du centre de tri de Lachine.

À la lumière de la présentation du Service de l'environnement, nous ne sommes pas en mesure de savoir si les Montréalais doivent s'attendre à un bris de service, ou encore, s'ils doivent s'attendre à continuer de recevoir des services de piètre qualité de la part de Services Ricova inc. La Ville de Montréal continuera-t-elle à faire affaire avec une entreprise ayant retranché une partie des profits qui lui est due?

En bref, notre formation politique est tout à fait d'avis que la CIG endosse l'ensemble des recommandations de l'Inspectrice générale (R1). Cela dit, cette recommandation est insuffisante. Dans tous les cas, nous sommes inquiets car il ne semble absolument pas clair pour l'administration Plante quel scénario sera choisi et quand sera imposé le changement.

IV. Recommandations:

Performance des centres de tri

- **Que** la Ville de Montréal ait recours à des sanctions à l'endroit de Services Ricova inc. pour non atteinte de la performance pour les deux centres de tri;
- **Que** la Ville de Montréal établisse, dans les plus brefs délais, un plan d'amélioration de la performance des deux centres de tri, ainsi qu'un échéancier clair pour diminuer drastiquement le taux de contamination des ballots de papiers sortant des centres de tri montréalais;

- **Que** la Ville de Montréal dévoile mensuellement les taux de contamination des matières sortant de nos deux centres de tri dans un souci de transparence et de suivi d'amélioration de la performance.

Rapport de recommandations du BIG

- **Que** la Ville de Montréal résilie le contrat découlant de l'appel d'offres 19-17343 octroyé initialement à l'entreprise Rebut Solides Canadiens inc. et cédé judiciairement à Services Ricova inc. en juillet 2020;
- **Que** conformément aux dispositions du Règlement sur la gestion contractuelle, Dominic Colubriale, Services Ricova inc., Ricova Lachine inc., Ricova RSC inc. et Ricova International inc. soient inscrits au Registre des personnes inadmissibles de la Ville de Montréal pour une période de cinq (5) ans;
- **Que** la Ville de Montréal lance dès maintenant un processus d'octroi de contrats en remplacement des contrats pour la gestion des centres de tri de Lachine et Saint-Michel en vue d'éviter tout bris de service et que la Ville de Montréal utilise un système de pondération incluant des critères de performance environnementale;
- **Que** la Ville de Montréal entame des démarches judiciaires afin d'obtenir des rétroactions pour les manques à gagner induits par Services Ricova inc.;
- **Que** la Ville de Montréal entame au plus vite des démarches auprès du gouvernement du Québec pour inscrire Services Ricova inc., Ricova Lachine inc., Ricova RSC inc. et Ricova International inc. au *Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics*.