



Décision

Résiliation d'un contrat visant la proposition de finis pour la réfection du chalet-restaurant du parc La Fontaine (contrat n° 18-1922)

(art. 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*)

10 mai 2019

Bureau de l'inspecteur général
1550, rue Metcalfe, bureau 1200
Montréal (Québec) H3A 1X6
Téléphone : 514 280-2800
Télécopieur : 514 280-2877

BIG@bigmtl.ca

www.bigmtl.ca

Montréal 



EXPOSÉ SOMMAIRE

Le Bureau de l'inspecteur général a mené une enquête à la suite de la réception de dénonciations à l'effet qu'une employée du service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports (SGPMRS) aurait rédigé un mandat de design d'intérieur et que le contrat aurait subséquemment été donné à l'entreprise de son conjoint. Ce contrat aurait également été octroyé à la toute fin du processus de conception d'un projet et aurait engendré de grands coûts et délais.

Le projet en question était la réfection du chalet-restaurant du parc La Fontaine, dont un réaménagement des salles de bains publiques et de la salle des patineurs dudit bâtiment. À l'automne 2017, le projet en est rendu à l'étape de la sélection des finis de ces salles en vue de la publication prochaine de l'appel d'offres 5939 pour l'exécution des travaux de construction. Une architecte paysagiste du SGPMRS manifeste son désaccord avec le concept proposé par la firme d'architecture au dossier. À son avis, la proposition ne respecte pas le caractère patrimonial existant du bâtiment et doit être revue.

Tant la firme d'architecture que le chargé de projet externe responsable du dossier s'objectent à une telle révision. L'échéancier prévoit une publication de l'appel d'offres 5939 moins d'un (1) mois plus tard et il serait impossible de mettre en œuvre l'étendue des changements demandés par l'architecte paysagiste tout en respectant ce délai.

Interprétant cette position comme un refus de collaborer, l'architecte paysagiste propose à son chef de division d'intégrer des designers d'intérieur au projet afin de revoir le concept de l'aménagement des salles. Celui-ci accepte. Lorsque l'architecte paysagiste fait part de cette idée au chargé de projet externe, il s'y oppose à nouveau en raison des impératifs liés au respect de l'échéancier. Ultimement, l'architecte paysagiste, le chef de division du SGPMRS et le chargé de projet externe conviennent de reporter l'intégration des designers d'intérieur au printemps 2018, soit après l'octroi du contrat de construction découlant de l'appel d'offres 5939.

Lorsque vient ce moment à la fin mars 2018, le chef de division effectue un rappel à l'architecte paysagiste qui entame alors les démarches requises en vue de l'octroi d'un contrat (contrat n° 18-1922). La valeur d'un tel contrat était estimée à moins de 25 000 \$ et ceux-ci ont décidé de solliciter quatre (4) firmes de designers d'intérieur. Après avoir rédigé les lettres d'invitation décrivant le mandat à accomplir et élaboré les critères devant permettre de cibler des firmes pertinentes, l'architecte paysagiste effectue son choix. Au nombre des firmes invitées se trouve Desjardins Bherer, soit la firme détenue par le conjoint de l'architecte paysagiste.

Le chef de division approuve cette sélection, mais indique que l'architecte paysagiste devrait divulguer la situation au Bureau du contrôleur général. Elle remplit donc le formulaire de divulgation approprié et ce, la veille de l'envoi des lettres d'invitation à soumissionner. Sa déclaration lui attribue un rôle secondaire ou périphérique de simple participation dans le processus contractuel, alors que les faits révèlent qu'elle est au cœur et aux commandes de celui-ci.

Un engagement est pris de la part du chef de division du SGPMRS et de l'architecte paysagiste à l'effet qu'elle serait retirée du dossier si Desjardins Bherer devait remporter le contrat n° 18-1922. Toutefois, les faits démontrent qu'elle s'est impliquée dans l'exécution



du contrat même s'il a été ultimement octroyé à la firme de son conjoint, participant notamment à une réunion à laquelle ce dernier était également présent.

Le processus contractuel a été marqué par d'autres irrégularités qui n'ont toutefois pas empêché Desjardins Bherer de remporter le contrat n° 18-1922. Du nombre, il est possible de noter que de l'aveu même de l'architecte paysagiste et du chef de division, aucune des quatre (4) firmes invitées ne possédait la spécialité dans les projets institutionnels et publics qu'ils avaient pourtant eux-mêmes exigée dans les lettres d'invitation à soumissionner.

De plus, en signant l'addenda qui a été émis et qui devait être considéré comme étant inclus dans les documents de la demande de soumissions, l'architecte paysagiste apparaissait désormais dans ces documents comme ayant participé à leur rédaction. En vertu de l'article 5 du Règlement sur la gestion contractuelle (RGC) alors en vigueur, Desjardins Bherer se devait d'inclure à sa soumission une déclaration du lien personnel l'unissant à l'architecte paysagiste. Le président de cette firme admet lui-même qu'il n'a pas effectué une telle déclaration.

Finalement, le président de Desjardins Bherer a dit à des enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général que sa conjointe, c'est-à-dire l'architecte paysagiste, lui avait divulgué qu'un addenda serait publié, de même que le contenu de celui-ci et ce, avant qu'il n'ait été publié.

Au bout du compte, la firme de designers d'intérieur a été intégrée au projet de réfection du chalet-restaurant à compter du 28 mai 2018. Malgré la livraison par Desjardins Bherer de leur propre proposition d'aménagement des lieux et de choix des finis en l'espace d'environ six (6) semaines, l'acceptation de certaines de leurs recommandations par le chef de division du SGPMRS suivis des délais et des coûts inhérents à l'émission d'ordres de changements aux travaux ont contribué à entraîner une hausse des coûts et un report de la fin des travaux de près de sept (7) mois. Selon un sommaire décisionnel présenté aux élus municipaux, les coûts liés à l'intégration d'un designer d'intérieur se chiffrent à plus de 340 000 \$.

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 et elle doit également être d'avis que la gravité des manquements constatés justifie la résiliation du contrat.

Tel que mentionné précédemment, le président de Desjardins Bherer admet lui-même avoir omis d'inclure une déclaration de liens personnels tel que requis par l'article 5 du RGC alors en vigueur. En ce qui concerne la gravité du manquement, les sanctions prévues au RGC en raison d'une telle contravention, soit le fait de conférer un pouvoir discrétionnaire de résiliation à la Ville et la mise à l'écart des contrats avec la Ville pendant un (1) an, dénotent un degré de réprobation certain par l'administration municipale. En effet, on ne saurait tolérer qu'un soumissionnaire ou un cocontractant bénéficie d'un avantage indu à l'égard de la compétition en vertu d'un lien personnel existant avec une personne ayant participé à l'élaboration des documents de soumission.

Ainsi, l'inspectrice générale est d'avis que les conditions prévues à l'article 57.1.10 de la Charte de la Ville de Montréal sont établies et elle prononce la résiliation du contrat n° 18-1922 octroyé à Desjardins Bherer. Conformément aux dispositions du RGC alors en vigueur, l'inspectrice générale recommande l'inscription de Desjardins Bherer au



Registre des personnes inadmissibles pour une durée d'un (1) an à compter de la présente décision.

L'enquête révèle également que l'architecte paysagiste du SGPMRS a contrevenu à son obligation de confidentialité sous le RGC alors en vigueur.

Enfin, il ressort des faits recueillis que les employés municipaux concernés ont exécuté avec une certaine désinvolture leur obligation de divulgation d'un conflit d'intérêts au Bureau du contrôleur général. L'architecte paysagiste a produit une déclaration qui n'était pas totalement franche et donnait un portrait trompeur de la situation au Bureau du Contrôleur général. Ensuite, malgré les engagements pris à l'endroit de ce dernier et malgré ses recommandations, l'architecte paysagiste ne s'est pas retirée complètement du dossier et le chef de division n'a pas pleinement veillée à ce qu'elle le soit. Ce faisant, ils ont laissé planer, à tout le moins, une apparence de conflit d'intérêts sur l'exécution du contrat n° 18-1922.

Il se dégage également de leurs actes une impression à l'effet qu'en raison de la faible valeur monétaire du contrat n° 18-1922, cela ne requérait pas le même niveau de souci éthique de leur part et que le simple fait de remplir un formulaire administratif de divulgation suffisait à évacuer tout conflit d'intérêt. Loin de là.

Le Code de conduite des employés requiert plutôt une attention continue de la part de ces derniers afin de maintenir les hauts standards d'intégrité auxquels sont en droit de s'attendre les citoyens de la Ville.



Table des matières

1. Portée et étendue des travaux.....	1
1.1 Mise en garde.....	1
1.2 Standard de preuve applicable	1
1.3 Avis à une personne intéressée.....	1
2. Contexte de l'enquête du Bureau de l'inspecteur général	2
2.1 Dénonciation reçue.....	2
2.2 Le projet de réfection du chalet-restaurant du parc La Fontaine	2
2.3 Le plan directeur pour le parc La Fontaine.....	3
3. Le processus de passation et d'exécution du contrat n° 18-1922	4
3.1 Processus du choix des finis des salles de bains publiques et de la salle des patineurs.....	4
3.2 La préparation de la demande de soumissions et la sélection des firmes invitées	6
3.2.1 <i>Type de processus contractuel</i>	<i>6</i>
3.2.2 <i>Rôle joué par l'architecte paysagiste</i>	<i>6</i>
3.2.3 <i>Le contenu initial des documents de la demande de soumissions</i>	<i>6</i>
3.2.4 <i>Le choix des firmes invitées à soumissionner</i>	<i>7</i>
3.2.5 <i>Rôle joué par le chef de division de l'architecte paysagiste du SGPMRS</i>	<i>8</i>
3.3 La divulgation au Bureau du contrôleur général.....	8
3.3.1 <i>L'obligation de divulgation et sa mise en application.....</i>	<i>8</i>
3.3.2 <i>La divulgation effectuée dans le présent dossier</i>	<i>9</i>
3.4 Événements lors de la période de soumissions	11
3.5 La réception et l'analyse des soumissions	12
3.6 L'octroi du contrat n° 18-1922.....	14
3.7 L'exécution du contrat n° 18-1922	15
3.7.1 <i>La réunion de démarrage du 28 mai 2018</i>	<i>15</i>
3.7.2 <i>La seconde réunion du 19 juin 2018 et ses suites</i>	<i>16</i>



3.7.3	<i>La troisième réunion du 5 juillet 2018</i>	16
3.7.4	<i>Autres implications</i>	16
3.8	Impacts de l'intégration de la firme de designers d'intérieur au projet	17
4.	Réponses aux Avis aux personnes intéressées	18
4.1	La réponse de Desjardins Bherer	18
4.2	La réponse de l'architecte paysagiste du SGPMRS	20
4.3	Le SGPMRS	21
5.	Analyse	21
5.1	Constats à l'égard de Desjardins Bherer	21
5.1.1	<i>Desjardins Bherer a contrevenu au RGC</i>	21
5.1.2	<i>Le contrat de Desjardins Bherer doit être résilié</i>	23
5.2	Constats à l'égard de l'architecte paysagiste du SGPMRS	24
5.2.1	<i>L'architecte paysagiste a contrevenu au RGC</i>	24
5.2.2	<i>La déclaration de l'architecte paysagiste au Bureau du contrôleur général est trompeuse</i>	25
5.2.3	<i>L'architecte paysagiste n'a pas suivi les recommandations émises par le Bureau du contrôleur général</i>	25
5.3	Constats à l'égard du processus d'intégration d'un designer d'intérieur au projet	26
5.3.1	<i>La volonté d'intégrer un designer d'intérieur en fin de projet a créé un sentiment d'urgence</i>	26
5.3.2	<i>Les irrégularités du processus contractuel du contrat n° 18-1922</i>	27
5.3.3	<i>Le chef de division du SGPMRS se devait de veiller au retrait de l'architecte paysagiste du dossier suite à l'octroi du contrat n° 18-1922</i>	28
6.	Conclusion	29
	ANNEXE – CHRONOLOGIE DES ÉVÈNEMENTS	31

1. Portée et étendue des travaux

1.1 Mise en garde

En vertu de l'article 57.1.8 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (R.L.R.Q. c. C-11.4, ci-après « Charte de la Ville de Montréal »), l'inspectrice générale a pour mandat de surveiller les processus de passation des contrats et leur exécution par la Ville de Montréal ou une personne morale qui lui est liée.

L'inspectrice générale n'effectue aucune enquête criminelle. Elle procède à des enquêtes de nature administrative. À chaque fois qu'il sera fait référence au terme « enquête » dans cette décision, celui-ci signifiera une enquête de nature administrative et en aucun cas il ne devra être interprété comme évoquant une enquête criminelle.

1.2 Standard de preuve applicable

L'inspectrice générale se donne comme obligation de livrer des rapports de qualité qui sont opportuns, objectifs, exacts et présentés de façon à s'assurer que les personnes et organismes relevant de sa compétence sont en mesure d'agir suivant l'information transmise.

Par conséquent, au soutien de ses avis, rapports et décisions, l'inspectrice générale s'impose comme fardeau la norme civile de la prépondérance de la preuve¹.

1.3 Avis à une personne intéressée

Avant de rendre publics les résultats de son enquête et le cas échéant, de recourir aux pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*, conformément à son devoir d'équité procédurale, l'inspectrice générale transmet aux parties concernées un Avis à une personne intéressée indiquant les faits pertinents recueillis au cours de l'enquête (ci-après « Avis »).

Suite à la réception de l'Avis, les personnes concernées disposent de la possibilité de présenter, par écrit, tout commentaire, représentation ou observation qu'elles estiment pertinent ou susceptible d'influencer la prise de décision de l'inspectrice générale.

Un tel Avis a été envoyé le 16 avril 2019 à l'attention de l'adjudicataire du contrat n° 18-1922, Gestion René Desjardins inc., une entité faisant aussi affaires sous le nom Desjardins Bherer (ci-après « Desjardins Bherer »), ainsi qu'au service concerné de la Ville de Montréal, soit le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports (ci-après « SGPMRS »). Puisque les faits recueillis en cours d'enquête laissaient entrevoir

¹ Si la preuve permet de dire que l'existence d'un fait est plus probable que son inexistence, nous sommes en présence d'une preuve prépondérante (voir l'article 2804 du *Code civil du Québec*).



une infraction au *Règlement sur la gestion contractuelle* par l'architecte paysagiste du SGPMRS, un Avis lui a également été envoyé.

Les faits et arguments qui ont été invoqués par les récipiendaires de l'Avis ont été considérés par l'inspectrice générale et seront abordés dans la présente décision.

2. Contexte de l'enquête du Bureau de l'inspecteur général

2.1 Dénonciation reçue

Le Bureau de l'inspecteur général a reçu deux (2) dénonciations en septembre et novembre 2018 alléguant un conflit d'intérêts lors de l'octroi d'un contrat de design d'intérieur. Selon la dénonciation reçue en novembre 2018, une employée du SGPMRS aurait rédigé le mandat de design d'intérieur et le contrat aurait subséquemment été donné à l'entreprise de son conjoint. Ce contrat aurait également été octroyé à la toute fin du processus de conception du projet et aurait engendré de grands coûts et délais.

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général visait donc à faire la lumière sur ces allégations.

2.2 Le projet de réfection du chalet-restaurant du parc La Fontaine

Le projet en question est celui de la réfection du chalet-restaurant du parc La Fontaine, dont un réaménagement des salles de bains publiques et de la salle des patineurs sises dans le bâtiment.

Il a été entamé au mois de décembre 2015 avec la phase de rédaction de plans et devis, le tout en vue de la publication de l'appel d'offres 5939 pour les travaux de réfection du chalet du parc La Fontaine (ci-après « appel d'offres 5939 ») au cours du mois de novembre ou de décembre 2017. Cet échéancier a été respecté et l'appel d'offres 5939 a été publié le 14 décembre 2017, les soumissions ont été reçues le 7 février 2018 et le contrat été octroyé par le conseil municipal le 26 mars 2018 pour une somme maximale de 3 909 958,04 \$, taxes et contingences incluses.

Plusieurs intervenants ont été assignés à la rédaction des plans et devis. Hormis des employés du SGPMRS, ont été assignés à cette tâche des employés municipaux du Service de la gestion et de la planification immobilière (ci-après « SGPI ») et de l'arrondissement Le Plateau—Mont-Royal, ainsi que des employés de firmes externes d'architecture et d'ingénierie et un chargé de projet externe.

L'employé ayant fait l'objet de la dénonciation est une architecte paysagiste du SGPMRS qui a été greffée à l'équipe de projet à l'automne 2017, soit peu avant la publication de l'appel d'offres 5939.

L'enquête menée par le Bureau de l'inspecteur général démontre que c'est le processus de choix des finis des salles de bains publiques et de la salle des patineurs du chalet-

restaurant qui a constitué la pierre d'achoppement entre certains membres du SGPMRS et les autres intervenants internes et externes du projet. Tel qu'il sera expliqué dans les prochaines sections de la présente décision, de cette divergence d'opinions a découlé l'intégration d'un designer d'intérieur au projet au mois de mai 2018 ce qui a, à son tour, engendré plusieurs conséquences, monétaires et autres.

Pour ce qui est du mandat de design d'intérieur dont il est question dans la dénonciation, il s'agit du contrat n° 18-1922 qui a été octroyé par le SGPMRS à Desjardins Bherer, soit la firme détenue par le conjoint de l'architecte paysagiste du SGPMRS. D'une somme maximale de 24 604,65 \$, taxes incluses, le contrat n° 18-1922 vise une « proposition et planification des finis des salles de bains et de la salle des patineurs du Chalet-restaurant » du Parc La Fontaine.

2.3 Le plan directeur pour le parc La Fontaine

En parallèle du processus de rédaction des plans et devis pour l'appel d'offres 5939, il y a eu la rédaction du plan directeur pour le parc La Fontaine, soit un document qui propose une vision de développement concertée du parc et qui vise à assurer une cohérence d'ensemble pour les futures interventions dans tous leurs aspects (ci-après « plan directeur »). Au cours des dix (10) prochaines années, une série de projets d'une valeur estimée de 120 millions \$ sont prévus et s'appuieront sur le contenu du plan directeur.

Une grande consultation publique a été tenue en 2016 sur les orientations que devaient prendre le plan directeur. Ensuite, la phase de rédaction a débuté en 2017 et l'architecte paysagiste du SGPMRS susmentionnée et un consultant externe y ont été assignés. Le plan directeur a finalement été adopté par le comité exécutif le 31 octobre 2018 et par le conseil municipal le 19 novembre 2018.

En plus de son rôle de co-rédactrice du plan directeur, l'architecte paysagiste s'est également vue confier la tâche de veiller à sa mise en œuvre subséquente.

Pour les fins du présent dossier, il est surtout important de comprendre que le plan directeur n'aborde pas ou ne précise pas de façon spécifique les finis ou autres détails intérieurs des bâtiments. Il donne plutôt des orientations générales et laisse une marge de manœuvre créative aux professionnels en charge des projets.

Néanmoins, l'architecte paysagiste du SGPMRS évoquera les grandes orientations du plan directeur comme motif de refus des finis initialement proposés par la firme d'architecture à l'automne 2017. Elle se fondera subséquemment sur des citations du plan directeur afin de justifier l'octroi d'un contrat à des designers d'intérieur.

Finalement, il est à noter que même s'il a été mentionné à plusieurs reprises, le plan directeur n'a pas été communiqué au chargé de projet externe, aux firmes d'architecture ou d'ingénierie en charge de la rédaction des plans et devis ou aux employés du SGPI affectés au projet.



L'architecte paysagiste du SGPMRS soutient aux enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général qu'elle ne pouvait communiquer le plan directeur à cette époque puisqu'il n'avait pas encore été rendu public. Cependant, l'enquête démontre qu'elle a transmis, le 23 avril 2018, « les orientations préliminaires » du plan directeur, soit plus d'une trentaine de pages, à un collègue du SGPI œuvrant sur un autre projet dans le parc La Fontaine afin qu'il le transfère « aux consultants pour les guider dans leur conception ».

3. Le processus de passation et d'exécution du contrat n° 18-1922

Tel que mentionné en introduction, l'intégration d'un designer d'intérieur prend sa source dans un différend relatif au choix des finis des salles de bains publiques et de la salle des patineurs du chalet-restaurant du parc La Fontaine. Ainsi, dans cette section, il sera tout d'abord question de ce processus de choix des finis, culminant à l'automne 2017. Cela sera suivi de toutes les étapes liées à la préparation et à la passation du contrat n° 18-1922 au cours des mois d'avril et mai 2018. Enfin, seront traités les événements s'étant produits lors de l'exécution du contrat depuis mai 2018.

Afin de faciliter la compréhension du lecteur, une ligne du temps présentant la chronologie des événements a été préparée et est jointe en annexe de la présente décision.

3.1 Processus du choix des finis des salles de bains publiques et de la salle des patineurs

Au mois de septembre 2017, l'employée du SGPMRS qui suivait jusqu'alors le projet interpelle sa collègue architecte paysagiste afin d'avoir son opinion à l'étape de la présentation par la firme d'architecture externe des finis proposés pour les salles de bains et la salle des patineurs. Cette étape est l'une des dernières en vue de la publication de l'appel d'offres de construction 5939 et les plans et devis sont alors considérés complétés à 80% et plus. Cependant, selon l'architecte paysagiste du SGPMRS, sa collègue éprouve des doutes face aux finis proposés et sa participation vise alors à éviter la mauvaise expérience qu'elles ont vécue en 2016 au Parc Maisonneuve en lien avec le choix et la pérennité des finis choisis pour ce projet.

Ladite présentation des propositions de finis a lieu lors d'une réunion tenue le 26 octobre 2017. Sur demande d'une représentante de l'arrondissement Le Plateau – Mont-Royal, l'aménagement proposé par la firme d'architecture devait être « vivant », « ludique », « familial » et « dynamique ».

Cependant, l'architecte paysagiste du SGPMRS formule des critiques à l'égard des partitions de toilettes. Évoquant les orientations du plan directeur, elle argue que le matériau qu'on envisage d'utiliser, soit du stratifié solide, ne représente pas la qualité extérieure des bâtiments, qu'il n'est pas assez noble ou pérenne et qu'il représente une perte de valeur significative vis-à-vis des matériaux existants. De plus, elle constate que

les anciennes partitions de marbre ne sont pas récupérées ailleurs dans le projet. Finalement, elle remet en question l'ajout de la couleur bleue au projet.

À la fin de la réunion, compte tenu des critiques formulées, il est convenu d'allouer 100 000 \$ pour l'amélioration des partitions de toilettes avec l'objectif que les matériaux soient plus nobles.

Le 2 novembre 2017, disant avoir fait consensus notamment avec l'architecte paysagiste du SGPMRS et son chef de division, la collègue de cette dernière confirme l'acceptation des finis pour les comptoirs et les partitions de toilette et exprime une préférence pour deux types de céramique parmi ceux qui lui ont été offerts.

Lors de la réunion suivante tenue le 17 novembre 2017, la firme d'architecture présente le nouveau produit avancé pour les partitions de toilettes. Rapidement, il y a mésentente entre la représentante de cette firme d'architecture et l'architecte paysagiste du SGPMRS qui demeure très critique quant au concept. Cette dernière juge qu'il y a trop de bleu alors qu'elle souhaitait voir du blanc, que le design du plancher est inadéquat compte tenu de modifications à la céramique et qu'il y a un manque de « noblesse » des matériaux. Elle constate également que le marbre des anciennes partitions n'est toujours pas réutilisé.

Selon la représentante de la firme d'architecture, il n'est pas possible d'apporter des modifications de cette ampleur tout en respectant l'échéancier défini au préalable pour la publication de l'appel d'offres de construction 5939, soit moins d'un (1) mois plus tard. Elle rappelle que le concept a été en grande partie approuvé par le SGPMRS et que les plans sont terminés à 99%. Pour ce qui est du marbre utilisé pour les anciennes partitions, elle explique qu'il sera remisé pour usage dans un projet ultérieur.

Devant ce qu'elle considère être un refus de collaborer, l'architecte paysagiste du SGPMRS quitte alors la réunion en disant qu'elle fera état de la situation à son supérieur pour la suite des choses. Néanmoins, la réunion se poursuit et sa collègue du SGPMRS se voit remettre deux choix de partitions par la firme d'architecture pour approbation ultérieure.

Suite à cette réunion, l'architecte paysagiste du SGPMRS s'est plainte à son chef de division et lui a dit qu'elle ne savait pas quoi faire. S'appuyant sur une recommandation issue du projet de réfection du parc Maisonneuve, elle lui propose de faire intervenir un designer d'intérieur pour revoir le concept d'aménagement des salles. Le chef de division répond favorablement à sa demande, estimant lui aussi que le projet au parc La Fontaine doit être révisé.

Lorsque l'architecte paysagiste fait part de cette idée au chargé de projet externe, celui-ci refuse au motif que cela retarderait la publication de l'appel d'offres 5939 et empêcherait donc de respecter l'échéancier du projet. C'est alors qu'elle lui propose de reporter l'idée après l'octroi du contrat découlant de l'appel d'offres 5939, soit tout juste avant le début des travaux de construction, afin de pouvoir générer des ordres de changement en cours de réalisation. Le chargé de projet externe y répond favorablement, tout comme le chef de division du SGPMRS.



3.2 *La préparation de la demande de soumissions et la sélection des firmes invitées*

Selon l'architecte paysagiste du SGPMRS, son chef de division lui a rappelé l'idée du mandat de design d'intérieur au moment de l'octroi du contrat découlant de l'appel d'offres 5939, soit à la fin du mois de mars 2018. Elle a alors entrepris les démarches en vue d'octroyer un contrat de design d'intérieur.

3.2.1 *Type de processus contractuel*

La valeur du contrat de design d'intérieur était estimée à moins de 25 000 \$ et il pouvait donc être octroyé de gré à gré. L'architecte paysagiste du SGPMRS et son chef de division ont choisi de solliciter quatre (4) firmes par l'entremise de demande de soumissions.

3.2.2 *Rôle joué par l'architecte paysagiste*

L'enquête révèle que cette dernière était la principale responsable du processus contractuel et était au cœur de l'ensemble des démarches. Ainsi, c'est elle qui :

- a rédigé les lettres d'invitation à soumissionner,
- a choisi les quatre (4) firmes qui seraient invitées à présenter une soumission, dont une firme que possède son conjoint,
- les a contacté une semaine avant l'envoi des lettres d'invitation à soumissionner afin de sonder leur intérêt en vue de présenter une soumission,
- a accompli diverses démarches administratives en lien avec la demande de soumissions dont l'obtention des gabarits pertinents et du numéro de demande de soumissions, de même que celles reliées à l'envoi des lettres d'invitation à soumissionner.

3.2.3 *Le contenu initial des documents de la demande de soumissions*

Les documents de demande de soumissions préparés par l'architecte paysagiste du SGPMRS et à être envoyés aux soumissionnaires potentiels étaient composés :

- d'une lettre d'invitation décrivant le contexte, le mandat, les livrables et l'échéancier, ainsi que le contenu et la présentation attendus de la part des propositions des soumissionnaires,

- du règlement sur la gestion contractuelle alors en vigueur (ci-après « RGC »)², et
- du cahier de charges et des plans qui avaient été inclus dans l'appel d'offres 5939 pour la construction.

Quelques remarques s'imposent au sujet des lettres d'invitation. Tout d'abord, en ce qui concerne la portion des lettres d'invitation traitant du contexte, un extrait du plan directeur est cité faisant état de la volonté d'« intégrer des designers d'intérieur spécialisés dans les domaines publics et institutionnels aux projets de réfection architecturale des bâtiments ». On souligne également l'importance des matériaux nobles existants et réutilisables, de la réhabilitation des grandes cloisons de marbre et de l'aspect clair et neutre de l'espace actuel. Il s'agit là de plusieurs éléments insérés par l'architecte paysagiste du SGPMRS dans les lettres d'invitation qui reprennent ses critiques formulées à l'automne 2017.

Pour ce qui est du mandat, les lettres d'invitation spécifient qu'il est de proposer des nouveaux finis ou de bonifier ceux proposés par les architectes concepteurs. On insiste sur les courts délais de réalisation et la volonté d'éviter les augmentations de coûts et de respecter le budget déjà établi au projet. Ainsi, le designer d'intérieur à être intégré au projet est voué à travailler conjointement avec les professionnels déjà au projet, dont la firme d'architecte externe.

Ensuite, il est explicitement spécifié que le soumissionnaire doit confirmer qu'il peut compléter l'ensemble des tâches mentionnées à l'intérieur d'une enveloppe d'une valeur inférieure à 25 000,00 \$, toutes taxes et dépenses afférentes incluses.

Finalement, il est écrit que toute question au sujet de la demande de soumissions doit être envoyée au Bureau des soumissions du SGPMRS et que l'ouverture des soumissions aura lieu le 26 avril 2018 dans les locaux du SGPMRS à l'échéance du délai prévu.

3.2.4 *Le choix des firmes invitées à soumissionner*

Quant aux firmes à inviter, l'architecte paysagiste du SGPMRS dit les avoir identifiées en fonction de leurs nominations au cours des dernières années aux Grands prix du design.

² Il est à noter que tant les lettres d'invitation que les pièces jointes à celles-ci font état de la « politique de gestion contractuelle ». Cependant, à la date d'envoi des lettres d'invitation, soit le 18 avril 2018, la politique de gestion contractuelle était réputée être un règlement sur la gestion contractuelle en vertu de l'article 278 de 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*. Conséquemment, la présente décision fera référence à la Politique de gestion contractuelle jointe aux lettres d'invitation comme étant le *règlement sur la gestion contractuelle*.



Elle explique que chacune des firmes invitées a quelque chose de particulier. Toutefois, parmi les firmes invitées par l'architecte paysagiste du SGPMRS, elle dit à des enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général n'en connaître qu'une seule, soit Desjardins Bherer dont le président est son conjoint.

Malgré le passage cité à la sous-section précédente sur la volonté d'intégrer des designers d'intérieur spécialisés dans les domaines publics et institutionnels, aucune des quatre (4) firmes invitées n'avait jusqu'alors contracté avec la Ville de Montréal.

De plus, alors qu'il existe une catégorie de Grand prix du design intitulée « Établissement institutionnel, culturel public et de santé », aucun des prix ou des mises en nomination des quatre (4) firmes invitées ne relevait de cette catégorie : elles ont plutôt été nommées ou ont remporté des prix dans des catégories résidentielles ou commerciales.

Qui plus est, dans sa réponse à l'Avis, Desjardins Bherer souligne que les lauréats de la catégorie « Établissement institutionnel, culturel public et de santé » « sont pratiquement toujours des bureaux d'architectes et non pas des designers d'intérieur ».

Face à ces constats et compte tenu de l'objectif fixé d'intégrer des designers d'intérieur spécialisés dans les domaines publics et institutionnels, l'inspectrice générale constate que les critères utilisés pour sélectionner les firmes invitées ne correspondent pas aux besoins exprimés par l'architecte paysagiste dans la lettre d'invitation.

3.2.5 Rôle joué par le chef de division de l'architecte paysagiste du SGPMRS

Pour ce qui est du rôle du chef de division de l'architecte paysagiste du SGPMRS, la preuve démontre qu'il avait connaissance des actions de cette dernière tout au long du processus, y compris du fait que cette dernière comptait inviter la firme de son conjoint à soumissionner et que c'est elle qui a rédigé les lettres d'invitation à soumissionner. Néanmoins, il a approuvé le choix des firmes invitées, a signé lesdites lettres d'invitation et n'est pas intervenu pour retirer l'architecte paysagiste du dossier.

Les lettres d'invitation ont été envoyées le 18 avril 2018, soit la veille de la rencontre de démarrage du contrat découlant de l'appel d'offres 5939.

3.3 La divulgation au Bureau du contrôleur général

3.3.1 L'obligation de divulgation et sa mise en application

Le *Code de conduite des employés de la Ville de Montréal* prévoit que ceux-ci doivent divulguer à leur supérieur hiérarchique et au Bureau du contrôleur général toute situation

de conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent.³ Une telle divulgation se fait notamment par l'entremise du formulaire de divulgation d'une relation avec une personne liée, c'est-à-dire « une personne ayant un lien par le sang, le mariage, l'union civile, l'union de fait et l'adoption avec l'employé »⁴.

Selon la situation visée, l'employé doit remplir certaines sections du formulaire en donnant notamment des détails sur le processus d'attribution de contrats, sur son rôle dans le cadre de ce processus et les raisons pour lesquelles cette situation pourrait être considérée comme conflictuelle.

Ensuite, l'employé soumet le formulaire à son gestionnaire ce qui permet à ce dernier de prendre connaissance de la divulgation de son employé et de faire état, dans la section qui lui est réservée, des mesures qu'il mettra en œuvre. L'employé visé doit signer à nouveau le formulaire et s'engager ce faisant à respecter les mesures énumérées par son gestionnaire.

Finalement, le formulaire complété est envoyé au Bureau du contrôleur général qui, en tant qu'entité chargée de l'application du *Code de conduite des employés*, doit prendre connaissance des informations qui y sont contenues. Trois issues lui sont alors possibles, soit d'approuver sans changement les mesures prises par le gestionnaire, soit de les approuver tout en formulant des commentaires et des recommandations additionnels, soit de signifier son désaccord et de formuler des commentaires et des recommandations. Le formulaire finalisé est acheminé à l'employé et au gestionnaire en question.

3.3.2 La divulgation effectuée dans le présent dossier

Dans le cas présent, à la demande du chef de division du SGPMRS, l'architecte paysagiste a déclaré son lien avec une personne liée, soit la firme de son conjoint. Cette divulgation a été réalisée la veille de l'envoi des lettres d'invitation pour le contrat n° 18-1922. À cette occasion, elle a rempli tant la section réservée à l'employé que celle réservée à son gestionnaire, le chef de division, qui l'a signé par la suite. Le formulaire rempli a été acheminé au Bureau du contrôleur général le même jour. Quelques éléments doivent en être soulignés.

Tout d'abord, la description du rôle joué par l'architecte paysagiste du SGPMRS, et contresignée par son chef de division, dans le processus contractuel lui attribue somme toute un rôle de soutien secondaire ou périphérique :

³ *Code de conduite des employés de la Ville de Montréal*, règlement RCG 12-026-2, Annexe A, chapitre 3, section 1, alinéas 4 et 5.

⁴ *Code de conduite des employés de la Ville de Montréal*, précité, chapitre 2, section 5.

Architecte paysagiste responsable du parc La Fontaine, j'ai un rôle d'avisur pour le projet de réfection du chalet-restaurant. Mon rôle est, entre autre, de veiller à l'application des orientations du plan directeur du parc. La contribution d'un designer d'intérieur professionnel au projet de réfection des intérieurs des bâtiments provient d'une orientation pour le corpus architectural du parc. À cet effet, j'ai participé à la rédaction de l'appel d'offres pour un contrat de moins de 25 000,00\$ pour l'addition d'un professionnel en design d'intérieur dans le cadre du projet. Le SQPMR sollicite quatre firmes, dont la firme DesjardinsBherer, qui est détenue par [REDACTÉ] mon conjoint.

Extrait du formulaire « divulgation d'une relation avec une personne liée » remis par le Bureau du contrôleur général au Bureau de l'inspecteur général le 28 novembre 2018

Or, les faits présentés dans les sections précédentes démontrent qu'une telle description ne reflète pas réellement l'étendue de son implication dans l'élaboration de la demande de soumissions.

Bien plus que simplement avoir « participé à la rédaction de l'appel d'offres », il appert des sections 3.1 et 3.2 ci-haut que l'idée était la sienne et qu'elle était subséquentement responsable de chacune des étapes de préparation de la demande de soumissions. Similairement, l'intégration d'un designer d'intérieur provient bien d'une « orientation pour le corpus architectural du parc », mais c'est elle qui est la rédactrice principale du plan directeur duquel provient ladite orientation. De même, il est trompeur d'écrire que c'est son service qui sollicite la firme de son conjoint, alors que c'est elle qui a choisi les critères d'invitation des firmes et qui les a identifiées par la suite.

Ensuite, dans la section réservée au gestionnaire, l'architecte paysagiste du SGPMRS a écrit que « dès la réception des soumissions, un comité de sélection sera formé à l'interne (un gestionnaire, un architecte paysagiste et le chargé de projet de la SGPI), excluant Mme [...] afin de procéder au choix du consultant en tout neutralité » [sic]. Tel que le révélera le chef de division à des enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général, un tel comité n'a toutefois jamais été formé.

Pour ce qui est de la position du Bureau du contrôleur général, celui-ci écrit être généralement en accord avec les mesures mises de l'avant par le chef de division mais que ses commentaires et recommandations doivent être prises en compte. Selon les informations qu'il dit avoir obtenues du chef de division, ce dernier était d'accord avec l'inclusion de Desjardins Bherer à la liste des firmes invitées et le contrat ne visait qu'un mandat d'accompagnement concernant une situation très spécifique. Malgré ces assurances, le Contrôleur général écrit avoir notamment sensibilisé le chef de division du SGPMRS sur les enjeux possibles de la présence d'un membre de famille d'un employé dans le cadre d'un processus d'octroi de contrat.

De plus, il effectue un rappel quant au respect par l'architecte paysagiste du SGPMRS de son obligation de confidentialité à l'égard d'information dont elle pourrait avoir connaissance dans l'exercice de ses fonctions et qu'elle ne doit pas favoriser ou se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser les intérêts de la firme détenue par son conjoint.

Finalement, si le conjoint de l'architecte paysagiste du SGPMRS devait obtenir le contrat, le Contrôleur général spécifie qu'hormis des réponses sur des aspects techniques du projet, la supervision et la gestion de tout litige concernant le contrat devront plutôt être traités par la chef d'équipe ou le chef de division du SGPMRS.

Tel qu'il sera démontré dans les sections suivantes, ces deux derniers éléments des commentaires et recommandations du Bureau du contrôleur général n'ont pas été respectés par l'architecte paysagiste du SGPMRS et ce, malgré qu'elle ait confirmé à des enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général avoir reçu lesdits commentaires et recommandations.

Enfin, il est à noter que le formulaire a été acheminé au Bureau du contrôleur général le 17 avril 2018. Les lettres d'invitation pour le contrat n° 18-1922 ont été envoyées dès le lendemain, soit le 18 avril 2018 et ce, sans attendre les commentaires ou les recommandations du Bureau du contrôleur général au sujet de la divulgation. Cette réponse est venue une semaine plus tard, soit le 24 avril 2018.

3.4 Événements lors de la période de soumissions

Tel que mentionné précédemment, les lettres d'invitation pour le contrat n° 18-1922 ont été envoyées aux soumissionnaires le 18 avril 2018. La date initiale de réception des soumissions était le 26 avril 2018.

Toutefois, entre le 17 et le 26 avril 2018, les autres membres, internes et externes, de l'équipe de projet ont pris connaissance et ont manifesté leur opposition au projet d'intégration d'un designer d'intérieur initiée par l'architecte paysagiste du SGPMRS et son chef de division. À cet effet, ils ont mis de l'avant l'un ou l'autre des motifs suivants, soit :

- l'apparence de conflit d'intérêts entre l'architecte paysagiste du SGPMRS et Desjardins Bherer,
- l'intégration d'un designer d'intérieur était trop tardive et elle entraînerait une augmentation des coûts, alors que le contrat découlant de l'appel d'offres 5939 avait déjà été octroyé et que la réunion de démarrage a eu lieu le 19 avril 2018,
- le fait que le SGPI aurait pu mettre à la disposition du SGPMRS une ressource d'expertise interne, ou
- le fait que la firme d'architecture au dossier n'ait pas eu la chance de soumettre un nouveau concept basé sur les nouvelles attentes formulées par l'architecte paysagiste du SGPMRS.

Autrement dit, tel que l'a résumé un membre de l'équipe de projet, en obligeant la firme d'architecture au dossier à réviser les propositions qui seraient éventuellement faites par la firme de designer d'intérieur, la Ville se retrouverait à payer en double pour le même service.



Face à ces critiques, le chef de division du SGPMRS a initialement accepté de renoncer au projet d'intégration d'un designer d'intérieur et au processus devant mener au contrat n° 18-1922. Toutefois, il s'est rapidement ravisé et le processus contractuel a suivi son cours. À cet égard, il est à noter que l'architecte paysagiste du SGPMRS a encore une fois joué un rôle important lorsque le 25 avril 2018, le chef de division lui a soumis, afin qu'elle le révise, un projet de réponse aux critiques du SGPI et argumentant en faveur de l'intégration d'une firme de designer d'intérieur au projet.

Bien qu'elles n'aient pas réussi à faire invalider l'ensemble du processus contractuel, les critiques formulées ont néanmoins mené à la rédaction d'un addenda (ci-après « addenda n° 1 »). Rédigé par l'architecte paysagiste du SGPMRS, l'addenda n° 1 a répondu aux récriminations à l'effet qu'il y aurait confusion entre l'architecte et le designer d'intérieur quant au pouvoir d'approbation des plans et devis et d'émission des ordres de changements à l'entrepreneur en construction. L'obligation de produire des plans et devis modifiés a donc été retirée de la lettre d'invitation. La date d'ouverture des soumissions a également été reportée au 2 mai 2018.

Par ailleurs, outre la rédaction et l'accomplissement des démarches administratives en lien avec l'addenda n° 1, l'architecte paysagiste du SGPMRS l'a signé, tout comme son chef de division. C'est donc dire qu'à compter de la date de publication de l'addenda n° 1 le 24 avril 2018, elle apparaissait aux documents de la demande de soumissions comme ayant participé à l'élaboration des ceux-ci. L'impact de ce changement sera abordé dans les sections suivantes.

Enfin, il est nécessaire de relater un dernier événement s'étant produit durant la période de soumissions. Lorsqu'il a été rencontré par des enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général, le président de Desjardins Bherer a dit que sa conjointe, soit l'architecte paysagiste du SGPMRS, lui avait dit en personne qu'il recevrait le jour même un addenda de même que le contenu de celui-ci et ce, avant qu'il ne soit publié. Ni l'un ni l'autre n'a contredit ce fait dans sa réponse à l'Avis. Une telle communication est grave de façon générale, mais l'est d'autant plus dans le contexte particulier du présent dossier. Elle sera analysée dans la section 5 de la présente décision.

3.5 La réception et l'analyse des soumissions

Au terme de la période de soumissions le 2 mai 2018, une seule soumission a été reçue, soit celle de Desjardins Bherer. Elle a été transmise de la boîte générale d'appel d'offres du SGPMRS à l'architecte paysagiste du SGPMRS.

Ensuite, la soumission a été analysée par le chef de division du SGPMRS et non par un comité de sélection tel qu'il s'était engagé à le faire dans le formulaire soumis au Bureau du contrôleur général. Il a expliqué ce revirement à des enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général en disant qu'une seule soumission avait été reçue et qu'elle respectait ce qui devait être déposé dans la lettre d'invitation, que le temps pressait pour intégrer le designer d'intérieur au projet et qu'ils n'avaient pas le temps de retourner en appel d'offres.

Selon le chef de division du SGPMRS, un contrat de gré à gré, tel que le contrat n° 18-1922, ne contient pas de grille d'évaluation formelle. Toujours selon lui, les critères d'évaluation étaient inclus à la lettre d'invitation et étaient les suivants :

Le contenu et la présentation de la proposition

L'offre de services professionnels devra inclure :

- Une lettre d'intention qui traite de la compréhension du mandat et de l'approche préconisée;
- Une fiche de présentation d'au plus trois projets pertinents à la présente démarche;
- La description et l'identification de l'équipe de travail et la répartition des tâches;
- Le détail de l'affectation des ressources et des taux horaires;
- Un échéancier.

Extrait de la lettre d'invitation à soumissionner envoyée à Desjardins Bherer

Pour ce qui est du premier critère, soit la compréhension du mandat et de l'approche préconisée, l'architecte paysagiste du SGPMRS a dit à des enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général qu'elle avait dit à son conjoint, à l'automne 2017, qu'il y avait une possibilité de faire intervenir une firme de designer d'intérieur dans le projet. Elle lui avait aussi dit ce qu'elle n'aimait pas dans la proposition d'alors de la firme d'architecture. Cependant, elle soutient que son conjoint a préparé sa soumission par lui-même, sans son implication et sans la lui montrer.

En ce qui concerne le second critère, soit la « fiche de présentation d'au plus trois projets pertinents à la présente démarche », il est important de rappeler que la lettre d'invitation soulignait la volonté d'« intégrer des designers d'intérieur spécialisés dans les domaines publics et institutionnels aux projets de réfection architecturale des bâtiments ». Pour sa part, la soumission de Desjardins Bherer présentait deux (2) projets résidentiels et un projet commercial, c'est-à-dire la rénovation du spa des joueurs d'une équipe de hockey professionnelle à Montréal.

Tant le chef de division du SGPMRS, l'architecte paysagiste que le président de Desjardins Bherer concèdent aux enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général que Desjardins Bherer ne répondait pas strictement aux critères énoncés en termes de projets réalisés antérieurement. Par ailleurs, le chef de division du SGPMRS affirme que les trois (3) autres firmes ne répondaient pas non plus à ces critères.

Cependant, l'architecte paysagiste du SGPMRS soutient que Desjardins Bherer avait l'expertise pertinente pour le projet même si l'institutionnel était nouveau pour eux, tandis que le chef de division avance que toutes les firmes invitées avaient une bonne réputation et qu'il faut donner une chance aux petites firmes en leur permettant de se bâtir un portefeuille de dossiers municipaux. Tant l'architecte paysagiste que le chef de division ont avancé que le projet de rénovation du spa des joueurs était pertinent pour les fins du contrat n° 18-1922 puisqu'il concernait des travaux dans des toilettes liées à des patineurs, même si celles-ci n'étaient pas publiques ou institutionnelles.

Pour ce qui est des trois (3) autres critères de la lettre d'invitation, ils étaient bel et bien contenus dans la soumission de Desjardins Bherer.



Par ailleurs, tel que mentionné précédemment, le RGC alors en vigueur avait été joint aux lettres d'invitation. En effet, l'article 3 mentionne que « cette politique [règlement] s'applique à tous les contrats municipaux et les démarches en lien avec ceux-ci. Elle doit être reflétée, en faisant les adaptations nécessaires, dans tous ces contrats, peu importe leur valeur, pour en assurer le respect ». Ainsi, la soumission de Desjardins Bherer se devait également de respecter les obligations créées en vertu du RGC.

Parmi celles-ci, l'article 5 du RGC prévoyait qu'« au moment du dépôt de sa soumission, le soumissionnaire fait état, par écrit, de tous ses liens personnels ou d'affaires avec les personnes ou firmes indiquées aux documents d'appel d'offres comme ayant participé à l'élaboration des documents dudit appel d'offres. En déposant sa soumission, son signataire affirme solennellement que les renseignements fournis pour répondre aux exigences de cet article sont complets et exacts. »

À ce sujet, bien que la lettre d'invitation ne soit signée que par le chef de division du SGPMRS, l'addenda n° 1 comporte, tel que mentionné précédemment, tant le nom et la signature de ce dernier que le nom et la signature de l'architecte paysagiste. Il est indiqué à l'addenda n° 1 qu'il fait partie intégrante des documents de soumission. Donc, à compter de la publication de l'addenda n° 1, l'architecte paysagiste était indiquée aux documents de la demande de soumissions comme ayant participé à l'élaboration de ceux-ci.

Or, la soumission de Desjardins Bherer ne contient aucune déclaration, par écrit, des liens personnels entre son président et sa conjointe, soit l'architecte paysagiste du SGPMRS, le tout contrairement à l'article 5 du RGC. Le chef de division concède qu'il n'a pas fait de vérifications à savoir si Desjardins Bherer avait inclus une telle déclaration dans sa soumission.

Malgré ces irrégularités en lien avec les projets antérieurs et la déclaration requise en vertu du RGC, le chef de division du SGPMRS a néanmoins jugé que la soumission de Desjardins Bherer respectait ce qui était demandé dans la lettre d'invitation et l'a acceptée. Constatant qu'il n'y avait qu'un seul soumissionnaire et que c'était la firme du conjoint de l'architecte paysagiste, le chef de division du SGPMRS a demandé à celle-ci de contacter les trois (3) autres firmes invitées afin de s'enquérir des raisons de leur refus de soumissionner.

3.6 L'octroi du contrat n° 18-1922

La décision ayant été prise d'octroyer le contrat n° 18-1922 à Desjardins Bherer, l'architecte paysagiste du SGPMRS a rédigé le 7 mai 2018 les notes SIMON, soit les notes internes expliquant la démarche contractuelle. Selon cette dernière, la ligne de démarcation vis-à-vis de son implication dans le dossier était la réunion de démarrage du contrat n° 18-1922, qui a eu lieu le 28 mai 2018. Elle pouvait donc rédiger les notes SIMON sans être en conflit d'intérêts. Les notes ont été signées par le chef de division le 10 mai 2018.

Entre le 11 et le 24 mai 2018, l'architecte paysagiste du SGPMRS a poursuivi son implication au dossier en faisant les démarches auprès de Desjardins Bherer afin d'obtenir les informations requises, dont les numéros de TPS et de TVQ, pour inscrire l'entreprise au registre des fournisseurs de la Ville de Montréal.

La lettre d'adjudication du contrat n° 18-1922 a été signée et envoyée par le chef de division du SGPMRS à Desjardins Bherer le 25 mai 2018.

Finalement, pour ce qui est de la convention de services professionnels en tant que telle, c'est l'architecte paysagiste du SGPMRS qui l'a rédigée et elle a été subséquentement signée par Desjardins Bherer et un collègue hiérarchique du chef de division, en son nom, le 14 juin 2018.

3.7 L'exécution du contrat n° 18-1922

Contrairement aux recommandations du Bureau du contrôleur général à l'effet que l'architecte paysagiste ne devrait répondre qu'à des questions techniques si la firme de son conjoint se voyait octroyer le contrat n° 18-1922, et contrairement à l'engagement du chef de division du SGPMRS à l'effet que celle-ci serait retirée du dossier dans un tel cas de figure, les faits exposés ci-dessous démontrent que son implication s'est poursuivie.

En réalité, l'architecte paysagiste du SGPMRS concède elle-même à des enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général qu'on lui posait des questions sur la conformité de certains choix de finis et qu'elle se trouvait en copie conforme sur des courriels à ce sujet. Toutefois, il s'agissait selon elle de réponses à des questions techniques, ce qui respectait les mises en garde du Bureau du contrôleur général. Elle précise également qu'en raison de son rôle de responsable du parc La Fontaine, elle répondait à des questions en lien avec la coordination des opérations du parc et des travaux du chantier.

3.7.1 La réunion de démarrage du 28 mai 2018

Ainsi, tel que mentionné précédemment, la réunion de démarrage du contrat n° 18-1922 a eu lieu le 28 mai 2018. L'architecte paysagiste n'était pas présente à cette rencontre.

La lettre d'invitation pour le contrat n° 18-1922 indiquait que « la révision des finis devra s'inscrire dans le budget déjà établi au projet » et qu'il y avait une visée d'« éviter les délais de réalisation et l'augmentation des coûts ».

Dans sa réponse à l'Avis, le président de Desjardins Bherer soutient qu'il a reçu très peu ou pas d'informations de la part du chargé de projet externe et de la firme d'architectes lors de cette rencontre. Il n'était pas clair à savoir ce sur quoi Desjardins Bherer pouvait toujours intervenir et quels finis avaient déjà été commandés et ne pouvaient donc plus être changés. Selon lui, ils n'ont obtenu l'échéancier des travaux que quelques jours plus tard et les budgets relatifs aux finis à la fin du mois de juin 2018.



3.7.2 *La seconde réunion du 19 juin 2018 et ses suites*

Lors de la réunion subséquente, le 19 juin 2018, Desjardins Bherer a présenté son concept pour le choix des finis. L'architecte paysagiste n'y a pas assisté.

Une représentante de la firme d'architecture a noté que la présentation de Desjardins Bherer reprenait plusieurs aspects que l'architecte paysagiste souhaitait corriger et inclure à l'automne 2017. Selon Desjardins Bherer, cela s'explique du fait qu'ils se sont conformé strictement au mandat défini dans la lettre d'invitation pour le contrat n° 18-1922 et ils soutiennent avoir développé leur proposition sans en avoir discuté ou informé l'architecte paysagiste du SGPMRS.

Par ailleurs, plusieurs intervenants ont noté que Desjardins Bherer n'avait pas évalué l'impact financier ou la faisabilité technique de ses propositions. Dans sa réponse à l'Avis, Desjardins Bherer a rétorqué que compte tenu qu'ils n'ont reçu les budgets qu'à la fin du mois de juin, ils n'ont pu présenter l'impact budgétaire de leurs propositions qu'à la réunion suivante au mois de juillet.

Suite à cette réunion, toujours le 19 juin 2018, la preuve démontre que le président de Desjardins Bherer a informé l'architecte paysagiste du SGPMRS que la réunion a bien été. Il lui a ensuite transmis le cahier de présentation et les plans produits par Desjardins Bherer.

Le lendemain, soit le 20 juin, l'architecte paysagiste du SGPMRS a appelé le chargé de projet externe notamment afin d'effectuer un suivi sur la réunion tenue la veille avec Desjardins Bherer et de recueillir ses impressions sur celle-ci.

3.7.3 *La troisième réunion du 5 juillet 2018*

Le 5 juillet 2018, l'architecte paysagiste du SGPMRS a assisté à la troisième réunion réalisée dans le cadre de l'exécution du contrat n° 18-1922 et portant sur la question du choix des matériaux proposés par Desjardins Bherer et de leur impact budgétaire. Son conjoint et président de cette firme était également présent. Le chef de division du SGPMRS a participé brièvement à la réunion et dit avoir constaté que l'architecte paysagiste y était sans toutefois être intervenu pour qu'elle quitte la salle.

3.7.4 *Autres implications*

Par ailleurs, la preuve révèle qu'au cours du mois de juin 2018, l'architecte paysagiste du SGPMRS a reçu plusieurs courriels traitant de la question des finis et mentionnant explicitement un suivi relatif au mandat de Desjardins Bherer.

Suite à la réunion de démarrage du contrat n° 18-1922, l'architecte paysagiste du SGPMRS a participé à deux (2) réunions de chantier effectuées dans le cadre de l'exécution du contrat de construction 5939, soit le 12 juin et le 10 juillet 2018. Selon les procès-verbaux de ces réunions, la question des finis et des designers d'intérieur a été

abordée lors de la réunion du 12 juin, mais aucune intervention de la part de l'architecte paysagiste du SGPMRS à ce sujet n'a été notée.

Finalement, il est à noter que le 10 juillet 2018, l'architecte paysagiste écrit au chargé de projet externe afin de l'aviser qu'une collègue du SGPMRS prendra le relais pour les rencontres de suivi de chantier. Elle demande à la même occasion d'être retirée de la liste de convocation, tout en se déclarant disponible pour toute demande de renseignements relatifs à la logistique du parc La Fontaine.

3.8 Impacts de l'intégration de la firme de designers d'intérieur au projet

Outre le coût du contrat n° 18-1922 en tant que tel, soit une somme maximale de 24 604,65 \$, taxes incluses, l'intégration des designers d'intérieur au projet a engendré plusieurs coûts additionnels, dont certains associés aux nouveaux finis proposés, d'autres au retard occasionné par ces changements sur l'exécution des travaux, et d'autres encore sur des dépenses rendues nécessaires en vertu des retards dans les travaux.

Tout d'abord, selon un tableau produit par le SGPI et analysant le coût des propositions de modifications des finis intérieurs de Desjardins Bherer, celui-ci se serait élevé à 589 148,38 \$, taxes et coûts de délais de livraison compris. Pour sa part, le SGPI ne recommandait de retenir que certaines de ces propositions pour un coût de 228 719,66 \$, taxes et coûts de délais de livraison compris.

Ultimement, selon le sommaire décisionnel 1185965006 soumis au conseil municipal du 28 janvier 2019, « les modifications des finis des toilettes nord et sud et de la salle des patineurs ont occasionné des coûts de travaux additionnels totalisant 174 891,48 \$, taxes incluses », et ont été payé à même les contingences déjà prévues au projet.

Ensuite, initialement prévue pour le 30 novembre 2018, la fin des travaux a été reportée au 18 juin 2019. Conséquemment, selon le sommaire décisionnel cité précédemment, il a été nécessaire d'autoriser une dépense additionnelle de 570 672,00 \$, taxes incluses, notamment afin de couvrir les coûts des cent-vingt-neuf (129) jours ouvrables de retard, dont quatre-vingt-quinze (95) jours sont attribuables à la « modification des finis des toilettes nord et sud ainsi que dans la salle des patineurs ». Ce retard de quatre-vingt-quinze (95) jours ouvrables équivaut à une dépense additionnelle de 167 649,35 \$, taxes incluses.

Il est à noter que le chef de division du SGPMRS a quant à lui évalué le nombre de jours de retard en raison de l'intégration au projet d'une firme de designer d'intérieur à quarante-sept (47) jours. Ce calcul n'a toutefois pas été mentionné aux responsables de la rédaction du sommaire décisionnel en question.

Sans être attribuables uniquement aux directives de changement et aux retards découlant des propositions du designer d'intérieur, des coûts additionnels ont été engendrés par la mise en place de dispositions d'accommodements temporaires aux citoyens pour pallier la fermeture du chalet à l'hiver 2018-2019, dont la location de roulottes et de blocs sanitaires et leur entretien.



En vertu d'un autre contrat, le contrat n° 18-1980, des honoraires supplémentaires de 14 999 \$, taxes incluses, ont dû être versés à la firme d'architecture afin d'analyser les propositions du corpus bâti de Desjardins Bherer, d'effectuer des recommandations, de négocier les changements, d'effectuer des recherches sur les produits et les assemblages, d'intégrer les modifications aux cahiers des plans et de produire des directives associées.

Des impacts non négligeables sont à considérer notamment aux usagers et patineurs du parc La Fontaine qui se sont vus privés du chalet-restaurant pour la totalité de la période hivernale 2018-2019.

4. Réponses aux Avis aux personnes intéressées

Conformément à son devoir d'équité procédurale, l'inspectrice générale a résumé l'ensemble des faits détaillés ci-haut dans des Avis qu'elle a envoyés à Desjardins Bherer, au SGPMRS et à l'architecte paysagiste du SGPMRS. L'inspectrice générale retient les éléments suivants des réponses reçues.

4.1 La réponse de Desjardins Bherer

Tout d'abord, le président de Desjardins Bherer admet que sa soumission ne contenait pas de déclaration de lien personnel avec l'architecte paysagiste du SGPMRS, tel que requis par le RGC. Toutefois, elle l'aurait informé qu'elle avait rempli le formulaire de divulgation requis auprès du Bureau du contrôleur général et qu'elle a ensuite été retirée du dossier.

Il semble donc se dégager de cette réponse une position à l'effet que cette divulgation interne de la part de l'architecte paysagiste amenuisait l'importance pour Desjardins Bherer de déclarer à son tour le lien unissant son président à celle-ci. Une telle prétention est cependant sans fondement, l'obligation imposée au soumissionnaire en vertu du RGC étant indépendante de l'obligation existant pour l'architecte paysagiste en raison du *Code de conduite des employés*.

Ensuite, Desjardins Bherer soutient qu'après avoir obtenu le contrat n° 18-1922, la firme a préparé seule sa proposition d'aménagement et de choix de finis, sans consulter ou en informer l'architecte paysagiste. Si la proposition qui en a résulté ressemblait beaucoup à ce que souhaitait voir l'architecte paysagiste, c'est parce que Desjardins Bherer s'était exclusivement basée sur le contenu de la lettre d'invitation.

Par contre, l'inspectrice générale note que la réponse de Desjardins Bherer à l'Avis ne contredit pas le fait que l'architecte paysagiste lui avait dit à l'automne 2017 ce qu'elle n'aimait pas dans la proposition initiale de la firme d'architectes externe. Elle demeure donc d'avis que ces discussions ont influencé Desjardins Bherer et lui ont conféré un avantage dans le cadre du processus contractuel en vue du contrat n° 18-1922.

En ce qui concerne l'implication de l'architecte paysagiste dans l'exécution du contrat n° 18-1922, la réponse à l'Avis de Desjardins Bherer présente quelques faits qui servent à soutenir, à leurs yeux, le retrait de celle-ci du dossier. En outre, Desjardins Bherer précise que lors de la réunion de démarrage du contrat n° 18-1922, la chef d'équipe du SGPMRS leur a été présentée comme étant leur interlocutrice au SGPMRS et que l'architecte paysagiste n'était pas présente. De plus, Desjardins Bherer mentionne qu'il n'y a pas eu d'échange direct entre la firme et l'architecte paysagiste au sujet de la conformité des choix de finis avec le plan directeur et que tout courriel qu'elle pouvait avoir reçu ne provenait pas directement d'eux.

En revanche, le président de Desjardins Bherer admet avoir envoyé à l'architecte paysagiste sa proposition d'aménagement et de choix de finis après la réunion du 19 juin 2018. De même, il admet qu'à sa surprise, sa conjointe avait assisté à la réunion suivante le 5 juillet 2018. Par conséquent, l'inspectrice générale ne peut que conclure à la poursuite de l'implication de l'architecte paysagiste dans le dossier après l'octroi du contrat n° 18-1922.

La majorité des commentaires de Desjardins Bherer portait sur leur exécution du contrat n° 18-1922 et les impacts de leur implication dans le projet. Essentiellement, ils soutiennent qu'ils ont rempli leurs obligations en vertu du contrat n° 18-1922 et livré leur proposition d'aménagement et de choix des finis dans les délais requis et ce, malgré que la Ville ait tenu la rencontre de démarrage vingt et un (21) jours plus tard que ce qu'ils avaient prévu à leur offre de service et qu'on leur ait transmis tardivement l'échéancier des travaux, la liste des finis déjà choisis et commandés et pour lesquels il était impossible d'intervenir et les budgets y associés. Ainsi, Desjardins Bherer estime que les délais et la hausse des coûts sont scandaleux mais ne leur sont pas imputables, rejetant la faute sur l'entrepreneur en construction, le chargé de projet externe et la firme d'architecture.

À ce titre, il est à noter que l'enquête menée n'a pas porté sur la qualité des services rendus par Desjardins Bherer. Pour ce qui est des retards, de la hausse des coûts et de leur provenance, le Bureau de l'inspecteur général se fie à ce qui a été préparé par l'équipe de projet de la Ville et présenté aux instances décisionnelles par le biais du sommaire décisionnel abordé à la section 3.8 ci-dessus. Ce document pointe l'intégration des designers d'intérieur comme étant l'élément ayant engendré l'explosion des coûts, mais il ne leur impute pas personnellement la responsabilité de ce fait.

Finalement, certains faits énoncés dans l'Avis n'ont pas été contredits ou même commentés par Desjardins Bherer. Parmi ceux-ci, il y a le fait que l'architecte paysagiste lui ait dit qu'un addenda serait publié avant qu'il ne le soit, ainsi que le fait que Desjardins Bherer ne répondait pas strictement aux critères de la lettre d'invitation dont celui requérant la spécialisation dans le domaine institutionnel et public. L'inspectrice générale considère donc ces faits comme étant admis par Desjardins Bherer.



4.2 La réponse de l'architecte paysagiste du SGPMRS

Une grande portion des commentaires de l'architecte paysagiste porte sur le processus de choix des finis à l'automne 2017. Elle insiste principalement sur le raisonnement soutenant sa position quant à la proposition initiale de la firme d'architecture externe. Le parc La Fontaine étant selon elle un secteur de valeur exceptionnelle visant une citation provinciale, tous les gestes d'aménagement, dont la réfection du chalet-restaurant, doivent s'inscrire dans une démarche sensible au caractère existant et respectant l'intégrité de l'ensemble architectural. Or, elle ne sentait pas que le projet s'enlignait alors dans cette direction et des correctifs devaient donc être apportés par le biais de designers d'intérieur.

La décision de faire intervenir un designer d'intérieur peut être justifiée. Cependant, l'enquête de l'inspectrice générale ne porte pas sur cette décision. Tel qu'il sera analysé à la section 5, c'est plutôt la façon dont l'architecte paysagiste a choisie de mener à terme son idée d'intégration des designers d'intérieur qui est en cause, ayant entraîné des manquements au RGC alors en vigueur et au *Code de conduite des employés*.

Un second point ressortant de sa réponse à l'Avis est qu'au cours de ses démarches dans le cadre du processus contractuel, elle a consulté le chargé de projet externe et son chef de division. Ces deux individus étaient d'accord avec elle quant au fait d'intégrer un designer d'intérieur au projet après l'octroi du contrat découlant de l'appel d'offres 5939. De même, elle a rempli la divulgation au Bureau du contrôleur général à la demande du chef de division et le lien avec la firme de son conjoint était donc connu. Elle a fait parvenir un brouillon des lettres d'invitation au chargé de projet externe qui les lui a renvoyées avec des commentaires qu'elle a subséquemment intégrés.

Il s'agit là d'une forme de déresponsabilisation qui occulte le fait que c'est elle qui a initié le projet d'intégration d'un designer d'intérieur pour le projet en question, c'est elle qui a choisi les firmes invitées, dont celle de son conjoint, et c'est elle qui a géré l'ensemble du processus contractuel en vue du contrat n° 18-1922.

Ensuite, le choix des firmes invitées s'expliquait selon elle par leur spécialité en design d'intérieur afin de former une équipe multidisciplinaire pour le projet. Étant donné que les récipiendaires des Grands prix du design dans la catégorie relative aux projets institutionnels et publics sont des firmes d'architecture et qu'il y avait déjà des architectes externes au dossier, elle se disait qu'elle pouvait compléter l'équipe avec d'autres types de professionnels. Néanmoins, de l'avis de l'inspectrice générale, cela ne permet pas d'expliquer comment les firmes choisies répondaient à l'objectif qu'elle avait elle-même fixé dans la lettre d'invitation, soit l'intégration de designers d'intérieur *spécialisés dans le domaine institutionnel et public*.

Pour ce qui est de son implication dans le cadre de l'exécution du contrat n° 18-1922 alors qu'elle devait en être retirée, elle la justifie en écrivant qu'elle avait un rôle de coordination des opérations et des travaux vu son rôle de responsable du parc La Fontaine. De même, elle allègue que c'est à la demande du chef d'équipe qu'elle a assisté à la réunion du 5 juillet 2018 à laquelle était aussi présent son conjoint.

Aux yeux de l'inspectrice générale, ces explications sont insuffisantes. D'une part, l'architecte paysagiste n'a pas contredit qu'elle ait discuté avec son conjoint de la proposition de Desjardins Bherer suite à leur présentation du 19 juin et qu'elle ait elle-même contacté le chargé de projet externe notamment à ce sujet le lendemain. D'autre part, même si c'est le chef d'équipe qui lui a demandé d'assister à la réunion du 5 juillet tel qu'elle le soutient, ce que le Bureau de l'inspecteur général n'a pas été en mesure de corroborer, elle pouvait simplement refuser d'y participer et respecter ainsi la directive de retrait du dossier.

Finalement, tout comme la réponse de Desjardins Bherer, la réponse à l'Avis de l'architecte paysagiste ne contredit ou ne commente pas plusieurs faits qui y sont énoncés. À cet égard, l'inspectrice générale considère notamment comme étant admis par l'architecte paysagiste les éléments suivants :

- le fait qu'elle ait discuté avec son conjoint à l'automne 2017 de la possibilité de faire intervenir un designer d'intérieur au projet, ainsi que ce qu'elle n'aimait pas dans la proposition de la firme d'architecture,
- le fait que Desjardins Bherer ne répondait pas strictement aux critères de la lettre d'invitation dont la spécialisation dans le domaine institutionnel et public,
- le fait qu'elle a dit à son conjoint qu'un addenda serait publié avant qu'il ne le soit, et
- le fait qu'elle et le président de Desjardins Bherer aient discuté de la proposition de cette dernière suite à la réunion du 19 juin 2018.

4.3 Le SGPMRS

Le SGPMRS a répondu prendre bonne note des écarts relatés dans la gestion du dossier des finis intérieurs et que le service attendrait les conclusions du rapport.

5. Analyse

Les faits détaillés ci-dessus amènent l'inspectrice générale à poser les constats suivants à l'égard de Desjardins Bherer, de l'architecte paysagiste du SGPMRS et du processus d'intégration d'un designer d'intérieur au projet.

5.1 Constats à l'égard de Desjardins Bherer

5.1.1 Desjardins Bherer a contrevenu au RGC

Tel que mentionné à la sous-section 3.5 ci-dessus, l'article 5 du RGC alors en vigueur prévoyait que tout soumissionnaire devait faire état, par écrit et au moment du dépôt de



sa soumission, de tous ses liens personnels avec les personnes indiquées aux documents d'appel d'offres comme ayant participé à l'élaboration des documents dudit appel d'offres.

La notion de « participation à l'élaboration des documents d'appel d'offres » est définie comme étant « toute action en vertu de laquelle une personne prépare ou produit, à la demande de la Ville, un document ou une partie de celui-ci devant servir à rédiger les documents d'appels d'offres ou à y être intégrés ».

En ce sens, il est indéniable que l'architecte paysagiste du SGPMRS doit être considérée comme ayant participé à l'élaboration des documents de la demande de soumission. De plus, alors que seul son chef de division apparaît comme signataire des lettres d'invitation, elle a signé elle aussi l'addenda n° 1.

Ainsi, à compter de la publication de l'addenda n° 1, toutes les firmes invitées à soumissionner devaient déclarer leurs liens personnels ou d'affaires avec le chef de division du SGPMRS ou l'architecte paysagiste afin de se conformer à l'article 5 du RGC alors en vigueur. Malgré le lien personnel unissant son président à l'architecte paysagiste, Desjardins Bherer n'a pas inclus une telle déclaration à sa soumission. D'ailleurs, dans sa réponse à l'Avis, Desjardins Bherer a admis qu'elle a été fautive sur ce point.

En vertu des articles 29 et 32 du RGC alors en vigueur, la découverte par la Ville qu'un renseignement contenu à l'affirmation solennelle effectuée en vertu de l'article 5 est incomplet ou inexact lui permet de résilier le contrat sans préjudice et entraîne la mise à l'écart du cocontractant de tout appel d'offres ou de la possibilité de conclure un contrat de gré à gré avec la Ville pendant une période d'une (1) année.

Le paragraphe 2 de l'article 35 de la présente mouture du RGC prévoit que « cette politique devenue règlement le 1er janvier 2018, continue de s'appliquer à tout acte posé avant l'entrée en vigueur du présent règlement ». Conséquemment, Desjardins Bherer doit être exclu de tout contrat avec la Ville de Montréal pour un (1) an.

Par ailleurs, l'article 5 de la présente mouture du RGC, qui a remplacé l'obligation de déclaration des liens personnels de l'ancienne version du RGC, prévoit que le soumissionnaire doit déclarer ne pas être dans une situation lui conférant un avantage indu. Cette situation est définie comme étant notamment celle où le soumissionnaire a eu accès à des renseignements relatifs à l'appel d'offres qui ne sont pas rendus disponibles ou accessibles aux autres soumissionnaires et qui est de nature à lui conférer un avantage indu.

En l'espèce, un critère d'évaluation des soumissions était la lettre d'intention traitant « de la compréhension du mandat et de l'approche préconisée ». Les faits révèlent que celle qui a rédigé ledit mandat, c'est-à-dire l'architecte paysagiste, a discuté avec son conjoint avant l'envoi des lettres d'invitation, soit à l'automne 2017, de ce qu'elle n'aimait pas et souhaitait voir être modifié dans la proposition originale de la firme d'architectes. Or, la description du mandat et du contexte contenue dans la lettre d'invitation est loin d'être aussi explicite à l'égard des changements à apporter au design que pouvaient l'être les commentaires effectués par l'architecte paysagiste à son conjoint.

Bien que Desjardins Bherer soutienne avoir préparé seule sa soumission, cette situation lui confie indéniablement un avantage indu vis-à-vis des autres soumissionnaires.

5.1.2 *Le contrat de Desjardins Bherer doit être résilié*

L'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal* énonce deux (2) critères cumulatifs permettant l'intervention de l'inspectrice générale afin de résilier un contrat de la Ville :

- 1° Elle doit constater le non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres ou d'un contrat, ou que des renseignements donnés dans le cadre du processus de passation d'un contrat sont faux;
- 2° Elle doit être d'avis que la gravité des manquements constatés justifie la résiliation.

En l'espèce, la sous-section précédente fait état du non-respect de l'article 5 du RGC. En raison de l'article 3 de ce même RGC, il s'appliquait à « tous les contrats municipaux et les démarches en lien avec ceux-ci. [Il] doit être reflété, en faisant les adaptations nécessaires, dans tous ces contrats, peu importe leur valeur, pour en assurer le respect ». Il a également été joint aux lettres d'invitation des soumissionnaires. En somme, le non-respect du RGC constitue « le non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres ou d'un contrat » décrit par le premier critère.

Pour ce qui est de la gravité de ce manquement, plusieurs éléments militent en faveur d'une résiliation. D'une part, on constate que le conseil municipal avait lui-même alors prévu deux sanctions distinctes en raison d'un manquement à l'article 5, soit la faculté discrétionnaire de résilier le contrat visé et la mise à l'écart du cocontractant des contrats avec la Ville pour une durée d'un (1) an. Bien qu'il ne s'agisse pas des sanctions les plus lourdes du RGC qui était alors en vigueur, elles indiquent tout de même un degré de réprobation certain de la part de l'administration municipale à l'égard d'un tel manquement. En effet, on ne saurait tolérer qu'un soumissionnaire ou un cocontractant bénéficie d'un avantage indu à l'égard de la compétition en vertu d'un lien personnel existant avec une personne ayant participé à l'élaboration du processus contractuel.

D'autre part, une décision récente d'un tribunal québécois a été rendue à l'effet qu'une soumission comportant une déclaration requise en vertu d'une politique de gestion contractuelle, qui était complétée mais non signée, constituait une irrégularité majeure entraînant le rejet de la soumission.⁵ À fortiori, dans le présent dossier, aucune déclaration n'a été soumise de la part de Desjardins Bherer, ce que reconnaît d'ailleurs cette firme.

Par ailleurs, que le lien entre Desjardins Bherer et l'architecte paysagiste ait été connu du chef de division du SGPMRS et qu'il n'y ait eu aucun autre soumissionnaire ne change rien à la gravité du manquement. D'une part, au moment du dépôt de sa soumission, Desjardins Bherer ne pouvait savoir qu'elle serait l'unique soumissionnaire au moment du dépôt de sa soumission.

⁵ *Marc-André Paysagiste c. Ville de Nicolet*, 2018 QCCQ 2477.



D'autre part, la firme ne savait pas qui allait analyser sa soumission. À ce titre, il est opportun de rappeler qu'avant le début du processus contractuel, le chef de division s'était engagé à former un comité de sélection neutre et indépendant, excluant l'architecte paysagiste. Les membres d'un tel comité n'auraient possiblement pas été au fait du lien existant entre cette dernière et Desjardins Bherer.

Bref, l'inspectrice générale estime que les deux conditions requises par l'article 57.1.10 sont rencontrées dans le présent dossier et elle procédera à la résiliation du contrat n° 18-1922 octroyé à Desjardins Bherer.

5.2 Constats à l'égard de l'architecte paysagiste du SGPMRS

5.2.1 L'architecte paysagiste a contrevenu au RGC

L'article 16 du RGC alors en vigueur prévoyait ce qui suit :

« Tout intervenant, employé, membre du personnel de cabinet ou élu doit agir avec loyauté et respecter la confidentialité des informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions ou, le cas échéant, de l'exécution de son contrat, à moins que la loi ou un tribunal n'en dispose autrement. »

Étant une employée, l'architecte paysagiste était alors tenue à la confidentialité des informations dont elle avait connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Dans le cas présent, elle était au cœur du processus contractuel devant mener au contrat n° 18-1922, tel qu'il a été fait mention aux sections 3.1 et 3.2.

L'enquête menée démontre que c'est elle qui a rédigé l'addenda n° 1. Or, selon ce que son conjoint et président de Desjardins Bherer a déclaré aux enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général, elle lui a dit en personne qu'un addenda serait émis plus tard le jour même, ainsi que le contenu de celui-ci. Il est à noter que dans leurs réponses aux Avis, ni l'architecte paysagiste ni le président de Desjardins Bherer n'ont contredit ce fait.

C'est donc dire que dans le cadre d'un processus contractuel en cours, elle a révélé une information qui était jusqu'alors confidentielle et non connue des autres soumissionnaires. Il est vrai qu'en rétrospective, cette divulgation n'a conféré qu'un avantage théorique à Desjardins Bherer puisqu'aucune autre firme n'a déposé de soumission. Toutefois, l'architecte paysagiste ne pouvait connaître cet état de fait au moment de la divulgation à son conjoint.

Qui plus est, le jour même de sa divulgation, elle recevait la réponse du Bureau du contrôleur général à sa déclaration de conflit d'intérêts, effectuant justement un rappel quant au respect qu'elle devait avoir de son obligation de confidentialité à l'égard d'informations dont elle pourrait avoir connaissance dans l'exercice de ses fonctions. La réponse du Bureau du contrôleur général spécifiait également qu'elle ne devait pas favoriser ou se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser les intérêts de la firme détenue par son conjoint.

Or, sa divulgation du fait qu'un addenda serait publié plus tard le même jour et du contenu de celui-ci allait directement à l'encontre de ces deux mises en garde.

Outre cette action, il est nécessaire de rappeler que l'architecte paysagiste dit avoir discuté avec son conjoint à l'automne 2017 de la possibilité d'intégrer un designer d'intérieur au projet et des éléments qu'elle n'aimait pas dans la proposition d'alors de la firme d'architecte. Suite à la deuxième réunion tenue dans le cadre de l'exécution du contrat n° 18-1922, alors qu'elle devait être retirée du dossier, son conjoint et elle ont échangé au sujet de la présentation que venait d'effectuer Desjardins Bherer. Pris ensemble, ces actes tendent à démontrer que l'architecte paysagiste et son conjoint discutent activement de leur quotidien professionnel, ce qui laisse planer par le fait même un sérieux doute quant à la crédibilité de son affirmation à l'effet qu'elle n'a pas discuté avec son conjoint du contrat n° 18-1922 au cours du processus contractuel.

5.2.2 La déclaration de l'architecte paysagiste au Bureau du contrôleur général est trompeuse

Tel que mentionné à la sous-section 3.3 traitant de sa déclaration de conflit d'intérêts au Bureau du contrôleur général, la description effectuée par l'architecte paysagiste de son rôle dans le processus contractuel est trompeur et lui attribue somme toute un rôle de soutien secondaire ou périphérique. Les faits révélés par l'enquête démontrent clairement qu'elle était plutôt l'instigatrice du processus contractuel et en était le principal maître d'œuvre.

Il est absolument inconcevable qu'en 2018, une employée de la Ville de Montréal ait pu et cru bon de rédiger une demande de soumissions et de choisir d'inviter la firme de son conjoint et de surcroît, sans déclarer franchement et pleinement cette situation au Bureau du contrôleur général.

Sachant que la capacité d'appréciation de la situation par le Bureau du contrôleur général repose en grande partie sur les faits qu'elle lui divulgue, le manque de transparence dont elle a fait preuve fausse considérablement la donne. Cela a notamment pour effet de limiter l'efficacité des actions pouvant être posées par celui-ci en tant que chien de garde de l'application du *Code de conduite des employés*. À cet égard, il a fort à parier que la réponse du Bureau du contrôleur général aurait été toute autre s'il avait eu connaissance de l'ensemble des faits présentés ci-contre au moment opportun.

5.2.3 L'architecte paysagiste n'a pas suivi les recommandations émises par le Bureau du contrôleur général

Tel que mentionné ci-haut, en réponse à sa déclaration, le Bureau du contrôleur général a émis des recommandations sur les mesures à prendre pour la suite du dossier. En plus des rappels quant à la confidentialité qui ont déjà été abordés, celui-ci mentionnait qu'advenant l'octroi du contrat n° 18-1922 à Desjardins Bherer, il serait possible pour l'architecte paysagiste de répondre à certains aspects techniques du projet.



Toutefois, la supervision ainsi que tout litige concernant le contrat n° 18-1922 devraient être traités par le chef de division ou une autre personne. À ce sujet, le chef de division du SGPMRS a dit qu'il s'était engagé auprès des autres intervenants de l'équipe de projet à retirer l'architecte paysagiste du dossier advenant l'implication de Desjardins Bherer.

Les faits relevés à la sous-section 3.7 démontrent plutôt l'inverse. Que ce soit la discussion tenue et l'information obtenue de son conjoint au sujet du projet après la seconde réunion en juin 2018, le suivi qu'elle a effectué le lendemain avec le chargé de projet externe ou sa présence même à la troisième réunion en juillet, l'enquête démontre que l'architecte paysagiste n'a pas cherché à se retirer du dossier, bien au contraire. Son courriel de demande de retrait des rencontres de coordination et des communications en lien avec le projet le 10 juillet est au mieux tardif : l'essentiel du mandat de Desjardins Bherer était alors accompli.

Il ressort du témoignage de l'architecte paysagiste aux enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général une certaine impression à l'effet que sa divulgation au Bureau du contrôleur général suffisait à évacuer tout conflit d'intérêts. L'envoi de sa divulgation la veille de la transmission des lettres d'invitation aux soumissionnaires abonde dans ce sens. En d'autres mots, elle avait fait sa part, s'était conformée aux règles en place et le processus contractuel pouvait suivre son cours sans même attendre le retour du Bureau du contrôleur général.

Il est bien important qu'il soit clair que de l'avis de l'inspectrice générale, cela n'est pas le cas. L'éthique n'est pas l'affaire d'une divulgation d'un jour dans un formulaire administratif. C'est une obligation continue qui doit être vécue et véhiculée au quotidien. Le conflit d'intérêts, et l'apparence de conflit d'intérêts, entre l'architecte paysagiste et Desjardins Bherer était bien loin de prendre fin lors de l'octroi du contrat n° 18-1922.

Ayant choisi elle-même d'inviter la firme de son conjoint à soumissionner, elle se devait à tout le moins de divulguer franchement et pleinement la situation au Bureau du contrôleur général, de suivre les recommandations qu'il émettrait et de se retirer complètement de l'exécution du contrat de Desjardins Bherer, ce qu'elle n'a pas fait. Une telle prise à la légère du *Code de conduite* est tout simplement inacceptable.

5.3 Constats à l'égard du processus d'intégration d'un designer d'intérieur au projet

5.3.1 La volonté d'intégrer un designer d'intérieur en fin de projet a créé un sentiment d'urgence

Outre les manquements éthiques et contractuels dont il est fait état dans la présente décision, les faits révèlent que le choix d'intégrer un designer d'intérieur au projet après l'octroi du contrat découlant de l'appel d'offres 5939 et plus d'un (1) mois après le démarrage de ce contrat, s'est avéré désastreux.

En développant un plan directeur qui aurait été adopté de façon concomitante à la fin initialement prévue des travaux de réfection du chalet-restaurant du parc La Fontaine, l'architecte paysagiste et le chef de division du SGPMRS disent avoir voulu assurer une cohérence entre les deux projets et un respect de l'importance historique patrimonial du bâtiment. Cette position peut être justifiée.

Cependant, en mettant en œuvre l'intégration des designers d'intérieur à un stade aussi avancé du projet, l'architecte paysagiste et son chef de division ont créé un sentiment d'urgence. Celui-ci a généré à son tour une hausse des facteurs de risque sur deux (2) fronts différents.

Tout d'abord, il appert du dossier que le sentiment d'urgence a mené à une minimisation de l'envergure des considérations en lien avec l'intégrité contractuelle. En vue d'une intégration rapide des designers d'intérieur au projet, il devenait secondaire d'attendre la réponse du Bureau du contrôleur général à la divulgation de l'architecte paysagiste avant d'envoyer les lettres d'invitation et il devenait impossible de repartir en appel d'offres lorsque seule Desjardins Bherer a déposé une soumission.

Ensuite, du point de vue des coûts, selon les propos mêmes du chef de division aux enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général, il y a une grande différence entre les prix pouvant être obtenus de la part d'un entrepreneur en construction pendant un appel d'offres et après l'octroi d'un contrat. Somme toute, le premier cas de figure générera des prix plus avantageux pour la Ville, tout en évitant des délais et les autres frais liés à l'émission d'un ordre de changement en cours de réalisation des travaux de construction.

Ainsi, lorsque l'architecte paysagiste est intégrée au projet à l'automne 2017 et qu'elle et son chef de division parviennent à la conclusion que le choix des finis proposés ne correspond pas à leur vision du projet, c'est à ce moment qu'un choix définitif aurait dû être fait quant à l'intégration ou non d'un designer d'intérieur.

5.3.2 Les irrégularités du processus contractuel du contrat n° 18-1922

Au-delà du manquement contractuel de Desjardins Bherer analysé à la section 5.1 ci-haut, d'autres irrégularités ressortent des faits au niveau du processus contractuel en vue du contrat n° 18-1922.

Tout d'abord, tel que mentionné à la sous-section 3.2.4, le choix des firmes invitées ne correspond pas aux besoins et aux objectifs que l'architecte paysagiste et son chef de division ont eux-mêmes fixés dans les lettres d'invitation. Alors que le plan directeur fait état de l'importance d'intégrer des designers d'intérieur spécialisés dans le domaine public et institutionnel, on se base sur des nominations ou des prix obtenus dans un autre domaine pour solliciter quatre (4) firmes qui n'ont pas une telle spécialisation. Cela est pour le moins incongru.

Ensuite, la lettre d'invitation requiert la présentation de trois (3) projets pertinents. Or, de l'aveu même de l'architecte paysagiste et du chef de division, au mieux un (1) seul des projets présentés par Desjardins Bherer pouvait être jugé pertinent. Bien que traitant du



réaménagement d'une salle de spa de patineurs, ce projet a été réalisé dans un contexte commercial et non public ou institutionnel. Si l'on fixe soi-même des critères dans le cadre d'un processus contractuel, la base est d'inviter des soumissionnaires qui peuvent y répondre et d'en assurer subséquemment le respect dans un souci d'équité.

Finalement, dès que l'architecte paysagiste et son chef de division ont convenu que Desjardins Bherer ferait partie des firmes invitées, il était inconcevable et intenable que celle-ci demeure aux commandes du processus contractuel. À compter de ce moment, afin d'éviter tout conflit d'intérêts, tant réel qu'apparent, l'architecte paysagiste aurait dû être retirée du dossier et un autre employé aurait dû être assigné afin notamment de réviser l'ensemble du processus contractuel réalisé jusqu'alors et de piloter la suite des choses.

5.3.3 Le chef de division du SGPMRS se devait de veiller au retrait de l'architecte paysagiste du dossier suite à l'octroi du contrat n° 18-1922

L'architecte paysagiste n'est pas la seule personne qui devait suivre les recommandations du Bureau du contrôleur général suite à la divulgation de conflit d'intérêts. En tant que gestionnaire, une part de responsabilité en ce sens revenait au chef de division.⁶

Qui plus est, celui-ci avait pris deux engagements dans le cadre de la divulgation, soit de mettre sur pied un comité de sélection et de retirer l'architecte paysagiste du dossier si Desjardins Bherer obtenait le contrat n° 18-1922. Le premier engagement n'a tout simplement pas été respecté, tandis que le second a reçu une application, au mieux, partielle.

En effet, il appert des faits recueillis que le chef de division a bel et bien demandé à l'architecte paysagiste de se retirer du dossier au cours du mois de mai 2018. Cependant, le 5 juillet 2018, il a constaté la présence de celle-ci lors d'une réunion tenue avec Desjardins Bherer. Il n'aurait pas dû permettre que la réunion se poursuive sans demander à ce que l'architecte paysagiste quitte la salle.

Tout comme il a été mentionné à la sous-section 5.2.3 à l'égard de l'architecte paysagiste, il ressort des propos tenus par le chef de division aux enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général un certain degré de minimisation de la situation en raison du fait que le contrat n° 18-1922 était d'une valeur de moins de 25 000 \$.

Les employés se doivent d'appliquer les mêmes principes d'une gestion contractuelle saine, transparente et éthique peu importe la valeur du contrat en question. Ils ont la responsabilité de préserver le lien de confiance existant entre la Ville et ses citoyens.

⁶ *Code de conduite des employés de la Ville de Montréal*, précité, chapitre 2, section 2.

De plus, lorsqu'un engagement est pris auprès du Bureau du contrôleur général et que celui-ci émet une recommandation, le tout se doit d'être appliqué rigoureusement. Encore une fois, l'envoi d'un formulaire de divulgation ne met pas un terme à la situation.

6. Conclusion

Tout d'abord, tel que décrit plus haut, l'enquête de l'inspectrice générale lui permet de conclure que Desjardins Bherer a contrevenu à l'article 5 du RGC alors en vigueur et elle est d'avis que ces manquements sont d'une gravité qui justifie la résiliation du contrat n° 18-1922 conformément à l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*. Cette contravention au RGC entraîne également l'inscription de Desjardins Bherer au *Registre des personnes inadmissibles* pour une période d'un (1) an.

Ensuite, les faits révélés par l'enquête permettent de constater que l'architecte paysagiste a contrevenu à l'obligation de confidentialité, également prévue au RGC. Il reviendra aux instances appropriées de la Ville de Montréal de déterminer les sanctions devant s'appliquer.

Finalement, le présent dossier démontre une application laxiste des règles éthiques en matière contractuelle par les employés municipaux concernés en raison de la faible valeur du contrat n° 18-1922. Non seulement cela a mené à une sous-estimation de l'impact que pouvait avoir l'intégration d'un designer d'intérieur à ce stade de l'exécution du contrat découlant de l'appel d'offres 5939, mais cela a pour effet de miner les hauts standards d'intégrité auquel le public est en droit de s'attendre de la part de la Ville. Ce n'est pas sans raison que le RGC s'applique à **tous** les contrats conclus par la Ville.

À ce titre, la légèreté avec laquelle les employés concernés ont considéré la divulgation et la mise en œuvre des engagements et des recommandations subséquentes du Bureau du contrôleur général est tout à fait inacceptable.

POUR CES MOTIFS,

L'inspectrice générale

RÉSILIE le contrat n° 18-1922 octroyé à Desjardins Bherer visant une proposition et planification des finis des salles de bains et de la salle des patineurs du Chalet-restaurant du Parc La Fontaine.

INFORME la Ville de Montréal de la contravention de la part de Desjardins Bherer à l'article 5 du *Règlement sur la gestion contractuelle*, dans sa version en vigueur aux moments des faits exposés ci-haut.



RECOMMANDE que, conformément aux dispositions du *Règlement sur la gestion contractuelle*, dans sa version en vigueur aux moments des faits exposés ci-haut, Desjardins Bherer soit inscrite au *Registre des personnes inadmissibles* de la Ville de Montréal pour une période d'un (1) an à compter de la présente décision.

INFORME la Ville de Montréal de la contravention de la part de l'architecte paysagiste du SGPMRS à l'article 16 du *Règlement sur la gestion contractuelle*, dans sa version en vigueur aux moments des faits exposés ci-haut.

TRANSMET, en vertu de l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*, une copie de cette décision à la mairesse de la Ville ainsi qu'au greffier afin que celui-ci l'achemine aux conseils concernés de la Ville.

TRANSMET une copie de cette décision au Bureau du contrôleur général.

L'inspectrice générale,

M^e Brigitte Bishop

ANNEXE – CHRONOLOGIE DES ÉVÈNEMENTS

Préparation de l'appel d'offres 5939

26 octobre 2017 : Réunion sur le choix des finis et première participation de l'architecte paysagiste.

17 novembre 2017 : 2^{ème} réunion sur le choix des finis au cours de laquelle l'architecte paysagiste quitte les lieux.

14 décembre 2017 : Publication de l'appel d'offres de construction (5939).

26 mars 2018 : Octroi du contrat de construction découlant de l'appel d'offres 5939. Début des démarches de préparation par l'architecte paysagiste pour le contrat pour un designer d'intérieur.

Septembre 2017 : Intégration de l'architecte paysagiste du SGPMRS au projet.

2 novembre 2017 : La collègue de l'architecte paysagiste du SGPMRS confirme l'approbation de certains choix de finis disant avoir fait consensus avec cette dernière et son chef de division.

Nov-Déc 2017 : Discussions entre l'architecte paysagiste, son chef de division et le chargé de projet externe sur l'intégration d'un designer d'intérieur. L'idée est reportée au printemps 2018.

Processus contractuel pour le contrat n° 18-1922

18 avril 2018 : Lancement de l'appel d'offres sur invitation pour le design intérieur.

17-26 avril 2018 : Divers intervenants internes et externes manifestent leur opposition au contrat n° 18-1922.

1^{er} mai 2018 : Dépôt de la soumission de Desjardins Bherer qui est transmise à l'architecte paysagiste du SGPMRS.

7 mai 2018 : Rédaction par l'architecte paysagiste des notes SIMON pour l'octroi du contrat n° 18-1922 à Desjardins Bherer et prise de contact avec les firmes n'ayant pas déposé de soumission.

17 avril 2018 : Divulcation par l'architecte paysagiste au Bureau du contrôleur général.

19 avril 2018 : Réunion de démarrage du contrat de construction 5939.

24 avril 2018 : Rédaction par l'architecte paysagiste de l'addenda n° 1 et elle informe son conjoint de celui-ci avant sa publication. Réception de la réponse du Bureau du contrôleur général à la divulgation du 17 avril 2018.

2 mai 2018 : Date limite pour la réception des soumissions pour le contrat n° 18-1922.

25 mai 2018 : Lettre d'adjudication de contrat à Desjardins Bherer envoyée par le chef de division.

Exécution du contrat n° 18-1922

28 mai 2018 : Réunion de démarrage du contrat n° 18-1922.

19 juin 2018 : Première présentation de Desjardins Bherer de leur concept dans le cadre du contrat n° 18-1922. Présentation envoyée ensuite à l'architecte paysagiste.

5 juillet 2018 : Rencontre de suivi pour les finis dans le cadre du contrat n° 18-1922, à laquelle sont présents l'architecte paysagiste et son conjoint, le président de Desjardins Bherer.

14 juin 2018 : Signature de la convention de services professionnels pour le contrat n° 18-1922.

20 juin 2018 : L'architecte paysagiste contacte le chargé de projet externe au sujet notamment de la présentation des finis effectuée la veille par Desjardins Bherer.

28 janvier 2019 : Adoption du sommaire décisionnel 1185965006 autorisant des dépenses additionnelles dans le cadre du contrat découlant de l'appel d'offres 5939.