



Du 1<sup>er</sup> janvier  
au 30 juin 2021

# Rapport de mi-année 2021



Déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Exercice se terminant le 30 juin 2021

Article 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec

# Confiance

# Intégrité

# Transparence

L'inspectrice générale peut être  
rejointe de plusieurs façons :

Formulaire électronique :

[www.bigmtl.ca/denonciation/](http://www.bigmtl.ca/denonciation/)

Courriel :

[big@bigmtl.ca](mailto:big@bigmtl.ca)

Téléphone : 514 280-2800

Télécopieur : 514 280-2877

Adresse postale :

1550, rue Metcalfe, Bureau 1200, 12<sup>e</sup> étage

Montréal (Québec) H3A 1X6

Visitez le site Internet pour plus d'informations :

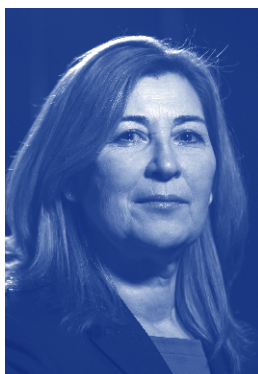
[bigmtl.ca](http://bigmtl.ca)

Le mandat du Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal est de surveiller les processus de passation et l'exécution des contrats de la Ville ou d'une personne morale qui lui est liée, de façon à prévenir les manquements à l'intégrité et favoriser le respect des dispositions légales et des exigences en matière d'octroi et d'exécution des contrats.

# Mot de l'inspectrice générale de la Ville de Montréal

---

## Madame la mairesse Valérie Plante, membres du conseil municipal et du conseil d'agglomération et citoyennes et citoyens de la Ville de Montréal,



L'inspectrice générale,  
M<sup>e</sup> Brigitte Bishop

Je vous soumetts aujourd'hui le rapport de mi-année 2021 du Bureau de l'inspecteur général.

Vous pourrez y lire les diverses interventions effectuées par les membres du Bureau de l'inspecteur général au cours des six derniers mois. Du nombre, force est de constater que plus de trois ans après l'adoption du projet de loi 155, la mise en application des devis de performance demeure une pratique qui n'est pas entièrement intégrée au sein de la Ville de Montréal ou des firmes externes qu'elle mandate.

Les membres de la Commission permanente de l'inspecteur général en arrivent non seulement aux mêmes constats, mais nous apportent une piste de solution en recommandant qu'une formation soit donnée aux personnes responsables de la rédaction de tels devis. En collaboration avec le Bureau du contrôleur général, nous offrirons donc une formation sur la rédaction d'un devis de performance. Entre-temps, nous invitons toute personne impliquée dans le processus d'appel d'offres de la Ville de Montréal à lire attentivement les pages qui sont consacrées à ce sujet dans le présent rapport. Leur contenu contribuera à les aider, lors de la rédaction de leurs futurs appels d'offres, en identifiant certaines balises à respecter.

En parallèle à tout l'important travail préventif réalisé par nos équipes sur le terrain, le Bureau de l'inspecteur général continue de mener des enquêtes en profondeur sur divers manquements dans la gestion contractuelle. Nos interventions ne se limitent pas seulement aux contrats des services centraux et des arrondissements. Elles s'étendent également

aux organisations qui sont liées à la Ville de Montréal, comme en témoignent, dans les pages suivantes, les résultats de notre enquête sur le dépassement des coûts dans l'acquisition des biens et services de la Société de transport de Montréal.

Lorsque les constats effectués en cours d'enquête sont suffisamment graves et font l'objet d'un rapport public, les recommandations qui en découlent visent à participer à l'amélioration continue du service public par l'adoption de pratiques exemplaires au sein de l'appareil municipal. Je me dois de souligner l'ouverture d'esprit des fonctionnaires municipaux lors de discussions préalables à ce sujet et qui illustre leur adhésion partagée à ces idéaux.

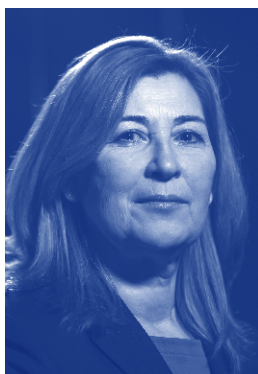
En terminant, je souhaite rappeler notre engagement à maintenir une présence constante à toutes les étapes de l'octroi des contrats publics, de la préparation de l'appel d'offres jusqu'à la fin de son exécution. La préservation de l'intégrité contractuelle requiert que cette vigilance soit constamment renouvelée et reçoive l'engagement de tout un chacun. À ce titre, je remercie chaleureusement toutes mes équipes pour le professionnalisme, la rigueur et le dynamisme qu'elles dévouent à la poursuite de cet objectif au bénéfice de la population montréalaise.

L'inspectrice générale,

M<sup>e</sup> Brigitte Bishop

ORIGINAL SIGNÉ

## Mayor Valérie Plante, Members of the City Council and the Agglomeration Council, and citizens of Ville de Montréal,



The Inspector General,  
Brigitte Bishop

Today, I would like to submit to you the 2021 Mid-Year Report of the Office of Inspector General.

It contains the various actions carried out by members of the Office of Inspector General over the past six months. More than three years after the adoption of Bill 155, the implementation of performance specifications remains a practice that is not fully integrated within Ville de Montréal or the outside firms it mandates.

The members of the Standing Committee on the Inspector General have not only come to the same conclusions, but they are also proposing a solution by recommending that training be given to those responsible for drafting such specifications. Together with the Office of Controller General, we will therefore be providing training on the drafting of performance specifications. In the meantime, we invite anyone involved in Ville de Montréal's tendering process to carefully read the pages on this topic found in this report, which will help them, when drafting their future calls for tenders, by identifying certain guidelines to be observed.

Along with all the important preventive work done by our field teams, the Office of Inspector General continues to conduct in-depth investigations into various breaches related to contract management. The action we take is not limited to contracts for central services and boroughs, but also extends to organizations related to Ville de Montréal, as evidenced herein by the results of our investigation into cost overruns in

the acquisition of goods and services by the Société de transport de Montréal.

When our findings during the course of investigations are sufficiently serious and involve a public report, the resulting recommendations are intended to help continuously improve public service through the adoption of best practices at the municipal level. I would like to mention the openness of municipal officials during previous discussions on this issue, which reflects their shared adherence to these ideals.

In closing, I would like to reiterate our commitment to maintaining our ongoing involvement at all stages of the public contract award process, from preparing calls for tenders to the end of their execution. In order to maintain contractual integrity, such vigilance must be consistently renewed and adopted by everyone. In this respect, I would like to thank all my teams for their professionalism, diligence and enthusiasm in the pursuit of this objective for the benefit of all Montrealers.

The Inspector General,

Brigitte Bishop  
ORIGINAL SIGNED

# Table des matières

## Les devis

### de performance

# 01

Les difficultés d'application	11
Les pratiques à adopter	11

## Procédure portant sur la description des spécifications techniques recherchées dans un appel d'offres public en termes

### de performance ou d'exigence fonctionnelle

# 02

Le recours à des caractéristiques descriptives	14
Les produits de référence dans un devis descriptif	14
Les demandes d'équivalence	15

## Les activités

### de prévention

# 03

Réconcilier les exigences de l'appel d'offres avec la qualité des produits recherchés	17
Innover pour stimuler la concurrence	18
S'assurer de calibrer les critères de qualité	19
Appliquer les mécanismes de contrôle contractuels	20

## Le délai entre l'ouverture des soumissions et la décision sur l'octroi aux soumissionnaires \_\_\_\_\_ 04

Les recommandations de l'inspectrice générale \_\_\_\_\_ 23

## Interventions en amont \_\_\_\_\_ 05

Clauses contraignantes relatives à l'expérience  
des soumissionnaires \_\_\_\_\_ 25

Exigences pour les licences, permis et autorisation \_\_\_\_\_ 26

Vice technique \_\_\_\_\_ 26

## Rapport d'enquête : Enquête sur la gestion contractuelle de la Société de transport de Montréal concernant les modifications apportées à divers contrats \_\_\_\_\_ 06

Résumé \_\_\_\_\_ 30

Cadre normatif applicable \_\_\_\_\_ 32

Analyse et constats \_\_\_\_\_ 33

Mesures de redressement \_\_\_\_\_ 38

Conclusion et recommandation \_\_\_\_\_ 39



# Les devis de performance

- Les difficultés d'application
- Les pratiques à adopter



# Les devis de performance



Le Bureau de l'inspecteur général constate qu'il existe toujours beaucoup de confusion chez les personnes affectées à la rédaction des devis de performance découlant de l'article 573.1.0.14 de la *Loi sur les cités et villes*, et ce, plus de trois ans après son entrée en vigueur. Voici un rappel des obligations inhérentes découlant de la loi et que toutes les personnes concernées devraient connaître et appliquer dans le cadre des appels d'offres municipaux.

Outre la Ville de Montréal, tous les organismes assujettis à la *Loi sur les cités et villes* ou la *Loi sur les sociétés de transport en commun* doivent rédiger leurs devis techniques en termes de performance ou d'exigence fonctionnelle :

« Lorsque, dans l'une ou l'autre des situations mentionnées au deuxième alinéa, une municipalité exige certaines spécifications techniques, elle doit décrire ces spécifications en termes de performance ou d'exigence fonctionnelle plutôt qu'en termes de caractéristiques descriptives. À défaut de pouvoir le faire, elle doit prévoir que sera considérée conforme toute équivalence à des caractéristiques descriptives et elle peut prescrire comment sera évaluée l'équivalence à ces caractéristiques.

Les situations visées sont les suivantes:

1. lorsque, dans une demande de soumissions faite en vertu de l'article 573 ou d'un règlement pris en vertu des articles 573.3.0.1 ou 573.3.0.2 ou dans tout document auquel cette demande renvoie, une municipalité exige des spécifications techniques à l'égard d'un bien, d'un service ou de travaux;
2. lorsqu'en vertu des articles 573.1.0.1 ou 573.1.0.1.1, une municipalité évalue des soumissions déposées à la suite d'une demande de soumissions faite en vertu de l'article 573 ou d'un règlement pris en vertu des articles 573.3.0.1 ou 573.3.0.2, en fonction des spécifications techniques des biens, des services ou des travaux;

3. lorsqu'en vertu des articles 573.1.0.2 et 573.1.0.3, une municipalité établit un processus d'homologation, de qualification, de certification ou d'enregistrement qui tient compte des spécifications techniques des biens, des services ou des travaux.

Les spécifications techniques d'un bien, d'un service ou de travaux s'entendent notamment de leurs caractéristiques et qualités physiques ou, selon le cas, professionnelles. »<sup>1</sup>

Le recours à un devis descriptif est désormais une exception à la règle qui impose d'abord le recours à un devis de performance pour un appel d'offres.

L'utilisation de caractéristiques descriptives est donc une exception qui doit être justifiée par le fait qu'il n'existe aucun moyen suffisamment clair, précis ou intelligible de concevoir un devis de performance. Cela signifie qu'il est interdit d'utiliser un devis descriptif sans avoir d'abord tenté de concevoir un devis de performance.

<sup>1</sup>Loi sur les cités et villes, RLRQ, c. C-19, art. 573.1.0.14. Voir aussi la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, RLRQ c. S-30.01, art. 99.2.

## LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION

Depuis l'entrée en vigueur du projet de loi 155 en 2018, le Bureau de l'inspecteur général est intervenu à plusieurs reprises dans différents appels d'offres pour corriger des manquements à la loi, dont deux enquêtes ayant mené à la publication d'un rapport public.

Le plus récent rapport à ce sujet, publié en septembre 2020<sup>2</sup>, faisait état de manquements observés chez des firmes d'ingénieurs responsables de la conception du devis de groupe électrogène à l'Office municipal d'habitation de Montréal. Parmi les manquements observés, le recours à des devis descriptifs était toujours la norme et les ingénieurs sollicitaient un fournisseur pour rédiger le devis.

Des interventions du Bureau de l'inspecteur général ont également été effectuées chez d'autres personnes morales liées à la Ville de Montréal ainsi que des services centraux

municipaux pour des appels d'offres visant l'acquisition et l'installation d'un groupe électrogène. Dans deux situations, le devis était descriptif et les responsables ont été incapables de démontrer qu'il n'était pas possible de recourir à un devis de performance. Ils ont donc modifié leur devis par addenda afin de se conformer à la loi.

Par ailleurs, le Bureau de l'inspecteur général est intervenu dans un appel d'offres visant l'acquisition d'un bien de type véhicule à moteur à la Ville. Le devis visé était descriptif au point d'imposer une dimension très précise (1,54 mètre sur 3,76 mètres, par exemple) plutôt que d'exiger une taille minimale et maximale à respecter pour le bien. Il demeure possible d'exiger une dimension très précise pour tout type de bien dans un appel d'offres, mais cette exigence doit être justifiée par les besoins de l'organisme et avoir été établie à la suite d'une analyse sérieuse et objective.

## LES PRATIQUES À ADOPTER

Il existe encore peu d'ouvrages et de documentation<sup>3</sup> au Québec expliquant concrètement ce que doit contenir un devis de performance. Pour soutenir les employés municipaux dans la rédaction de devis de performance, le Bureau de l'inspecteur général et le Contrôleur général de la Ville de Montréal prévoient d'offrir une formation à ce sujet en 2022.

Entre-temps, l'inspectrice générale a identifié quelques pratiques à mettre de l'avant afin de se conformer à la loi, qui ont émergé à la suite d'enquêtes ou de vérifications.

### Évaluer les besoins du requérant avant de rédiger le devis

Tout organisme municipal devrait procéder à une évaluation rigoureuse de ses besoins afin d'être en mesure d'établir ensuite les critères de performance du devis. Il est de plus préférable que cette évaluation soit documentée afin d'en démontrer le sérieux et d'être en mesure d'en fournir une copie dans le cadre d'une vérification le cas échéant.

### Recueillir de l'information auprès de plusieurs fournisseurs

L'évaluation des besoins de l'organisme municipal pour un appel d'offres peut impliquer de communiquer avec diverses entreprises actives sur le marché afin de connaître l'éventail des produits et services offerts et de s'assurer d'un maximum de concurrence. A fortiori, ces échanges avec plusieurs fournisseurs potentiels exigent une écoute active ayant pour objectif d'ouvrir le marché à un maximum de concurrents qui proposeront des produits en fonction des besoins identifiés. Cette démarche doit démontrer une réelle ouverture à accueillir leurs commentaires et ne doit pas être faite uniquement pour la forme. D'ailleurs, l'inspectrice générale ne saurait tolérer une communication avec un seul fournisseur pour définir les exigences du devis.

<sup>2</sup> Rapport de recommandation sur la gestion contractuelle des appels d'offres de groupes électrogènes à l'Office municipal d'habitation de Montréal, Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal, 21 septembre 2020.

<sup>3</sup> Outil d'aide à la rédaction des devis en termes de performance ou d'exigence fonctionnelle, Union des municipalités du Québec, 2020.

**Éviter de recourir à un seul produit de référence**

Un produit de référence est un produit inscrit dans le devis et qui répond aux exigences spécifiées pour l'appel d'offres. Un devis de performance ne devrait pas contenir de référence à un seul produit précis puisque les exigences du devis devraient être basées sur les besoins de l'organisme public, tout en s'assurant de la participation d'un maximum de concurrents à l'appel d'offres. Il appartient donc aux soumissionnaires de trouver la meilleure manière de répondre aux besoins exprimés dans le devis de l'organisme municipal. De plus, utiliser la fiche technique d'un seul produit pour concevoir un devis de performance en ajoutant la mention « équivalent approuvé » constitue une pratique qui ne satisfait pas aux exigences de la loi.

L'inspectrice générale convient que le changement imposé par le projet de loi 155 peut entraîner une charge de travail différente et plus laborieuse. Toutefois, une telle justification ne saurait être acceptée pour outrepasser la conception d'un devis de performance.

**Bannir l'utilisation de critères très précis**

Il est préférable d'exclure des critères extrêmement précis dans un devis de performance à moins d'être en mesure de justifier ce recours au terme d'une analyse préalable des besoins pour l'appel d'offres. Par exemple, pour les critères relatifs aux dimensions d'un bien à acquérir, le recours à des exigences de type « 4,64 mètres long sur 2,16 mètres de large » est à proscrire.

Il est préférable d'exiger des dimensions maximales et minimales à respecter et ainsi laisser le marché trouver un produit qui répond aux besoins.

# Procédure portant sur la description des spécifications techniques recherchées dans un appel d'offres public en termes de performance ou d'exigence fonctionnelle

- Le recours à des caractéristiques descriptives
- Les produits de référence dans un devis descriptif
- Les demandes d'équivalence



# Procédure portant sur la description des spécifications techniques recherchées dans un appel d'offres public en termes de performance ou d'exigence fonctionnelle



Bien qu'il existe encore peu de ressources disponibles afin d'aider les intervenants à la rédaction d'un devis de performance, la Ville de Montréal a rédigé une procédure applicable à toutes ses unités d'affaires afin de les aider à se conformer à la loi.

Disponible depuis le 5 juillet 2021, cette procédure (C-OG-DG-P-21-002) s'ajoute à l'encadrement administratif du 11 janvier 2021 (C-OG-DG-D-21-001) et explique les principes applicables à la rédaction d'un devis de performance en plus d'offrir des consignes pour respecter

cette obligation. Cette procédure vient également établir les pratiques à observer lorsque le recours exceptionnel au devis descriptif est nécessaire pour un appel d'offres. Il est donc important pour tous les employés de la Ville affectés à la conception de devis d'en prendre connaissance.

## LE RECOURS À DES CARACTÉRISTIQUES DESCRIPTIVES

Dans tout appel d'offres, l'utilisation d'un devis descriptif « doit être précédée d'une recherche et étude sérieuse et documentée qui permettent de justifier et d'expliquer le

recours à ce type de caractéristiques ». Un devis descriptif étant l'exception, cette recherche permettra de justifier son utilisation advenant une enquête du Bureau de l'inspecteur général.

## LES PRODUITS DE RÉFÉRENCE DANS UN DEVIS DESCRIPTIF

Lorsque le recours à un devis descriptif est nécessaire, l'insertion d'un produit de référence est possible. Cependant, le Bureau de l'inspecteur général a constaté

au cours des dernières années que le choix du produit de référence constitue un avantage indéniable pour l'entreprise dont le produit est indiqué comme modèle de référence,

particulièrement pour les appels d'offres visant les projets de construction. Cet avantage s'explique par le fait que les entrepreneurs généraux peuvent économiser temps et ressources en utilisant le produit de référence plutôt que de déposer une demande d'équivalence.

La procédure de la Ville impose de procéder à « une recherche exhaustive des produits (marque ou modèle, par exemple) acceptables, disponibles sur le marché et qui

sont conformes aux spécifications techniques identifiées ». De cette façon, si plus d'un produit respecte les exigences, ces produits doivent être indiqués dans le devis afin que les soumissionnaires puissent solliciter des prix chez divers concurrents ou sous-concurrents durant l'affichage, tout en précisant que tout autre produit non listé peut faire l'objet d'une demande d'équivalence.

## LES DEMANDES D'ÉQUIVALENCE

La procédure rappelle que le recours à des caractéristiques descriptives ne peut être utilisé dans un devis qu'à titre d'exception. Dans ce cas, il est impératif de permettre la proposition de produits équivalents par les soumissionnaires et de prévoir un processus d'évaluation des équivalences équitable et objectif.

En premier lieu, le processus d'évaluation des équivalences doit être documenté afin d'en démontrer l'objectivité et l'équité. Cet exercice de documentation sera également utile afin de démontrer la rigueur du processus lors d'une éventuelle enquête du Bureau de l'inspecteur général.

En second lieu, chaque appel d'offres doit préciser une date limite pour le dépôt des demandes d'équivalence qui doit être fixée avant la date limite de dépôt des soumissions. Advenant une acceptation de l'équivalence, un addenda doit être publié avant la date limite de réception des soumissions afin de la publiciser.

L'inspectrice générale salue cette pratique qui stimulera la concurrence puisqu'elle permettra à tous les soumissionnaires potentiels d'insérer le produit dans leur soumission. Par ailleurs, elle appuie la recommandation de la Ville de Montréal voulant que l'usage d'une norme établie par un organisme indépendant (BNQ, ACNOR, ASTM, ISO, entre autres) doive être privilégié si possible.

# Les activités de prévention

- Réconcilier les exigences de l'appel d'offres avec la qualité des produits recherchés
- Innover pour stimuler la concurrence
- S'assurer de calibrer les critères de qualité
- Appliquer les mécanismes de contrôle contractuels

03



# Les activités de prévention

# 03

Les enquêtes du Bureau de l'inspecteur général peuvent conduire à recommander au conseil municipal l'annulation ou la suspension d'un contrat municipal. Elles peuvent également être à l'origine d'interventions visant à prévenir la répétition des manquements observés durant les enquêtes. Voici des exemples de cas où des interventions du Bureau de l'inspecteur général ont été réalisées dans cette seconde catégorie.



À la suite d'une enquête portant sur plusieurs contrats de construction et de rénovation de divers arénas à la Ville de Montréal, les enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général ont constaté des manquements au processus

de gestion contractuelle. Ces manquements découlaient principalement d'un manque de connaissance des règles applicables en matière d'appel d'offres concernant les devis de performance.

## RÉCONCILIER LES EXIGENCES DE L'APPEL D'OFFRES AVEC LA QUALITÉ DES PRODUITS RECHERCHÉS

Les enquêteurs ont constaté que certains ingénieurs à l'emploi de la firme externe mandatée pour rédiger des devis ne connaissaient pas ces règles. Par exemple, un témoin rencontré leur a expliqué préférer rédiger des devis descriptifs, car, selon lui, ce type de devis minimisait les risques d'erreurs pour des appareils mécaniques complexes.

Or, cette pratique est proscrite depuis l'entrée en vigueur du projet de loi 155 qui impose de rédiger des devis de performance en priorité sur les devis descriptifs (pour plus de détails, lire le texte *Procédure portant la description des spécifications techniques recherchées dans un appel d'offres public en termes de performance ou d'exigence*

*fonctionnelle*). Bien que les ingénieurs mandatés ne soient pas des employés municipaux, l'inspectrice générale rappelle que ceux-ci sont tenus de respecter les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* dans la préparation des devis pour la Ville de Montréal.

Il est par ailleurs important de souligner que l'expérience antérieure avec un produit ne constitue pas un critère à prendre en considération dans l'évaluation des besoins avant la rédaction de l'appel d'offres. Des employés municipaux ont, par exemple, indiqué aux enquêteurs qu'ils définissaient leurs critères en fonction d'un produit avec lequel ils avaient historiquement eu de bonnes expériences. Bien que ces employés soient de bonne foi, la définition des besoins du service municipal pour un appel d'offres doit être faite en

fonction de la performance ou des exigences fonctionnelles requises. Elle ne doit pas découler des caractéristiques propres à un produit en particulier. Inversement, si des problèmes sont survenus dans le passé avec un produit, il faut être en mesure de déterminer leur source afin d'établir les exigences fonctionnelles qui en préviendront la répétition.

Les enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général ont par la suite rencontré les intervenants de la Ville responsables de la gestion contractuelle afin de leur présenter leurs constats et en prévenir la récurrence. Parmi les solutions envisagées, il y avait celle de faire l'achat de certains équipements dans un contrat distinct des autres travaux de réfection de l'aréna de façon à pouvoir ensuite évaluer le rendement du fournisseur et en cas d'insatisfaction, l'écarter des futurs appels d'offres.

## INNOVER POUR STIMULER LA CONCURRENCE

Les activités de prévention du Bureau de l'inspecteur général peuvent parfois servir à informer les différents intervenants de la Ville de Montréal sur des faits importants par rapport au marché que vise leur appel d'offres. Ces informations peuvent ensuite être utilisées pour adapter de nouveaux appels d'offres au marché et ainsi favoriser la concurrence. C'est ce qui a été fait à la suite de l'octroi d'un contrat portant sur la réparation de bacs roulants servant à la collecte des ordures ménagères ainsi que des matières recyclables et organiques.

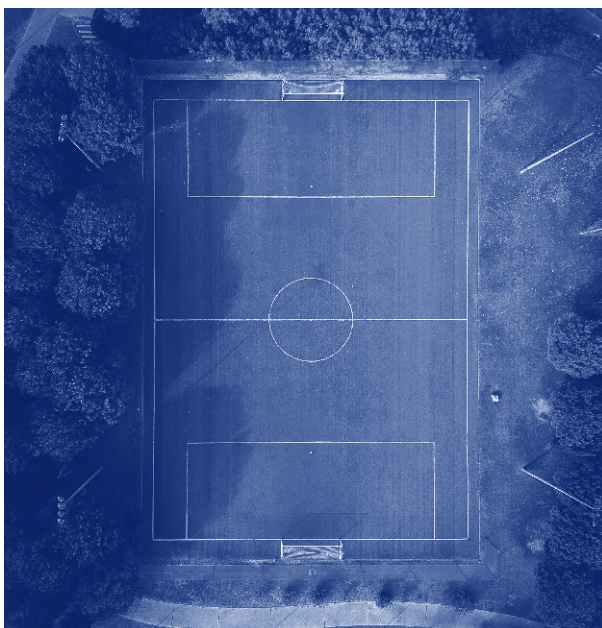
L'appel d'offres visait à obtenir des services de réparation pour les bacs roulants desservant l'ensemble des 19 arrondissements montréalais. Il y était exigé que le futur adjudicataire ait en permanence en sa possession des pièces d'origine pour divers modèles de bacs utilisés sur le territoire montréalais et fabriqués par différents manufacturiers. Or, dans le cadre de leurs vérifications, les enquêteurs ont appris qu'un des manufacturiers avait une entente de distribution exclusive avec une entreprise québécoise et refusait de vendre ses pièces à d'autres distributeurs. Conséquemment, l'entreprise québécoise a été la seule à pouvoir déposer une soumission conforme puisqu'elle pouvait répondre à toutes les exigences de l'appel d'offres.

Cette information n'était pas connue des intervenants municipaux avant la publication de leur appel d'offres. Après avoir été mis au courant, ils ont aussitôt exploré diverses solutions pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise à l'appel d'offres suivant. Ils ont notamment proposé de procéder à l'octroi de deux contrats. Un contrat viserait l'exécution des travaux et l'autre, l'approvisionnement de pièces auprès des manufacturiers et distributeurs de bacs. Cette nouvelle avenue a été bien accueillie par l'inspectrice générale qui a salué la réponse rapide du service pour corriger la situation.



## S'ASSURER DE CALIBRER LES CRITÈRES DE QUALITÉ

Au fil des années, le Bureau de l'inspecteur général a reçu plusieurs dénonciations concernant des appels d'offres portant sur la pose de gazon synthétique sur des terrains de soccer extérieurs. L'année 2021 n'y fait pas exception, alors que trois signalements ont été traités. Certains enjeux s'en dégageant s'avèrent récurrents et méritent d'être discutés ci-après.



Obtenir un adjudicataire de qualité constitue le souci premier d'un bon nombre d'employés municipaux contactés par le Bureau de l'inspecteur général. Afin d'atteindre cet objectif, deux voies contractuelles empruntées fréquemment consistent à recourir soit à un appel d'offres à deux enveloppes ou à une enveloppe avec pondération qualitative<sup>4</sup>, soit à inclure une clause d'expérience.

La difficulté réside toutefois dans le calibrage des critères de qualité ou des clauses d'expérience. Des critères jugés trop restrictifs par des soumissionnaires suscitent fréquemment des plaintes, encore plus s'ils constituent

une proportion significative du pointage qualitatif ou si la clause est éliminatoire.

Certains appels d'offres demandaient ainsi que le soumissionnaire possède une expérience préalable dans la pose de revêtements synthétiques ayant certaines caractéristiques spécifiques comme le type et la couleur de granules ou la méthode d'assemblage des joints. Or, ce ne sont pas tous les fournisseurs qui sont en mesure de satisfaire à de tels critères, bien qu'ils puissent offrir d'autres produits de qualité.

Face à cet effet restrictif sur le bassin de soumissionnaires potentiels, l'organisme public doit s'assurer d'établir un lien rationnel entre son besoin à combler et le critère inséré dans l'appel d'offres. Il faut, par exemple, qu'il y ait une différence pratique entre la pose d'un revêtement composé de granules d'un type ou d'une couleur donnée versus un autre type de granule. S'il n'y en a pas, l'exigence d'une expérience antérieure du soumissionnaire dans la pose d'un revêtement avec un type de granules précis pourrait être considérée abusive et une intervention pourrait avoir lieu pour la retirer des documents d'appel d'offres.

Dans le même ordre d'idées, des dénonciations récentes reprochaient aux donneurs d'ouvrage d'intégrer une surabondance de critères ou d'exigences dans leurs documents d'appels d'offres. Les soumissionnaires avaient ainsi à répondre à un long questionnaire sur une variété de sujets.

D'une part, il n'y avait aucune indication explicite dans les documents d'appel d'offres sur la pondération accordée audit questionnaire, ce qui a eu comme résultat de créer une incertitude sur son importance lors de l'analyse des soumissions, alors même que les entreprises devaient être en mesure de bien comprendre comment leur soumission allait être évaluée. D'autre part, certaines questions posées aux soumissionnaires potentiels pouvaient s'avérer redondantes vis-à-vis d'autres éléments à fournir, ou à ce point floues qu'il devenait difficile de comprendre ce que le donneur d'ouvrage

<sup>4</sup>Pour les appels d'offres à une enveloppe, les soumissions conformes sur le plan administratif et technique reçoivent un pointage établi selon une grille de pondération et d'évaluation incluant les prix. Le contrat est accordé à l'adjudicataire dont la soumission a reçu le plus haut pointage. Pour le système de pondération et d'évaluation à deux enveloppes, les soumissions conformes sur le plan administratif et technique sont évaluées à partir d'une grille de pondération et un pointage intérimaire est attribué. La deuxième enveloppe contenant le prix est ouverte uniquement pour les soumissions ayant obtenu un pointage égal ou supérieur à 70 %. Un pointage final leur est ensuite attribué. Le contrat est accordé au soumissionnaire dont la proposition a reçu le plus haut pointage final. Pour en savoir plus, consulter le document [Faire affaire avec la Ville de Montréal](#), produit par le Service de l'approvisionnement de la Ville de Montréal.

cherchait à valider. Par exemple, non seulement voulait-il que les soumissionnaires fournissent une garantie d'une certaine durée pour le gazon synthétique, mais il demandait en plus de décrire la façon de fournir cette garantie. De même, il leur était demandé de fournir des informations sur ce qui rendait leur entreprise innovante.

Estimant notamment que les documents d'appels d'offres n'étaient pas clairs et semblaient aller dans plusieurs directions différentes, plusieurs fournisseurs ont choisi de ne pas participer au processus contractuel ce qui a mené à la réception d'une seule soumission. Cette dernière s'est avérée non conforme et l'appel d'offres a dû être annulé. Très rapidement, un second appel d'offres, quasi identique au premier, a été publié. Or, comme les mêmes enjeux y subsistaient, le donneur d'ouvrage n'a à nouveau reçu qu'une seule soumission, et a dû encore une fois annuler l'appel d'offres, cette fois-ci pour une raison technique.

Rencontré par le Bureau de l'inspecteur général, l'arrondissement a indiqué n'avoir entrepris aucune démarche à la suite de l'annulation du premier appel d'offres afin de déterminer quelles rectifications pouvaient être effectuées pour solliciter davantage la concurrence en vue du second appel.

Une saine gestion contractuelle aurait plutôt voulu qu'une révision de la documentation soit entreprise. Pour ce faire, une bonne pratique consisterait à recenser les appels d'offres publiés par d'autres arrondissements afin de s'en inspirer, tout en les adaptant aux besoins particuliers de son organisation.

Au terme de l'analyse des dossiers présentés ci-haut sur la pose du gazon synthétique, le Bureau de l'inspecteur général a communiqué ses constats aux arrondissements concernés afin de les sensibiliser aux mesures pouvant être mises en œuvre pour clarifier leurs exigences contractuelles et favoriser une plus grande ouverture au marché lors des prochains appels d'offres.

## APPLIQUER LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE CONTRACTUELS

Lors d'une enquête portant sur l'exécution de contrats de nettoyage de puisards et d'égouts, certains manquements ont été relevés. Ceux-ci se divisaient globalement en deux catégories: les manquements liés aux opérations et ceux en lien avec la reddition de comptes et la facturation aux arrondissements.

Pour ce qui est de la catégorie liée aux opérations, plusieurs manquements ont pu être expliqués, après vérifications, par une dérogation accordée par la Ville de Montréal relativement aux prescriptions du devis, en raison notamment d'ajustements requis par la pandémie de COVID-19.

Pour ce qui concerne le deuxième type de manquements, l'adjudicataire a fourni des pièces justificatives initialement manquantes, comme les billets de pesée, à la demande du Bureau de l'inspecteur général. Il a reconnu que d'autres documents requis, tels que des rapports journaliers d'avancement des travaux, demeuraient manquants, bien que les services aient réellement été rendus. L'entreprise s'est engagée à corriger le tir.

Par ailleurs, l'enquête a permis de démontrer certaines lacunes dans l'approbation des factures par les arrondissements concernés. En effet, comme mentionné ci-haut, certains documents nécessaires à la reddition de comptes journalière n'ont pas été fournis par l'adjudicataire, alors que d'autres pièces justificatives portant sur des services rendus n'ont pas été jointes aux factures. Malgré ces lacunes, les arrondissements ont approuvé et payé les factures. De plus, alors que les arrondissements auraient pu recourir aux données GPS indiquant les déplacements des camions afin de suppléer aux pièces manquantes, lors de la conciliation des factures, l'enquête démontre que cette démarche de vérification additionnelle n'a pas été effectuée.

Une rencontre a été tenue avec chaque arrondissement visé afin de leur présenter les constats qui précèdent. Leurs représentants se sont engagés à resserrer l'application des mesures de contrôle à leur disposition.

# Les bonnes pratiques : Le délai entre l'ouverture des soumissions et la décision sur l'octroi aux soumissionnaires

— Les recommandations de l'inspectrice générale





# Le délai entre l'ouverture des soumissions et la décision sur l'octroi aux soumissionnaires



Le Bureau de l'inspecteur général a traité des dénonciations portant sur les longs délais entre l'ouverture des soumissions et la communication de la décision d'octroi à l'adjudicataire et aux soumissionnaires. Ces délais prolongés peuvent avoir des impacts sur les adjudicataires et la concurrence, comme ne pas être en mesure de planifier adéquatement le calendrier des travaux ou de remplir les conditions de la soumission qui ont changé depuis son envoi.

Le Bureau de l'inspecteur général est intervenu dans un dossier pour lequel le délai pour donner une réponse définitive à l'adjudicataire a été de plus d'une douzaine de mois. Ce délai, causé notamment par la réalisation d'évaluations techniques et la pandémie de COVID-19, a fait en sorte que la firme sélectionnée pour réaliser l'entente-cadre d'une durée de trois ans ne pouvait plus honorer le coût d'achat de l'équipement faisant partie du contrat initial, en raison notamment de l'augmentation du coût du transport. Après plusieurs échanges entre la firme, les services concernés et le Bureau de l'inspecteur général, la Ville a convenu finalement de résilier le contrat.

Le deuxième cas à l'étude est celui d'une entreprise qui avait été le plus bas soumissionnaire dans le cadre d'un appel d'offres sur le déneigement, publié par un service central pour un arrondissement. Six semaines après la fermeture de l'appel d'offres, cette entreprise spécialisée souhaitait obtenir une réponse définitive sur l'adjudication du contrat afin de prendre une décision sur sa participation ou non à un nouvel appel d'offres lancé par un autre arrondissement.

Le service n'étant pas en mesure de lui confirmer l'octroi du contrat avant la date de dépôt des soumissions de ce second appel d'offres, l'entreprise a néanmoins décidé d'y participer et l'a remporté.

Finalement, le service central a annulé le premier appel d'offres, car les soumissions reçues étaient au-delà de l'estimation des coûts. Le service n'a cependant jamais fourni l'information au soumissionnaire puisque celui-ci avait réussi entre-temps à obtenir un autre contrat municipal. Malgré le fait que l'entreprise ait décroché un contrat dans son domaine, cette dernière, tout comme ses concurrentes, aurait souhaité être mise au courant rapidement de la décision finale ou de l'évolution de l'analyse des soumissions de l'appel d'offres municipal auquel elle avait participé.

## LES RECOMMANDATIONS DE L'INSPECTRICE GÉNÉRALE

Pour favoriser une communication efficace avec les entreprises qui soumissionnent à des appels d'offres de la Ville de Montréal et pour entretenir de bonnes relations d'affaires établies sur la confiance, l'inspectrice générale suggère aux services centraux, arrondissements et organismes liés d'adopter les pratiques suivantes, à la suite de l'ouverture des enveloppes et de l'analyse de conformité des soumissions.

- 1.** Si possible, informer rapidement les entreprises de la sélection de l'adjudicataire. Ainsi, les soumissionnaires pourraient connaître son identité dès l'envoi de la recommandation aux élus en précisant que la décision deviendra finale au moment de l'octroi du contrat par résolution. Cette façon de faire permettrait aux donneurs d'ouvrage d'entretenir de bonnes relations avec les fournisseurs et à ces derniers de planifier leur carnet de commandes.
- 2.** Dans le même ordre d'idées, les services municipaux devraient informer sans tarder les soumissionnaires de la décision de ne pas donner suite ou d'annuler un appel d'offres. Cette communication leur permettrait de participer rapidement à de nouveaux appels d'offres en plus de démontrer la volonté de la Ville d'entretenir des relations respectueuses et transparentes avec ses fournisseurs.

# Interventions en amont

- Clauses contraignantes relatives à l'expérience des soumissionnaires
- Exigences pour les licences, permis et autorisation
- Vice technique

05



# Interventions en amont



Le Bureau de l'inspecteur général traite régulièrement des dénonciations de nature variée qui concernent des appels d'offres en cours de publication. Ces dénonciations font rapidement l'objet d'une cueillette d'informations et d'échanges avec les donneurs d'ouvrage afin de vérifier leur bien-fondé et de proposer des ajustements le cas échéant.

Rappelons que tout citoyen, employé municipal, personne morale liée ou élue ou encore cocontractante de la Ville peut communiquer avec le Bureau de l'inspecteur général pour transmettre des renseignements pertinents à la réalisation du mandat de l'inspectrice générale. C'est grâce au souci d'intégrité et d'équité ainsi qu'au courage de ces personnes que des enquêtes peuvent être déclenchées.

Voici des exemples d'appels d'offres qui ont fait l'objet de dénonciations au moment de leur publication et que le

Bureau de l'inspecteur général a traitées avec la collaboration des donneurs d'ouvrage, afin de régulariser la situation. Le cas échéant, le Bureau a proposé des pistes de solution pour permettre aux organismes publics de corriger la situation afin que l'appel d'offres puisse suivre son cours dans le respect des échéanciers. Ces interventions en amont ont contribué de plus à élargir le bassin des soumissionnaires potentiels, à respecter l'intégrité du processus contractuel et à favoriser une saine gestion des fonds publics.

## CLAUSES CONTRAIGNANTES RELATIVES À L'EXPÉRIENCE DES SOUMISSIONNAIRES

Comme il a été mentionné ailleurs dans ce rapport, il arrive que des services, arrondissements ou organismes liés inscrivent une ou des clauses d'admissibilité qui peuvent inciter des entreprises à ne pas soumissionner à un appel d'offres alors qu'elles ont l'expérience et la capacité d'y répondre.

À titre d'exemple, un entrepreneur a dénoncé le fait qu'un donneur d'ouvrage exigeait dans son appel d'offres la réalisation de deux projets d'aménagement d'un parc urbain, chacun doté d'un budget de 2M\$ et plus, au cours des cinq dernières années. Selon lui, la valeur des projets réalisés était trop élevée et ne reflétait pas l'estimation des futurs travaux à effectuer dans le parc qui s'élevait à plus de 320 000\$, avant taxes. Le dénonciateur souhaitait que le donneur d'ouvrage révisé à la baisse la valeur des contrats

réalisés afin de permettre à son entreprise d'être conforme à cette clause d'admissibilité.

À la suite d'échanges avec le Bureau de l'inspecteur général sur le bien-fondé de la plainte, l'organisation municipale a reconnu que cette clause restreignait indûment la concurrence. Elle a donc produit un addenda ramenant la valeur des projets réalisés antérieurement par les soumissionnaires au budget évalué pour le réaménagement du parc. Elle a aussi reporté d'une semaine la date d'ouverture des soumissions, afin de permettre à un plus grand nombre de fournisseurs potentiels de soumissionner.

## EXIGENCES POUR LES LICENCES, PERMIS ET AUTORISATION

Cette section est consacrée à des dénonciations en lien avec les permis, licences et autorisations que doivent avoir les soumissionnaires pour réaliser un contrat municipal.

Rappelons qu'au Québec, quiconque exécute ou fait exécuter des travaux de construction doit détenir une licence de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ), à moins d'en être exempté par la loi. Certains travaux comme l'électricité exigent des licences spécifiques de la RBQ, lesquelles sont précisés dans les critères d'admissibilité de l'appel d'offres. Cette exigence peut être source de confusion du côté des soumissionnaires et conduire éventuellement à leur exclusion si elle est mal interprétée.

Le Bureau de l'inspecteur général est ainsi intervenu dans un appel d'offres visant l'enlèvement et l'installation de bornes numériques. Il s'agissait du deuxième appel d'offres pour le même projet.

Dans le cas du premier appel d'offres, l'arrondissement exigeait une licence d'entrepreneur appropriée, valide, non restreinte aux fins d'obtention d'un contrat public et émise par la RBQ, faute de quoi la soumission serait automatiquement rejetée. On exigeait également de détenir une licence d'entrepreneur spécialisé avec toutes les sous-catégories nécessaires à la réalisation des travaux visés par l'appel d'offres. L'arrondissement a décidé d'annuler le premier appel d'offres, car le plus bas soumissionnaire n'avait pas les licences de la RBQ et que les prix proposés par les autres soumissionnaires étaient au-delà de l'estimation.

Pour le deuxième appel d'offres de l'arrondissement, le seul soumissionnaire à y avoir répondu détenait la presque totalité des licences exigées, à l'exception de celle pour la

réalisation des travaux en électricité qu'il a confiée à un sous-traitant détenant la licence appropriée. Une dénonciation a été déposée au Bureau de l'inspecteur général portant sur la non-conformité du soumissionnaire à ce critère d'admissibilité. À la suite d'échanges avec le Bureau de l'inspecteur général, l'arrondissement a annulé ce deuxième appel d'offres puisque le soumissionnaire ne répondait pas à l'exigence de détenir la licence pour exécuter les travaux en électricité, comme cela était indiqué dans le devis.

Une conclusion semblable a également été rendue dans le cas d'un contrat de gré à gré visant l'installation d'un système d'ouverture de portes et de contrôle d'accès. L'adjudicataire n'avait pas le permis exigé par la *Loi sur la sécurité privée* pour réaliser ce type de contrat. Il avait donc confié les travaux à un sous-traitant ayant ce permis. La situation a été dénoncée au Bureau de l'inspecteur général qui a fait des vérifications auprès du donneur d'ouvrage. Celui-ci a convenu de résilier le contrat en raison de la non-conformité à l'exigence de détenir un permis du Bureau de la sécurité privée pour installer un tel système.

Une entreprise s'est par ailleurs plainte auprès d'un arrondissement et du Bureau de l'inspecteur général de l'application du critère d'admissibilité visant à détenir une autorisation de l'Autorité des marchés publics pour réaliser un contrat municipal de 185 000 \$. En vertu de la loi, cette autorisation n'est exigée que pour les contrats de services professionnels d'un million de dollars et plus. L'arrondissement a rapidement reconnu son erreur et a retiré le critère réclamant l'autorisation de l'Autorité des marchés publics de son appel d'offres.

## VICE TECHNIQUE

Dans le cas de l'appel d'offres suivant, les soumissionnaires ont reçu des documents indiquant deux heures de fermeture à deux adresses différentes pour le dépôt des soumissions. Sur l'enveloppe de retour, l'heure de fermeture indiquait 10 h 30 à l'adresse A. À la page descriptive du système électronique d'appel d'offres (SEAO), l'heure de fermeture inscrite était 11 h, le même jour, à l'adresse B, comme c'est habituellement le cas pour les appels d'offres de ce donneur d'ouvrage.

Le jour de fermeture, une entreprise soumissionnaire s'est présentée à 10 h 30 à l'adresse A. On lui a indiqué sur place de se présenter plutôt à l'adresse B d'ici 11 h pour déposer sa proposition. L'entreprise est arrivée à destination avec quelques minutes de retard. L'ouverture des enveloppes a révélé que l'entreprise retardataire était le plus bas soumissionnaire. Sa soumission a toutefois été rejetée en raison de sa remise après l'heure de fermeture. L'entreprise

a porté plainte au Bureau de l'inspecteur général. Selon elle, son retard était dû à une erreur de la Ville de Montréal. À la suite de l'analyse de la plainte par le Bureau de l'inspecteur général, le donneur d'ouvrage a décidé d'annuler l'appel d'offres en raison d'un vice technique et afin d'assurer un traitement équitable entre tous les soumissionnaires.

Tous ces cas illustrent la pertinence des interventions du Bureau de l'inspecteur général au moment de la publication des appels d'offres, lesquelles ont souvent permis aux donneurs d'ouvrage de procéder à des correctifs sans mettre fin au processus d'adjudication, et toujours dans le respect des échéanciers.

# Rapport d'enquête

# Enquête sur la gestion contractuelle de la Société de transport de Montréal concernant les modifications apportées à divers contrats

- Résumé
- Cadre normatif applicable
- Analyse et constats
- Mesures de redressement
- Conclusion et recommandation



# Rapport d'enquête : Enquête sur la gestion contractuelle de la Société de transport de Montréal concernant les modifications apportées à divers contrats



## RÉSUMÉ

La Société de transport de Montréal a fait l'objet d'une enquête du Bureau de l'inspecteur général portant sur des modifications à deux contrats d'approvisionnement et un contrat de service qui ont entraîné d'importantes hausses de coût. Par exemple, des augmentations de 62 %, 96 % et 336 % ont été accordées à des adjudicataires afin de mener les contrats à terme.

La STM a évoqué diverses raisons pour justifier ces augmentations, dont celle de vouloir disposer d'enveloppes budgétaires suffisantes pour répondre à de nouveaux besoins déclarés en cours de route ou pour remédier aux erreurs commises au moment de l'appel d'offres. Il n'en demeure pas moins qu'en effectuant certaines modifications contractuelles, la STM a contrevenu à la *Loi sur les sociétés de transport en commun* et à son *Règlement concernant la gestion contractuelle*.

En réponse à un avis préalable résumant les manquements observés lors de l'enquête du Bureau de l'inspecteur général, la STM a mis de l'avant de nouvelles mesures, tout en en proposant certaines autres. L'inspectrice générale recommande de les mettre rapidement en œuvre à l'intérieur d'un plan d'action afin d'assurer une saine gestion contractuelle conforme au cadre normatif applicable.

Dans le cadre de son mandat de surveillance de la passation des contrats publics, le Bureau de l'inspecteur général a constaté que la Société de transport de Montréal avait consenti des augmentations d'enveloppes monétaires à

divers adjudicataires. Une enquête a donc été menée sur les pratiques de la STM pour ce qui a trait aux modifications de trois contrats octroyés à la suite d'appels d'offres.

Contrats retenus au terme de l'enquête du Bureau de l'inspecteur général					
Titre	Nature	Montant initial	Augmentations	Montants augmentés	Variations (%)
Approvisionnement en fournitures de bureau (STM-6493-02-19-02)	Approvisionnement	398 795,86 \$	1 341 549,14 \$	1 740 345,00 \$	336 %
Approvisionnement en mobilier de bureau (STM-5361-03-16-02)	Approvisionnement	7 885 606,37 \$	281 688,75 \$	8 167 295,12 \$	3,6 %
			2 299 500,00 \$	10 466 795,12 \$	28 %
			7 593 047,00 \$	18 059 842,12 \$	96 %
Services de promotion (STM-5586-11-16-25)	Services	459 000 \$ <sup>5</sup>	286 571,16 \$	745 571,16 \$	62 %

Outre les constats pour chacun des contrats qui seront abordés plus loin, les employés de la STM rencontrés en cours d'enquête ont permis de brosser un portrait global de l'approche préconisée par leur organisation pour l'évaluation des augmentations contractuelles au moment des faits.

Depuis pareille date, la STM a entrepris des démarches afin de rectifier le tir, tout en en proposant certaines autres dans sa réponse à l'Avis aux personnes intéressées<sup>6</sup> que le Bureau de l'inspecteur général lui a fait parvenir. Ces éléments seront également abordés ci-dessous.

À noter que l'enquête n'a porté que sur la gestion contractuelle de la STM et qu'à ce titre, aucune inférence ne doit être tirée quant à la qualité des services rendus par les divers adjudicataires des contrats visés.

<sup>5</sup> La valeur initiale du contrat était de 229 500 \$ pour un terme de deux ans, suivi d'une option de renouvellement de deux ans au même montant. S'agissant de l'exercice d'une clause prévue au contrat, cela ne constitue donc pas une modification.

<sup>6</sup> Avant de rendre publics les résultats de son enquête et le cas échéant de déposer un rapport de recommandations en vertu de l'article 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal*, conformément à son devoir d'équité procédurale, l'inspectrice générale transmet aux parties concernées un Avis aux personnes intéressées indiquant les faits pertinents recueillis au cours de l'enquête de son bureau. À la suite de 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. Un tel avis a été envoyé à la STM le 16 août 2021 et les faits et arguments qui ont été invoqués dans la réponse de l'organisme ont été considérés par l'inspectrice générale préalablement à la rédaction de ce rapport.

## CADRE NORMATIF APPLICABLE

Avant de traiter des manquements observés dans la gestion des trois contrats de la STM, il est important de préciser le cadre normatif applicable en matière de modification contractuelle.

Ce cadre a été défini en 1978 par l'arrêt *Adricon* de la Cour suprême<sup>7</sup>. Dans cette affaire, le plus haut tribunal du pays tranchait qu'une municipalité n'avait pas besoin de retourner en appel d'offres malgré le fait que la valeur monétaire de la modification envisagée à un contrat en cours d'exécution excédait le seuil d'appel d'offres.

Cependant, cette modification devait préalablement satisfaire certaines exigences afin d'éviter de servir de voie de contournement aux obligations d'appels d'offres incombant aux villes. Ainsi, pour être valide, toute modification doit constituer un accessoire du contrat et ne doit pas en modifier la nature.

En 2010, cette règle jurisprudentielle a été intégrée aux différentes lois régissant les organismes municipaux, dont la Société de transport de Montréal et la Ville de Montréal, par l'article 102.1 :

« La société ne peut modifier un contrat accordé à la suite d'une demande de soumissions, sauf dans le cas où la modification constitue un accessoire à celui-ci et n'en change pas la nature. »<sup>8</sup>

Quelques remarques s'imposent. Dans un premier temps, le législateur ne donne aucune définition de ce qui constitue un accessoire ou un changement de la nature d'un contrat. Il faut donc procéder à une analyse au cas par cas de chaque modification envisagée par un donneur d'ouvrage municipal.

Dans un second temps, cette interprétation devra s'effectuer de manière restrictive<sup>9</sup>. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une exception à la règle générale que constitue la sollicitation concurrentielle du marché par voie d'appel d'offres. Autrement dit, la non-modification du contrat est la règle et l'approbation d'une modification, l'exception.

Toujours en 2010, un autre amendement a été apporté à l'article régissant les objectifs de la politique sur la gestion contractuelle devant alors être adoptée par tout organisme municipal. Dorénavant, elle devait inclure des « mesures visant à encadrer la prise de toute décision ayant pour effet d'autoriser la modification d'un contrat »<sup>10</sup>. Ainsi, dans le cadre de l'analyse d'une modification d'un contrat, il est donc également important de se référer au règlement sur la gestion contractuelle de la municipalité ou de l'organisme public afin de vérifier si ces mesures sont respectées.

En dernier lieu, le défaut de respecter l'ensemble de ces règles peut entraîner de graves conséquences. L'augmentation de l'enveloppe monétaire pourra alors être considérée comme un nouveau contrat octroyé de gré à gré à l'adjudicataire. Or, si la valeur de ce nouveau contrat dépasse le seuil d'appel d'offres, le fait de ne pas avoir observé les formalités applicables entraîne la nullité absolue, c'est-à-dire qu'il sera réputé n'avoir jamais existé.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> *Adricon Ltée c. East Angus (Ville d')*, [1978] 1 RCS 1107.

<sup>8</sup> *Loi sur les sociétés de transport en commun*, RLRQ c S-30.01, art. 102.1. Voir aussi pour la disposition équivalente pour les cités et villes, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ c C-19, art. 573.3.0.4.

<sup>9</sup> Voir aussi *Sotramex inc. c. Québec (Procureur général)*, J.E. 96-2258 (C.S.), para. 87-88.

<sup>10</sup> La politique de gestion contractuelle a depuis été remplacée par un règlement sur la gestion contractuelle, *Loi sur les sociétés de transport en commun*, art. 103.2, al. 3, par. 6°. Voir aussi pour la disposition équivalente pour les cités et villes, *Loi sur les cités et villes*, art. 573.3.1.2, al. 3, par. 6°.

<sup>11</sup> Voir notamment, *Montréal (Ville) c. Octane Stratégie inc.*, 2019 CSC 57, para. 39 et les articles 1416 et 1417 du Code civil du Québec.



## ANALYSE ET CONSTATS

De l'analyse des trois contrats de la STM se dégagent les quatre constats suivants.

### **Non-respect des conditions de l'article 102.1 de la Loi sur les sociétés de transport en commun**

Une modification contractuelle doit en premier lieu respecter les critères de la loi, soit les concepts de modification accessoire et l'absence de changement de la nature du contrat prévus à l'article 102.1 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, applicable aux contrats de la STM.

Malgré l'absence de définition de ce qui constitue la notion de « nature d'un contrat » qui doit faire l'objet de l'analyse, la jurisprudence fournit un exemple clair. Une modification qui aurait pour effet de changer un contrat forfaitaire en un contrat à prix unitaire ne serait pas acceptable<sup>12</sup>. La même conclusion s'imposerait dans le cas d'un contrat de services qui serait par exemple modifié de sorte à devenir un contrat d'approvisionnement.

Les modifications examinées lors de l'enquête du Bureau de l'inspecteur général sont conformes sous cet angle d'analyse. Les changements apportés aux contrats d'approvisionnement en fournitures de bureau et de mobilier ne l'ont été qu'au niveau des quantités de biens à livrer, sans ajouter des types de bien qui n'étaient pas inclus dans l'appel d'offres.

Pour ce qui est du contrat de services de promotion, la cause principale de son augmentation est due à l'ajout d'un mandat de distribution de masques lavables à la clientèle de la STM en raison de la pandémie de COVID-19 et de l'obligation de porter un masque dans des lieux publics. Or, les tâches incombant à l'adjudicataire incluaient notamment la distribution de divers articles promotionnels pour le compte du transporteur public. À noter que l'achat des masques a été effectué par la STM.

Cependant, les augmentations monétaires des trois contrats visés par l'enquête ne respectaient pas le cadre normatif puisqu'elles ne constituaient pas des modifications accessoires. Il s'agit encore une fois d'un concept non défini par la loi qui doit faire l'objet d'une analyse selon les circonstances propres à chaque contrat.

Certes, le pourcentage que représente l'augmentation par rapport au contrat initial constitue un élément important permettant d'apprécier le caractère accessoire ou non de la modification. Il n'y a toutefois pas de seuil fixe délimitant de façon absolue ce qui constituerait, ou non, une augmentation raisonnable. Alors que certaines décisions évoquent une fourchette pouvant aller de 15 % à 20 %, d'autres ont refusé des modifications inférieures<sup>13</sup>, ou encore en ont accepté qui étaient largement supérieures<sup>14</sup>. Il ne faut donc pas tenir pour acquis qu'une augmentation d'enveloppe monétaire sera conforme du seul fait qu'elle représente un faible pourcentage vis-à-vis du montant initialement octroyé.

Dans le cadre de contrats à prix unitaire, comme le sont les trois contrats analysés ici, cette même règle s'applique, mais avec une certaine souplesse. En effet, un appel d'offres à prix unitaire repose de façon intrinsèque sur une estimation préalable des quantités requises qui peut être sujette à un certain degré de variation raisonnable. À cet effet, il est avisé de se rapporter aux clauses du contrat pouvant spécifier, par exemple, un pourcentage de variation positif ou négatif des quantités qui sera jugé acceptable par les parties.<sup>15</sup>

Néanmoins, cette souplesse a ses limites :

*« Ceci étant, il arrive, dans des circonstances particulières, que l'on doive introduire une mesure de pondération, fondée sur la raisonnable, lorsque l'on s'aperçoit que la souplesse d'application du contrat à prix unitaire a servi à dénaturer les règles d'adjudication des contrats municipaux (art. 573 de la Loi sur les cités et villes). Dans ces circonstances, le*

<sup>12</sup> *Adricon Ltée c. East Angus (Ville d')*, précité, note 7.

<sup>13</sup> *Roxboro Excavation inc. c. Montréal (Ville de)*, 2015 QCCQ 1228, para. 91. Les travaux représentaient alors 13,7% du montant original.

<sup>14</sup> Par exemple, *Pavage LP inc. c. Municipalité de Sainte-Béatrix*, 2015, QCCQ 14897. Une augmentation de 42% a été jugée accessoire, mais le tribunal a insisté grandement sur les considérations particulières du dossier.

<sup>15</sup> Voir par exemple la décision *Transport Beaulé inc. c. Québec (Procureur général)*, 2011 QCCA 999, para. 8 à 16, où une clause spécifiait qu'une variation devait être en général de 15% des quantités prévues au bordereau des prix. Le cocontractant n'a reçu une compensation que pour la variation excédant cette fourchette prédéterminée de 15%.

*prix estimatif global qui assortit le contrat à prix unitaire pourra devenir un élément significatif d'appréciation de la raisonnable de l'augmentation du coût total; il permettra, notamment, de qualifier les modifications ou les ajouts au contrat initial. C'est d'ailleurs, sans le nommer, que le juge de première instance a appliqué le critère de la raisonnable lorsqu'il a écrit:*

*« La stipulation que les quantités sont approximatives laisse entendre une certaine souplesse à cet aspect du contrat, mais ne justifie pas, quant à moi, une réduction à zéro ni une augmentation à 100 fois, même en admettant pour les fins de cet argument que la demanderesse ait raison dans son interprétation de l'expression « esprit de devis ». »<sup>16</sup>*

La Cour d'appel a ajouté dans cette même décision que « l'ampleur des travaux exécutés et la modification substantielle des types de travaux requis ont changé la nature du contrat au point d'en altérer la réalité et de rendre accessoire le contrat initial. »<sup>17</sup>

Ce constat s'applique tout autant aux trois contrats de la STM sous analyse. Pour ce qui est du contrat d'approvisionnement en fournitures de bureau, une augmentation unique de 336 % est d'une ampleur telle qu'elle a pour effet de rendre accessoire le contrat initial.

Il en va de même pour les trois augmentations qui représentent cumulativement une hausse de 129 % du contrat de base d'approvisionnement en mobilier de bureau. Même prises isolément, les deuxième et troisième augmentations de 28 % et 96 % se situent nettement à l'extérieur du spectre de raisonnable compte tenu de la nature du contrat et des circonstances propres au dossier, qui seront traitées à la sous-section suivante.

Finalement, la même conclusion s'applique pour l'augmentation du contrat de services de promotion. Ce dernier avait une valeur initiale de 229 500 \$ par terme de deux ans, soit une valeur totale de 459 000 \$ après la levée de l'option de renouvellement en 2019. Or, la hausse de 286 571,16 \$ consentie en juillet 2020 représentait 62 % de cette somme totale et environ 125 % du montant pour un terme de deux ans, alors qu'elle ne devait couvrir que les dix mois restants du contrat.

## **Non-respect du Règlement concernant la gestion contractuelle de la STM**

Le deuxième constat se dégageant de l'analyse des trois contrats porte sur l'application par la STM des critères de son Règlement concernant la gestion contractuelle (RGC). Tel que mentionné précédemment, toute modification contractuelle doit non seulement être conforme à la loi, mais aussi aux dispositions prévues à cet effet dans le RGC de la STM, qui fait partie intégrante de tout contrat de la société de transport en commun.

Les dispositions en question se retrouvent à l'article 9.1, intitulé « Admissibilité d'une modification » :

*« Un contrat accordé ne peut être modifié, sauf dans le cas où cette modification constitue un accessoire à celui-ci et n'en change pas la nature. Une modification au contrat peut être effectuée seulement lorsque sont respectées les conditions suivantes :*

- *1 à 4 ci-dessous dans les cas où la modification entraîne une dépense;*
- *1 à 3 ci-dessous dans les cas où la modification n'entraîne aucune dépense ou entraîne un crédit.*

*Conditions à respecter :*

*Condition 1 : La modification ne change pas la nature du contrat.*

*Condition 2 : L'objet de la modification vise à corriger une situation qui survient en cours d'exécution du contrat et qui n'avait pas été prévue ou déterminée au moment de son attribution.*

*Condition 3 : La modification constitue un accessoire au contrat; est accessoire ce qui est intimement lié à l'objet du contrat et est nécessaire à sa réalisation.*

*Condition 4 : L'exécution de la modification par un autre fournisseur nuirait à l'exécution efficace et à la saine administration du contrat en cours. »*

<sup>16</sup> *Les Entreprises Nord Construction (1962) inc. c. Corporation ville de Saint-Hubert*, 1996 CanLII 5882 (QC CA).

<sup>17</sup> *Idem*.

Le premier paragraphe reprend essentiellement le libellé de l'article de la Loi sur les sociétés de transport en commun. Cependant, la suite introduit de nouvelles conditions qui se doivent toutes d'être respectées, étant cumulatives. La première condition se passe de commentaires puisqu'elle est identique au texte de loi et a déjà été traitée plus haut.

La seconde condition offre une considération nouvelle : la modification doit viser à corriger une situation imprévue au moment de l'adjudication du contrat. Bien que certains auteurs voient favorablement l'ajout de ce critère<sup>18</sup>, sa mise en application dépendra de la justesse de l'interprétation de ce qui constitue un imprévu.

S'articulant autour de la notion que l'imprévu doit « constituer une condition non prévue lors de la préparation de la soumission », la jurisprudence nous fournit quelques exemples. Une telle qualification conviendrait ainsi à une substitution exigée par un ingénieur d'un matériau d'excavation par un autre que celui prévu à l'appel d'offres<sup>19</sup>, mais non à la réalisation de travaux à l'extérieur du chantier décrit à l'appel d'offres.<sup>20</sup>

Bien qu'il s'agisse ici de contrats d'approvisionnement plutôt que de construction, les augmentations dans les contrats d'approvisionnement en mobilier et en fournitures de bureau relèvent davantage de ce deuxième cas de figure. En effet, dans le contrat de mobilier de bureau, les imprévus n'avaient pas pour source une situation imprévue survenant dans le cours de l'exécution du contrat (comme la découverte de limitations fonctionnelles inattendues d'un lieu contraignant à une modification des plans d'aménagement).

Il s'agissait plutôt de nouveaux besoins de la STM entièrement externes au contrat tels qu'un projet de reconditionnement de mobilier non prévu, la fourniture de mobilier pour de nouveaux projets ou l'aménagement de locaux nouvellement loués. À ce titre, un tableau joint au dossier décisionnel de la troisième augmentation en 2020 démontre que celle-ci devait permettre la réalisation de nouveaux projets non identifiés lors de la seconde augmentation en 2019, alors que d'autres projets identifiés lors de l'appel d'offres initial

en 2016 demeuraient toujours en attente de réalisation. Considérant le contenu de l'entente-cadre, il relevait de la discrétion de la STM de s'y approvisionner afin de réaliser les projets souhaités selon un ordre de priorité qu'elle pouvait établir, puis modifier. Cependant, la situation était toute autre lorsque la mise en œuvre des nouveaux projets, en plus des anciens, avait pour effet d'entraîner un dépassement de l'enveloppe monétaire. Dans un tel contexte, le critère de correction d'une situation imprévue de l'article 9.1 du RGC ne saurait être considéré comme étant répondu, s'apparentant davantage à une approche qualifiée de « tant qu'à y être » par d'autres auteurs.<sup>21</sup>

Une telle conclusion s'impose également en ce qui concerne l'augmentation du contrat de fournitures de bureau. Comme il sera expliqué dans la sous-section suivante, une erreur dans les quantités inscrites au bordereau des prix a mené à la réception de soumissions dont le prix total pour les trois années du contrat était inférieur à l'estimation interne de consommation annuelle des fournitures par la STM. Certes, l'augmentation consentie à peine dix mois après l'octroi du contrat visait à corriger cette erreur, mais il ne saurait s'agir d'un imprévu représentant « une situation qui survient en cours d'exécution de contrat et qui n'avait pas été prévue ou déterminée au moment de son attribution ».

Pour ce qui est de la troisième condition de l'article 9.1 du RGC, elle reprend d'abord le critère de l'article 102.1 de la Loi sur les sociétés de transport en commun quant au caractère accessoire de la modification, puis définit ce terme en précisant qu'il doit « être intimement lié à l'objet du contrat et est nécessaire à sa réalisation ». Quoique la notion de lien rapproché avec l'objet du contrat demeure pertinente, il faut toutefois faire preuve d'une grande prudence dans l'évaluation du critère de nécessité.

À titre d'exemple, des travaux de construction de deux segments d'une piste cyclable ont été confiés à deux entrepreneurs différents. Un des entrepreneurs a effectué des travaux qui se situaient à l'extérieur de son chantier, mais qui étaient nécessaires afin de raccorder les deux segments et de permettre l'utilisation de la piste cyclable.

<sup>18</sup> LANGLOIS, André, avec la collaboration de Pier-Olivier FRADETTE, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 4<sup>e</sup> édition. Éditions Yvon Blais, Montréal, 2018, p. 425.

<sup>19</sup> *Lac Saint-Charles (Ville de) c. Construction Choinière Inc.*, J.E. 2000-1319, para. 36-38.

<sup>20</sup> *Roxboro Excavation inc. c. Montréal (Ville de)*, précité, note 13, para. 85.

<sup>21</sup> LAPRISE Sébastien, ÉMOND François, POULIOT Jean-Benoît, ST-LAURENT Gilles, *Contrats des organismes publics – Manuel sur les meilleures stratégies*, Brossard, Wolters Kluwer, 2016, p. 252-253.

Tout en reconnaissant la nécessité de tels travaux, le juge a rappelé que « ce n'est pas le critère qui doit être considéré pour répondre à cette question » du caractère accessoire de la modification contractuelle.<sup>22</sup>

Tel que le souligne une autre décision, il faut plutôt que les travaux soient la suite normale, logique et nécessaire de ceux pour lesquels s'est engagé l'adjudicataire et non des travaux conceptuellement distincts.<sup>23</sup>

En l'occurrence, les augmentations des quantités d'approvisionnement en mobilier et fournitures de bureau étaient nécessaires pour combler les besoins de la STM, mais ne pouvaient être considérées comme étant nécessaires pour permettre la réalisation des contrats eux-mêmes.

La quatrième et dernière condition de l'article 9.1 du RGC requiert de soupeser si « l'exécution de la modification par un autre fournisseur nuirait à l'exécution efficace et à la saine administration du contrat en cours. » N'étant pas incluse à l'article 102.1 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, elle résulte entièrement d'une spécificité propre au RGC de la STM.

Alors qu'il est concevable que ce critère puisse recevoir application dans le cadre de travaux accessoires résultant d'un imprévu de chantier, il faut prendre garde de maintenir l'approche d'interprétation restrictive exigée par la formulation de l'article 102.1. Autrement, il serait bien aisé de tenir ce critère pour acquis puisqu'il n'est pas déraisonnable de penser que toute transition d'un adjudicataire au suivant pourrait entraîner quelques désagréments pour le donneur d'ouvrage, dont les délais inhérents à la publication d'un nouvel appel d'offres et une certaine période de rodage.

Dans le cas présent, il est à se demander comment les quantités additionnelles de fournitures de bureau et de mobilier pour de nouveaux projets de la STM n'auraient pas pu être livrées par les adjudicataires de nouveaux appels d'offres.

### **Planification des besoins et de la gestion contractuelle en amont de la modification**

Sauf en cas de réel imprévu, une demande de modification de contrat peut souvent être imputée à une défaillance

survenue plus tôt dans le processus contractuel. Elle peut par exemple découler d'une mauvaise planification des besoins en amont de la publication de l'appel d'offres, d'une estimation de contrôle incorrecte, d'une erreur dans les documents d'appel d'offres, d'une gestion déficiente sous un aspect ou un autre de l'exécution du contrat ou encore, d'une absence de suivi en temps opportun de l'épuisement de l'enveloppe monétaire.

L'augmentation consentie dans le cadre du contrat d'approvisionnement en fournitures de bureau recouvrait plusieurs de ces cas de figure. Tel qu'il a déjà été mentionné, cette hausse de 336 % reposait sur une erreur au niveau des quantités estimées inscrites au bordereau des prix, résultat d'un malentendu dans les échanges à ce sujet avec l'adjudicataire précédent.

Ainsi, alors que le devis comprenait ailleurs une mention relative à une consommation annuelle d'environ 550 000 \$, en plus d'une clause d'expérience exigeant des soumissionnaires la présentation de trois contrats similaires d'une valeur annuelle minimale de 550 000 \$ et d'une estimation de contrôle établie à 1 740 340 \$ pour trois ans (soit environ 580 000 \$ par année), les trois soumissions reçues étaient toutes inférieures à 525 000 \$ pour la durée complète du contrat. Il y avait donc un problème majeur dans les documents d'appel d'offres.

La STM concède s'être aperçue de cet écart entre les prix soumis et l'estimation de contrôle au moment de l'ouverture des soumissions, l'organisme pensant que l'écart s'expliquait par l'ouverture faite dans l'appel d'offres à la présentation d'équivalences pour les fournitures de bureau. La décision a donc été prise de procéder à l'octroi du contrat. La STM soutient que ce ne serait que six mois plus tard que l'erreur aurait été constatée au bordereau des prix, alors que l'enveloppe adjugée commençait à être insuffisante.

En présence d'un écart favorable d'une telle ampleur, soit 77 %, entre l'estimation de contrôle et le prix du plus bas soumissionnaire, une bonne pratique commanderait un examen approfondi de la situation. En effet, soit l'estimation de contrôle était atteinte d'un vice significatif quelconque, auquel cas il devait être identifié et corrigé pour l'avenir, soit il y avait, comme dans ce cas, une erreur ailleurs dans

<sup>22</sup> *Roxboro Excavation inc. c. Montréal (Ville de)*, précité, note 13, para. 87.

<sup>23</sup> *Stantec Experts-conseils Itée c. Brossard (Ville de)*, 2016 QCCS 4941, para. 39.

les documents d'appel d'offres qui allait inévitablement entraver la bonne exécution du contrat.

Cet examen aurait permis à la STM d'avoir en mains toute l'information requise pour effectuer une saine gestion contractuelle et de prévoir les suites immédiates et futures à donner à l'appel d'offres. Il lui aurait alors été loisible d'annuler l'appel d'offres et d'en publier un nouveau avec les quantités corrigées, ce qui aurait eu pour effet d'inciter les soumissionnaires à présenter des prix unitaires plus avantageux à la lumière d'un volume de consommation accru.

Toutefois, en présence d'autres impératifs, comme l'expiration prochaine du contrat précédent, la STM pouvait tout de même procéder à l'octroi du contrat malgré les quantités erronées. Cependant, devant la prévisibilité de l'insuffisance de l'enveloppe monétaire pour couvrir les trois années du contrat, l'organisme se devait de préparer dès lors la publication d'un nouvel appel d'offres.

Ce n'est pas ce qui a été fait. Bien que la STM disposait d'un délai de quatre mois entre le moment où elle dit s'être aperçue de l'erreur au bordereau des prix et celui où elle a entériné l'octroi de l'augmentation, elle a plutôt décidé de « monitorer » la consommation de l'enveloppe monétaire « pour s'assurer que tout se passe bien ». Elle a ensuite haussé la valeur du contrat, portant la somme totale prévue au montant exact de l'estimation de contrôle réalisée lors de la publication de l'appel d'offres.

Selon la STM, l'ensemble de ces décisions serait justifié par le fait qu'elle appliquait les règles qu'elle suivait à l'époque pour évaluer les demandes d'augmentation d'enveloppe. Une telle explication est nettement insuffisante. L'obtention de prix unitaires par voie d'appel d'offres, tout aussi avantageux puissent-ils être, ne peut servir de prétexte à une augmentation de 336 % des quantités initialement prévues, puisque cela aurait pour effet de dénaturer les règles d'adjudication des contrats municipaux.

Un constat similaire s'impose d'autant plus dans le cas du contrat d'approvisionnement en mobilier de bureau. En effet, ayant constaté que l'enveloppe monétaire accordée s'épuiserait bien avant l'arrivée du terme du contrat, les notes complémentaires préparées par la STM en vue d'autoriser la seconde augmentation de 28 % indiquaient que celle-ci permettrait à l'organisme « de combler les besoins à court terme et nous laissera le temps de préparer un nouvel appel d'offres. »

Or, neuf mois plus tard, non seulement la STM n'avait-elle pas publié le nouvel appel d'offres, mais elle a plutôt autorisé une troisième augmentation représentant une hausse de 96 % du montant initial et de 73 % du montant réaffecté. En plus de permettre la réalisation de projets nouvellement identifiés depuis la seconde augmentation, cette dernière hausse visait à acquitter des dépenses de 438 823 \$ qui avaient été engagées au-delà des crédits budgétaires autorisés.

Les documents de l'époque démontrent que la STM a réalisé l'impact et la gravité d'un tel excès d'enveloppe et dans sa réponse à l'Avis, elle ajoute que cette erreur était due à une « série d'éléments hautement circonstanciels », dont un manque de personnel dans le service requérant, une réorganisation et une migration de logiciel de gestion d'approvisionnement. Elle assure avoir apporté les correctifs nécessaires pour éviter de reproduire une telle situation.

Néanmoins, cela ne permet pas de justifier les quelque 7 100 000 \$ restants de la troisième augmentation. La réponse de la STM veut que ces dépenses aient été rendues nécessaires pour meubler des suites nouvellement louées et que les échéanciers de fin d'une sous-location rendaient impossible d'attendre la publication d'un appel d'offres.

Malgré l'utilité de ces dépenses, il ne s'agit pas là du critère à satisfaire dans le cas d'une augmentation contractuelle. De plus, des dépenses d'une telle envergure sont généralement prévisibles et une planification rigoureuse aurait alloué suffisamment de temps pour publier un nouvel appel d'offres, d'autant plus que l'organisme savait, neuf mois plus tôt, que l'enveloppe monétaire s'épuiserait bien avant l'arrivée du terme du contrat initial.

### **La préséance accordée au terme du contrat vis-à-vis l'épuisement précoce de l'enveloppe monétaire**

Le quatrième et dernier constat se dégageant de l'enquête du Bureau de l'inspecteur général découle des rencontres d'employés de la STM. Ces derniers ont rapporté que les augmentations d'enveloppe monétaire étaient courantes à l'époque de l'octroi et des augmentations des trois contrats, soit en 2019 et 2020.

De plus, si l'enveloppe monétaire était épuisée ou près de l'être, il était permis de l'augmenter pour se rendre au terme du contrat pour autant que la consommation rapide de l'enveloppe et la nécessité de poursuivre le contrat

étaient justifiées. Selon les employés de la STM, cette façon de procéder était approuvée par les gestionnaires et les conseillers juridiques de la STM.

Ces témoignages sont parfaitement en phase avec les augmentations analysées, dont celui du service de promotion où la hausse visait à procéder à la continuation de la distribution de masques lavables, mais aussi « d'avoir suffisamment d'argent pour continuer les projets dans le cadre des opérations normales jusqu'à la fin du contrat ».

## MESURES DE REDRESSEMENT

En cours d'enquête, la STM a mis en œuvre certaines mesures afin de revoir ses façons de faire. De plus, dans sa réponse à l'Avis aux personnes intéressées, le transporteur public a proposé d'autres actions pouvant être mises en place à moyen terme.

Au chapitre des correctifs effectués, la STM a principalement apporté des modifications à ses gabarits d'appels d'offres, y insérant notamment une clause prévoyant l'envoi d'un avis par l'adjudicataire lorsque 75 % des quantités ont été consommées et une autre spécifiant l'expiration du contrat à l'arrivée du terme ou de l'épuisement de l'enveloppe. La STM a également émis de nouvelles lignes directrices à ses employés.

Ces dernières se retrouvent dans un bulletin interne intitulé *Intégrateur 45*. Portant spécifiquement sur les augmentations de l'enveloppe monétaire, il y est rappelé que celles-ci se doivent d'être exceptionnelles, conformes aux quatre conditions du RGC de la STM et justifiées. Il y est également souligné l'importance de ne « plus entreprendre de nouveaux mandats/ livrables dans une entente contractuelle qui est en dépassement ou sur le point d'atteindre la limite budgétaire. » Ce document a été l'objet d'une présentation aux administrateurs de contrats de la STM, suivie d'une période de questions et réponses.

En ce qui concerne les propositions des futures mesures de redressement, la STM envisage la possibilité d'effectuer une revue annuelle des diverses modifications et mesures mises en œuvre au cours de l'année précédente, qui serait l'occasion de revenir sur des notions qui auraient été moins bien assimilées ou appliquées. L'organisme songe aussi

Une telle façon de procéder revient à occulter de l'analyse le prix estimatif global du contrat. Or, tel que le précisait la Cour d'appel dans une décision citée précédemment<sup>24</sup>, cet élément peut devenir un élément significatif d'appréciation de la raisonnable de l'augmentation du coût total dans le cadre d'un contrat à prix unitaire. Autrement dit, il ne faut jamais perdre de vue l'ampleur du pourcentage que représente la hausse envisagée.

à mettre sur pied un programme de formation interne obligatoire pour ses employés en approvisionnement, qui serait consigné dans un registre propre à chaque employé. Finalement, toute intégration d'un nouvel administrateur de contrats comprendrait une session d'information menée par un juriste de la STM. À l'heure actuelle, c'est au nouvel employé de consulter de façon autonome la documentation mise à sa disposition.

Ces démarches sont bien avisées et il est souhaitable que la STM les implante dans les plus brefs délais. Cependant, quelques remarques découlant de l'enquête s'imposent afin d'assurer l'atteinte d'une pleine conformité au cadre normatif applicable.

Tout d'abord, l'*Intégrateur 45* soumet cinq questions aux employés de la STM « afin de déterminer si les conditions légales pour une modification sont satisfaites ». Certaines traitent du quatrième critère du *Règlement concernant la gestion contractuelle* de la STM, soit que l'exécution par un autre fournisseur nuirait à l'efficacité et à la saine administration de l'entente contractuelle, alors que les autres amènent plutôt l'employé à découvrir certaines informations nécessaires pour justifier une augmentation permettant d'atteindre le terme du contrat, comme de déterminer la durée restante et le montant nécessaire pour atteindre le terme.

En plus d'être en porte-à-faux avec les nouvelles clauses prévoyant l'expiration du contrat à l'arrivée de l'épuisement de l'enveloppe nonobstant le terme restant, aucune des pistes de réflexion proposées ne porte sur les trois premières conditions de son *Règlement de gestion contractuelle*.

<sup>24</sup> Cf. note 7.

De plus, afin de respecter le principe de l'interprétation restrictive devant être donnée à une augmentation contractuelle, il serait opportun de rappeler aux employés qu'un suivi serré de la consommation d'une enveloppe est à privilégier en premier lieu de façon à leur allouer suffisamment de temps pour entamer les démarches de publication d'un nouvel appel d'offres en temps utile. La possibilité de hausser le montant d'une enveloppe serait ainsi limitée à des cas d'imprévus réels survenant lors de l'exécution d'un contrat.

Finalement, il ressort que certains employés ont une interprétation variable de ce qui constitue ou non une modification de contrat, ou tiennent pour acquis l'approbation d'une majoration d'une enveloppe monétaire de 15 % à 20 %. Selon eux, ce ne serait qu'une majoration au-delà de ce seuil qui devrait faire l'objet d'une évaluation au cas par cas. Une telle perception n'est pas conforme au cadre normatif et doit être rectifiée.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Au terme de cette analyse, l'inspectrice générale est d'avis que les augmentations d'enveloppe monétaire accordées par la STM dans le cadre des trois contrats visés ne respectent ni l'article 102.1 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* ni la totalité des conditions de l'article 9.1 du *Règlement concernant la gestion contractuelle* de la STM. Bien que tous ces contrats aient pris fin ou soient sur le point de l'être, les constats énumérés dans ce rapport n'en demeurent pas moins sérieux.

La STM a déjà entrepris des démarches de redressement et l'inspectrice générale accueille favorablement les autres mesures proposées. Considérant le fort volume de contrats d'approvisionnement et de services octroyés par le transporteur public, de même que l'ampleur du changement de culture que constitue ce virage, selon les témoignages des employés, l'inspectrice générale recommande qu'un plan d'action, comprenant les mesures proposées dans la réponse de la STM, soit mis en œuvre. Elle requiert de plus d'être informée des suites qui y seront données.



Toute personne, qu'il s'agisse d'un citoyen, d'un fournisseur, d'un entrepreneur ou d'un employé de la Ville de Montréal, peut avoir recours à notre ligne de dénonciation pour nous faire part de ses observations et d'irrégularités qu'elle a constatées ou pour dénoncer une situation concernant le contenu d'un appel d'offres, le traitement du processus d'octroi d'un contrat ou l'exécution d'un contrat.

La loi garantit l'anonymat des dénonciateurs et le Bureau de l'inspecteur général s'engage à respecter intégralement cette obligation.



**Crédits photos :**

Couverture, Samuel Charron\_Unsplash

Page 5, Joël Lemay

**Design graphique :**

Bivouac Studio

info@bivouacstudio.com

## L'inspectrice générale peut être rejointe de plusieurs façons :

Formulaire électronique :

[www.bigmtl.ca/denonciation/](http://www.bigmtl.ca/denonciation/)

Courriel :

[big@bigmtl.ca](mailto:big@bigmtl.ca)

Téléphone : 514 280-2800

Télécopieur : 514 280-2877

Adresse postale :

1550, rue Metcalfe, Bureau 1200, 12<sup>e</sup> étage

Montréal (Québec) H3A 1X6

Visitez le site Internet pour plus d'informations :

[bigmtl.ca](http://bigmtl.ca)

