



RAPPORT PUBLIC 2022

Rapport sur la passation et l'exécution de contrats de services professionnels par la Société de transport de Montréal

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

Exposé sommaire

En octobre 2021, le Bureau de l'inspecteur général a reçu une dénonciation à l'égard d'un appel d'offres de la STM visant à retenir des services-conseils en rémunération et en avantages sociaux. Il était allégué que l'appel d'offres restreignait indûment la concurrence et ce, pour deux raisons.

Bien que la dénonciation ne visait qu'un seul processus d'appel d'offres, l'enquête a nécessité l'analyse de deux autres contrats antérieurs à celui-ci. En tout, l'enquête a ainsi porté sur la passation et l'exécution de trois contrats de services-conseils en rémunération et avantages sociaux, tous octroyés à la même entreprise entre 2016 et 2021. Ces services-conseils visent notamment à soutenir la STM dans sa gestion des divers contrats d'assurances collectives qu'elle possède en tant qu'employeur.

Au terme de l'enquête menée et de l'analyse de la réponse à l'Avis de l'entreprise adjudicataire des trois contrats enquêtés, l'entièreté des manquements démontrés est imputable à la STM. L'inspectrice générale tient à préciser que l'enquête n'a pas permis de constater la commission, par l'entreprise adjudicataire, ses dirigeants ou ses employés, de manquement au cadre normatif régissant lesdits contrats. Pour cette raison, l'entreprise adjudicataire ne sera pas nommée dans le présent rapport et il y sera plutôt fait référence par l'appellation « Entreprise Adjudicataire ».

Le dossier tire sa source d'un projet élaboré en 2019 par un Chargé de projet de la STM affecté à la gestion du premier contrat enquêté et d'une représentante de l'Entreprise Adjudicataire visant à fusionner en un seul appel d'offres global les sept contrats d'assurances collectives qui étaient alors octroyés et gérés par la STM pour ses divers employés.

Puisque ce projet devait engendrer des économies substantielles pour la STM notamment au niveau des contrats d'assurances collectives, la STM en a autorisé la mise en œuvre. Bien que ce projet majeur ne faisait pas partie des besoins initiaux de la STM lors de l'octroi du contrat en 2016, la STM n'a pas requis de l'Entreprise Adjudicataire une estimation des honoraires envisageables avant d'en entreprendre l'exécution au sein du contrat 2016.

C'est ainsi que dès le mois de juillet 2020, soit plus d'un an avant l'arrivée du terme initial du contrat, son enveloppe monétaire était épuisée. Le Chargé de projet de la STM a alors estimé à 263 000 \$, avant taxes, les honoraires additionnels requis de la part de l'Entreprise Adjudicataire afin de finaliser l'implantation du projet de fusion des contrats d'assurances collectives et rendre les autres services inclus dans le cadre du Contrat initial. Il s'agit d'une hausse de 50 % du montant initial du contrat (574 875,00 \$).

L'enquête démontre que l'insuffisance des fonds restants à l'enveloppe monétaire du contrat initial et la poursuite malgré tout des travaux en raison de l'entrée en vigueur des contrats d'assurances fusionnés le 1^{er} janvier a engendré plusieurs manquements de la part de la STM au cadre normatif la régissant, dont :

- Une modification du contrat initial en décembre 2020 qui n'était pas conforme au cadre normatif;*
- En raison de l'octroi de la modification contractuelle pour un montant inférieur aux honoraires requis et déjà engagés par l'Entreprise Adjudicataire, l'octroi de gré à gré*

en février 2021 à cette dernière d'un second contrat visant le même objet que le premier et aux mêmes conditions que le premier, constituant ainsi du fractionnement de contrats qui s'est concrétisé par l'octroi du second contrat de gré à gré;

- *Dans le cadre de l'appel d'offres publié en avril 2021 et devant remplacer le contrat initial, l'insertion par la STM de conditions restreignant indûment le marché;*
- *Une gestion inadéquate par la STM de la déclaration d'intérêt incluse à la soumission de l'Entreprise Adjudicataire à ce nouvel appel d'Offres et dénonçant qu'une de leurs employées était la conjointe du Chargé de projet de la STM;*
- *Une absence de déclaration d'intérêt formelle par le Chargé de projet à ses supérieurs hiérarchiques au sein de la STM, de même qu'une absence de mise en place de mesures d'encadrement par ceux-ci du Chargé de projet suite à la prise de connaissance de la déclaration d'intérêt de l'Entreprise Adjudicataire;*
- *L'engagement, à plusieurs reprises, par la STM d'honoraires envers l'Entreprise Adjudicataire au-delà des enveloppes monétaires dûment approuvées par les instances internes de la STM; et*
- *La transmission d'information insuffisante au conseil d'administration de la STM en amont de son approbation de la modification du Contrat initial et de l'octroi du troisième Contrat et omettant des renseignements importants, dont l'état d'engagement des honoraires au-delà des enveloppes monétaires.*

Ultimement, le 9 mars 2022, le conseil d'administration de la STM a adopté une résolution résiliant le troisième Contrat en date du 1er juillet 2022. Cette décision découle des vérifications effectuées par le Vérificateur général de la STM et de l'enquête menée par le Bureau de l'inspecteur général.

L'inspectrice générale tient à souligner que n'eut été de cette décision du conseil d'administration de la STM, elle aurait elle-même recommandé à la STM d'y procéder à la lumière des divers manquements mis en relief par la présente enquête.

Dans sa réponse à l'Avis, la STM déclare en prendre acte et reconnaît une mauvaise compréhension et application, quoique non intentionnelle, de certains aspects du cadre normatif applicable. Afin d'éviter qu'une telle situation survienne à nouveau, la STM met de l'avant diverses mesures qu'elle s'engage à prendre, dont la présentation d'un plan d'action et un échéancier pour leur mise en œuvre.

L'inspectrice générale accueille favorablement ces engagements annoncés par la STM et recommande diverses mesures qui devront être incluses dans le plan de redressement à venir de la STM. L'inspectrice générale fera des vérifications soutenues de sa mise en œuvre.

Table des matières

EXPOSÉ SOMMAIRE.....	2
1. PORTÉE ET ÉTENDUE DES TRAVAUX	6
1.1 Précisions.....	6
1.2 Standard de preuve applicable.....	6
1.3 Avis à une personne intéressée	6
2. CONTEXTE DE L'ENQUÊTE DU BUREAU DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL	7
2.1 Dénonciation reçue	7
2.2 Précisions	7
2.3 Contrats enquêtés.....	7
2.3.1 Le Contrat initial.....	7
2.3.2 La modification du Contrat initial	7
2.3.3 Le second Contrat	8
2.3.4 Le troisième Contrat	8
3. CONSTATS DE L'ENQUÊTE	8
3.1 Le contrat initial et le projet de fusion des contrats d'assurances collectives	8
3.1.1 Faits révélés par l'enquête	8
3.1.2 Analyse et conclusion quant au contrat initial et au projet de fusion des contrats d'assurances collectives.....	9
3.2 La modification du contrat initial	10
3.2.1 Faits révélés par l'enquête	10
3.2.2 Analyse et conclusions quant à la modification du contrat initial	11
3.3 L'octroi du second contrat	16
3.3.1 Faits révélés par l'enquête	16
3.3.2 Analyse et conclusions quant à l'octroi du second contrat	17
3.4 L'octroi et l'exécution du troisième contrat	18
3.4.1 Le jumelage des mandats de rémunération et d'avantages sociaux.....	19
3.4.2 Réception des soumissions et gestion de la déclaration d'intérêt lors de l'analyse des soumissions.....	22
3.4.3 Octroi du troisième Contrat et paiement de factures antérieures.....	24
3.4.4 Absence de déclaration formelle d'intérêt de la part du Chargé de projet et l'encadrement effectué par la STM lors de l'exécution des contrats enquêtés	26

3.4.5	Résiliation du troisième Contrat.....	29
4.	RÉPONSE DE LA STM À L'AVIS, CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	30

1. Portée et étendue des travaux

1.1 Précisions

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 le présent rapport, 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.

Au soutien de ses avis, rapports et recommandations, 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 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal*, conformément à son devoir d'équité procédurale, l'inspectrice générale transmet aux personnes 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.

Un tel Avis a été envoyé le 22 avril 2021 à l'attention de la direction générale de la Société de transport de Montréal (ci-après « STM »), de la direction des ressources humaines, soit celle dont relevaient les contrats enquêtés et l'employé responsable de ceux-ci, de même qu'à l'attention de ce dernier. Un Avis a également été envoyé à l'entreprise adjudicataire des contrats enquêtés.

Alors que le délai initial de deux semaines devait prendre fin le 6 mai 2022, celui-ci a été prolongé à la demande de la STM jusqu'au 11 mai 2022.

Les faits et arguments qui ont été invoqués par la STM et l'entreprise adjudicataire des contrats enquêtés ont été considérés par l'inspectrice générale et seront abordés dans le présent rapport.

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

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

2.1 Dénonciation reçue

En octobre 2021, le Bureau de l'inspecteur général a reçu une dénonciation à l'égard d'un appel d'offres de la STM visant à retenir des services-conseils en rémunération et en avantages sociaux. Il était allégué que l'appel d'offres restreignait indûment la concurrence, et ce, pour deux raisons.

En premier lieu, les documents d'appel d'offres n'auraient pas tenu compte des réalités du marché en jumelant les mandats de services en rémunération et en avantages sociaux. En effet, selon la dénonciation, la majorité des firmes opérant dans ce marché se spécialiseraient dans l'une ou l'autre de ces disciplines.

En second lieu, les documents d'appel d'offres interdisaient la sous-traitance de l'un ou de l'autre des deux mandats, limitant du coup à un ou deux soumissionnaires potentiels.

2.2 Précisions

Bien que la dénonciation ne portait que sur un seul processus d'appel d'offres, l'enquête a nécessité l'analyse de deux autres contrats antérieurs à celui-ci. Tel qu'il sera détaillé dans la prochaine sous-section, ces deux autres contrats visaient les mêmes services-conseils et ont été octroyés par la STM à la même entreprise.

Au terme de l'enquête menée et de l'analyse de la réponse à l'Avis de l'entreprise adjudicataire des trois contrats enquêtés, l'entière responsabilité des manquements démontrés est imputable à la STM. L'inspectrice générale tient à préciser que l'enquête n'a pas permis de constater la commission, par l'entreprise adjudicataire, ses dirigeants ou ses employés, de manquement au cadre normatif régissant lesdits contrats.

Pour cette raison, l'entreprise adjudicataire ne sera pas nommée dans le présent rapport et il y sera plutôt fait référence par l'appellation « Entreprise Adjudicataire ». De même, les numéros identifiant les contrats enquêtés ont été retirés du rapport.

2.3 Contrats enquêtés

Tel que mentionné, l'enquête a porté sur la passation et l'exécution de trois contrats de services-conseils, tous octroyés à l'Entreprise Adjudicataire entre 2016 et 2021.

2.3.1 Le Contrat initial

Le 5 octobre 2016, la STM a adjugé à l'Entreprise Adjudicataire un premier contrat découlant d'un appel d'offres visant à retenir des « services-conseils en rémunération et avantages sociaux » pour la période du 5 octobre 2016 au 4 octobre 2021, le tout pour un montant de 574 875,00 \$, taxes incluses.

Ce contrat sera désigné ci-après « Contrat initial ».

2.3.2 La modification du Contrat initial

Le 2 décembre 2020, le conseil d'administration de la STM a entériné une modification au Contrat initial en haussant l'enveloppe monétaire d'une somme de 172 462,50 \$, toutes taxes incluses, portant ainsi la valeur du Contrat initial à un total de 747 337,50 \$ toutes

taxes incluses. Cette hausse devait couvrir la période du 2 décembre 2020 au 4 octobre 2021.

2.3.3 Le second Contrat

Le 15 février 2021, le Directeur exécutif des ressources humaines de la STM a octroyé un contrat gré à gré à l'Entreprise Adjudicataire pour des services-conseils professionnels en rémunération et avantages sociaux, d'un montant de 103 477,50 \$, taxes incluses.

Ce contrat sera désigné ci-après « second Contrat ».

2.3.4 Le troisième Contrat

Le 13 avril 2021, la STM a publié un nouvel appel d'offres visant à retenir des « services-conseils en rémunération et avantages sociaux ». La date limite de réception des soumissions a été fixée au 18 mai. Le contrat découlant de cet appel d'offres a été octroyé à l'Entreprise Adjudicataire pour la somme de 862 312,50 \$, toutes taxes incluses et devait couvrir la période du 7 juillet 2021 au 7 juillet 2026.

Ce contrat sera désigné ci-après « troisième Contrat ».

3. Constats de l'enquête

Tel que mentionné, l'enquête a permis de constater plusieurs manquements de la part de la STM au cadre normatif la régissant, notamment en ce qui concerne :

- la conformité juridique de la modification apportée au Contrat initial;
- le fractionnement de contrats qui s'est concrétisé par l'octroi du second Contrat;
- l'engagement par la STM d'honoraires envers l'Entreprise Adjudicataire, le tout au-delà des enveloppes monétaires dûment approuvées par les instances internes de la STM;
- l'insuffisance de l'information transmise au conseil d'administration de la STM en amont de son approbation de la modification du Contrat initial et de l'octroi du troisième Contrat, dont l'omission de l'état d'engagement des honoraires au-delà des enveloppes monétaires; et
- la gestion de l'apparence de conflits d'intérêts eu égard à l'employé de la STM responsable de la gestion du Contrat initial, du second Contrat et du troisième Contrat, le tout en raison du fait que sa conjointe travaille au sein de l'Entreprise Adjudicataire (ci-après le « Chargé de projet »).

Ces manquements seront abordés dans l'ordre des faits révélés par l'enquête au sujet de la passation et de l'exécution du Contrat initial, de la modification du Contrat initial, de l'octroi du second Contrat et de l'octroi et de l'exécution du troisième Contrat.

3.1 Le Contrat initial et le projet de fusion des contrats d'assurances collectives

3.1.1 Faits révélés par l'enquête

En 2018, le Chargé de projet est engagé par la STM, notamment en raison de son expertise en matière d'avantages sociaux. Plusieurs tâches lui sont confiées, dont la gestion de

l'exécution du Contrat initial en vertu duquel l'Entreprise Adjudicataire fournit divers services-conseils à la STM en matière de rémunération et d'avantages sociaux. Ces services visent notamment à soutenir la STM dans sa gestion des divers contrats d'assurances collectives qu'elle possède en tant qu'employeur (p.ex. analyses comparatives du marché, analyse des protections offertes aux garanties d'assurances collectives, accompagnement dans la préparation des appels d'offres d'assurances collectives).

En 2019, le Chargé de projet de la STM et une représentante de l'Entreprise Adjudicataire élaborent un projet visant à fusionner en un seul appel d'offres global les sept contrats d'assurances collectives qui étaient alors octroyés et gérés par la STM pour ses divers employés.

Selon plusieurs témoins rencontrés, cette démarche de fusion des contrats d'assurances collectives devait engendrer des économies substantielles pour la STM au niveau des contrats d'assurances collectives eux-mêmes, de même que du point de vue des contrats de services-conseils requis pour soutenir l'exécution de ces divers contrats d'assurances collectives. Le Chargé de projet a présenté ce projet à ses supérieurs hiérarchiques qui l'ont entériné.

Il est à souligner que ce projet n'avait pas été envisagé par la STM au moment d'octroyer le Contrat initial. De plus, l'enquête révèle qu'aucune estimation des honoraires envisageables n'a été demandée par la STM à l'Entreprise Adjudicataire avant d'entreprendre l'exécution d'un tel projet au sein du Contrat initial.

En tant que responsable du Contrat initial, toutes les factures de la firme obtenues en cours d'enquête sont adressées à l'attention du Chargé de projet de la STM. Selon lui, il ne s'est rendu compte qu'à la fin de l'été 2020 que l'enveloppe monétaire restante du Contrat initial serait insuffisante pour mener à terme le projet de fusion des contrats d'assurances collectives. C'est donc à ce moment qu'il a demandé à l'Entreprise Adjudicataire de lui fournir un estimé des honoraires qui seraient requis.

En réalité, l'enveloppe monétaire du Contrat initial était entièrement épuisée dès le mois de juillet 2020. De plus, tel qu'il sera détaillé ci-après, malgré l'épuisement de l'enveloppe, la STM a continué d'engager des honoraires auprès de l'Entreprise Adjudicataire tout au long de l'été et de l'automne 2020.

Bref, tel qu'il appert d'un courriel daté du 16 septembre 2020, l'Entreprise Adjudicataire a alors estimé que les montants requis pour mener à bien les travaux additionnels requis par le projet de fusion des contrats d'assurances collectives pouvaient varier de 175 000 \$ à 241 000 \$. Il s'agit d'une hausse de 30 % à 42 % de l'enveloppe originale de 574 875,00 \$ du Contrat initial.

3.1.2 Analyse et conclusion quant au Contrat initial et au projet de fusion des contrats d'assurances collectives

D'entrée de jeu, il est à souligner que l'enquête menée n'a jamais visé à statuer sur le bien-fondé de procéder au projet de fusion des contrats d'assurances collectives. C'est plutôt la façon dont a été prise cette décision qui, à la lumière de l'ensemble du dossier, s'avère être la source de plusieurs des problématiques qui surviendront par la suite.

En effet, la STM a décidé de procéder à ce projet majeur à l'intérieur de l'enveloppe monétaire du Contrat initial et ce, alors que ce projet n'avait pas été prévu initialement en 2016, qu'il était prévisible qu'il nécessite des honoraires substantiels de la part de l'Entreprise Adjudicataire et qu'aucune estimation préalable de ces derniers n'ait été demandée par la STM. Autrement dit, le projet a été entamé sans même savoir s'il pouvait être mené à terme dans le cadre de l'enveloppe monétaire du Contrat initial.

Cette façon de faire est symptomatique des orientations alors en vigueur à la STM en ce qui a trait aux modifications de contrat et qui a été dénoncée précédemment par le Bureau de l'inspecteur général.² Selon celles-ci, si l'enveloppe monétaire d'un contrat 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. L'ampleur de l'augmentation requise vis-à-vis du budget initial n'était pas vue comme étant un enjeu juridique significatif.

En d'autres mots, dans le cas présent, comme la STM estimait pouvoir réaliser des économies majeures en fusionnant les contrats d'assurances collectives, il était de moindre importance de savoir si l'enveloppe monétaire du Contrat initial était suffisante pour couvrir l'entièreté des honoraires requis. En cas de problème, elle pourrait simplement être renflouée.

Or, tel qu'il sera analysé davantage à la section suivante, une telle vision n'est pas conforme au cadre normatif applicable à la STM. De plus, l'absence d'estimation préalable au lancement du projet et le suivi tardif de l'état de consommation de l'enveloppe monétaire du Contrat initial ont contribué à placer la STM dans une position problématique et « d'urgence » à l'automne 2020, soit à un moment critique de l'avancement du projet alors que les nouveaux contrats fusionnés devaient entrer en vigueur en janvier 2021.

L'estimation préalable aurait permis à la STM de déterminer, dès 2019, si le projet était réalisable dans les paramètres financiers du Contrat initial ou s'il fallait plutôt procéder à un nouvel appel d'offres. À tout le moins, un suivi plus serré des factures après le début du projet aurait permis de se rendre compte de la problématique et allouer le temps nécessaire à la STM pour retourner en appel d'offres.

3.2 La modification du Contrat initial

3.2.1 Faits révélés par l'enquête

De la fin du mois de septembre au début du mois d'octobre 2020, le Chargé de projet prépare une note justificative en vue de soutenir la modification du Contrat initial.

Le montant estimé par ce dernier est supérieur à celui communiqué par l'Entreprise Adjudicataire, s'établissant désormais à 263 000 \$, avant taxes. Cela s'explique par le fait que cette somme additionnelle doit couvrir tous les frais de l'Entreprise Adjudicataire jusqu'au terme du Contrat initial en octobre 2021. Elle comprend ainsi les honoraires estimés pour finaliser l'implantation du projet de fusion des contrats d'assurances collectives, de même que les autres services à être rendus dans le cadre du Contrat initial.

Au cours du mois d'octobre 2020, la justification au soutien de la demande de modification du Contrat initial chemine auprès de toutes les instances hiérarchiques supérieures du Chargé de projet, recevant le 21 octobre 2020 l'assentiment du directeur général de la STM alors en poste.

En cours de route, certains gestionnaires se sont questionnés sur la nécessité absolue de devoir procéder par augmentation de l'enveloppe monétaire du Contrat initial, plutôt que de retourner en appel d'offres.

² Voir à cet effet le rapport d'enquête intitulé *Enquête sur la gestion contractuelle de la Société de transport de Montréal concernant les modifications apportées à divers contrats*, publié aux pages 30 et suivantes du rapport de mi-année 2021 du Bureau de l'inspecteur général et disponible à l'adresse suivante : <https://www.bigmtl.ca/wp-content/uploads/2021/09/rapport-mi-annuel-2021-vf-2.pdf>.

Reconnaissant que le retour en appel d'offres était une option, les gestionnaires inférieurs ont toutefois abondé en faveur de l'augmentation du Contrat initial, soulevant notamment que l'arrivée d'un nouvel adjudicataire au dossier, connaissant moins les contrats de la STM, engendrerait coûts et délais et que l'augmentation se justifiait en raison des économies engendrées et du fait que le projet de regroupement n'était pas prévu initialement en 2016, constituant donc un imprévu.

Le 10 novembre 2020, la directrice du service de l'approvisionnement de la STM intervient au dossier, indiquant que l'augmentation envisagée est trop substantielle, représentant une hausse d'environ 50 % de la valeur du Contrat initial et qu'en raison d'une intervention du Bureau de l'inspecteur général dans d'autres dossiers d'augmentations contractuelles, il fallait plutôt retourner en appel d'offres.³

Plusieurs autres courriels sont échangés au cours de cette journée du 10 novembre 2020, le Chargé de projet de la STM soutenant notamment à ses supérieurs hiérarchiques qu'un retour en appel d'offres n'était pas une option compte tenu de l'état d'avancement du projet de fusion des contrats d'assurances collectives et leur entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier 2021.

Ultimement, la directrice du service de l'approvisionnement de la STM envoie un courriel mentionnant que les augmentations d'enveloppes ne se feraient plus jusqu'à nouvel ordre, qu'il ne pouvait y avoir mention que de modifications de contrats et que celles-ci devaient rencontrer les 4 critères du *Règlement concernant la gestion contractuelle* de la STM (R-175, ci-après « RGC »). Elle leur indique d'évaluer s'il est possible de limiter l'augmentation à 30 % de la valeur initiale du Contrat initial et en parallèle, de repartir en appel d'offres.

À compter du lendemain, un représentant du service de l'approvisionnement avise le Chargé de projet que l'augmentation maximale du Contrat initial permise est 150 000 \$ (avant taxes), qu'il faut désormais parler de modification de contrat et que les notes complémentaires doivent être ajustées.

Le dossier de demande d'augmentation de l'enveloppe monétaire du Contrat initial est modifié conformément à ces nouveaux paramètres. Il chemine à travers toutes les instances hiérarchiques de la STM et est approuvé par le conseil d'administration le 2 décembre 2020.

3.2.2 Analyse et conclusions quant à la modification du Contrat initial

Les faits exposés ci-haut révèlent trois problématiques distinctes, soit :

- le non-respect du cadre normatif en ce qui concerne la modification du Contrat initial;
- la STM a continué d'encourir des dépenses auprès de l'Entreprise Adjudicataire à l'été et l'automne 2020 malgré l'épuisement de l'enveloppe monétaire du Contrat initial;
- l'information soumise au conseil d'administration en vue de sa prise de décision était insuffisante et omettait certains éléments importants.

³ Cela fait référence à l'enquête du Bureau de l'inspecteur général, précitée à la note 2, qui était alors en cours et au terme de laquelle l'inspectrice générale a conclu au non-respect par la STM du cadre normatif la régissant au sujet d'hausses enveloppes monétaires accordés dans d'autres contrats.

3.2.2.1 La modification du Contrat initial ne respectait pas le cadre normatif

(i) Le cadre normatif applicable

Le cadre normatif en matière de modification contractuelle pour des organismes municipaux a été défini en 1978 par la Cour suprême dans l'arrêt *Adricon*.⁴ Selon cette décision, les organismes municipaux n'ont pas besoin de retourner en appel d'offres s'ils veulent modifier un contrat en cours d'exécution et que la valeur monétaire de la modification envisagée excède le seuil d'appel d'offres.

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

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.⁵ 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.

En 2010, cette règle jurisprudentielle a été intégrée aux différentes lois régissant les organismes municipaux, dont l'article 102.1 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (ci-après « LSTC ») qui encadre les activités de la STM :

« **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. »

De plus, le RGC dont s'est doté la STM prévoit lui aussi un article que doit respecter le transporteur en commun lorsqu'il souhaite modifier un contrat :

« 9.1 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.

⁴ *Adricon Ltée c. East Angus (Ville d')*, [1978] 1 RCS 1107.

⁵ Voir aussi *Sotramex inc. c. Québec (Procureur général)*, J.E. 96-2258 (C.S.), para. 87-88.

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. »⁶

Ainsi, pour être valide, toute modification envisagée par la STM à un contrat octroyé suite à un appel d'offres public, dont le rehaussement de son enveloppe monétaire, doit satisfaire aux articles 102.1 LSTC et 9.1 RGC. 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.⁷

(ii) L'application du cadre normatif aux faits

En l'espèce, la modification contractuelle effectuée par la STM en rehaussant l'enveloppe monétaire du Contrat initial ne respecte pas les conditions 2 et 3 de l'article 9.1 du RGC, à savoir qu'il ne s'agit pas d'un réel imprévu et que la modification ne constitue pas un accessoire au Contrat initial.

Tout d'abord, le dossier décisionnel soumis au conseil d'administration de la STM soutient que l'objet de la modification vise à corriger une situation qui survient en cours d'exécution en ce que « la décision de la STM de regrouper l'ensemble de ses contrats d'assurance collective n'était pas complétée au moment de l'attribution du [Contrat initial]. »

Or, selon la jurisprudence, il n'est pas suffisant qu'une situation survienne en cours d'exécution du contrat pour qu'elle puisse être qualifiée d'emblée d'« imprévu ». Il faut plutôt qu'elle constitue « une condition non prévue lors de la préparation de la soumission ». À titre d'exemple, une telle qualification conviendrait à une substitution exigée par un ingénieur d'un matériau d'excavation par un autre que celui prévu à l'appel d'offres⁸, mais non à la réalisation de travaux à l'extérieur du chantier décrit à l'appel d'offres.⁹

En l'espèce, le projet de fusion des contrats d'assurances collectives correspond davantage à ce deuxième cas de figure. Il s'agit en réalité d'un nouveau besoin de la STM, plutôt que d'un réel imprévu.

Certes, la STM pouvait puiser dans l'enveloppe monétaire du Contrat initial afin de réaliser le projet de fusion des contrats d'assurances collectives. Cependant, à partir du moment où la mise en œuvre de ce projet, en plus des autres besoins prédéterminés en 2016, a eu pour effet d'entraîner un épuisement de l'enveloppe monétaire, la STM ne pouvait justifier juridiquement une modification de la valeur du Contrat initial. Il lui fallait plutôt procéder à un nouvel appel d'offres.

En ce qui concerne la 3^e condition du RGC, la STM a indiqué dans son dossier décisionnel que la modification constitue un accessoire au Contrat initial en ce qu'elle est « nécessaire à la réalisation du contrat et [que] le refus de procéder avec celle-ci pourrait nuire au déploiement efficient des contrats d'assurance collective. »

⁶ Il est à noter que la version de l'article 9.1 du RGC de la STM reproduite ci-contre est celle qui était en vigueur au moment des faits. Cet article a été modifié en 2021, la première phrase du premier alinéa se lisant désormais comme suit : « *Un contrat accordé à la suite d'une demande de soumissions ne peut être modifié, sauf dans le cas où cette modification constitue un accessoire à celui-ci et n'en change pas la nature.* »

⁷ Voir notamment, *Montréal (Ville) c. Octane Stratégie inc.*, 2019 CSC 57, para. 39 et les articles 1416 et 1417 du Code civil du Québec.

⁸ *Lac Saint-Charles (Ville de) c. Construction Choinière Inc.*, J.E. 2000-1319, para. 36-38.

⁹ *Roxboro Excavation inc. c. Montréal (Ville de)*, 2015 QCCQ 1228, para. 85.

Il est à noter que la troisième condition de l'article 9.1 du RGC reprend le critère de l'article 102.1 LSTC 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.

Dans un exemple tiré de la jurisprudence, 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. 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.¹⁰

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.¹¹

En l'occurrence, le projet de fusion des contrats d'assurances collectives est conceptuellement distinct en ce qu'il n'était nullement prévu lors de l'octroi du Contrat initial. Autrement, cela reviendrait à permettre qu'un organisme public puisse intégrer à un contrat des nouveaux besoins au cours de son exécution, puis se servir de ces nouveaux besoins pour justifier par la suite un dépassement de l'enveloppe monétaire initiale. Il est à rappeler que l'interprétation d'une modification contractuelle doit s'effectuer de manière restrictive.

Par ailleurs, 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. Contrairement au courriel de la directrice du service d'approvisionnement de la STM qui semble prendre pour acquis qu'une hausse de 30 % soit automatiquement plus acceptable que la hausse initialement envisagée de plus de 50 %, il n'y a 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 inférieures¹², ou encore en ont accepté qui étaient largement supérieures.¹³ 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 cas présent, l'ampleur de l'augmentation de l'enveloppe monétaire du Contrat initial ne pourrait être jugée acceptable, d'autant plus que, comme il sera détaillé dans la prochaine section, la STM ne s'est pas limitée à une hausse de 30 %, octroyant les autres 20 % de l'augmentation initialement envisagée par voie d'un gré à gré conclu deux mois plus tard avec l'Entreprise Adjudicataire.

Finalement, l'analyse de la conformité du rehaussement de l'enveloppe monétaire du Contrat initial constitue l'occasion pour l'inspectrice générale d'effectuer à nouveau quelques remarques quant à la quatrième et dernière condition de l'article 9.1 du RGC. Celle-ci requiert de soupeser si « l'exécution de la modification par un autre fournisseur nuirait à

¹⁰ *Roxboro Excavation inc. c. Montréal (Ville de)*, précité, note 9, para. 87

¹¹ *Stantec Experts-conseils ltée c. Brossard (Ville de)*, 2016 QCCS 4941, para. 39.

¹² *Roxboro Excavation inc. c. Montréal (Ville de)*, précité, note 9, para. 91. Les travaux représentaient alors 13,7 % du montant original.

¹³ 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.

l'exécution efficace et à la saine administration du contrat en cours. » N'étant pas incluse à l'article 102.1 LSTC, elle résulte entièrement de son inclusion par la STM dans son RGC.

À ce titre, bien que cette 4^e condition puisse raisonnablement être rencontrée dans le présent dossier, elle ne doit pas pour autant prendre préséance, voire occulter l'analyse des autres conditions du RGC. C'est pourtant ce qui ressort des propos de plusieurs témoins rencontrés au cours de l'enquête. À défaut de pouvoir corriger cette perception parmi son personnel, la STM devra songer à retirer cette 4^e condition de son RGC.

3.2.2.2 *Le dépassement budgétaire*

Tel que mentionné précédemment, malgré l'épuisement de l'enveloppe monétaire du Contrat initial dès le mois de juillet 2020, la STM a continué d'encourir des honoraires auprès de l'Entreprise Adjudicataire au cours de l'été et de l'automne 2020.

Selon la documentation recueillie en cours d'enquête, cela a fait en sorte que plus de 96 % de l'augmentation de 150 000 \$ accordée le 2 décembre 2020 a servi à acquitter plusieurs factures pour des services encourus avant même le rehaussement de l'enveloppe monétaire, à savoir un montant totalisant 145 441,25 \$ ventilé comme suit :

- Une partie de la facture # 68417 (datée du 1 juillet 2020) pour un montant de 29 605,75 \$;
- Les factures # 68645 (datée du 31 juillet 2020), # 69035 (datée du 1 septembre 2020) et # 69769 (datée du 1 octobre 2020), pour un total de 96 900 \$;
- Une partie de la facture # 70949 (datée du 1^{er} décembre 2020) pour un montant de 18 935,50 \$.

Ainsi, dès son octroi par le conseil d'administration de la STM, non seulement l'entièreté de l'enveloppe monétaire rehaussée était-elle déjà épuisée, mais en fait, tel que le démontre le paiement partiel de la facture du 1^{er} décembre 2020, elle s'avérait insuffisante dès son octroi pour acquitter tous les honoraires déjà encourus auprès de l'Entreprise Adjudicataire. C'est cet état de situation qui donnera lieu à l'octroi du second Contrat en février 2021, tel qu'il sera détaillé dans la prochaine section.

Finalement, il faut souligner qu'il appert de l'ensemble des témoignages recueillis en cours d'enquête, qu'après l'augmentation de l'enveloppe monétaire le 2 décembre 2020 et malgré le dépassement budgétaire, aucune mesure supplémentaire n'a été mise en place au sein de la STM pour contrôler les dépenses et aucune consigne n'a été émise afin de respecter la nouvelle enveloppe monétaire du Contrat initial.

3.2.2.3 *L'insuffisance de l'information soumise au conseil d'administration*

L'analyse du dossier décisionnel soumis au conseil d'administration de la STM en vue de l'approbation du rehaussement de l'enveloppe monétaire du Contrat initial démontre que l'information transmise était insuffisante et omettait des renseignements importants, notamment quant à l'état d'engagement préalable de la quasi-totalité des sommes visées par l'augmentation.

En effet, il n'y a aucune mention explicite de ce fait dans les documents remis aux membres du conseil d'administration préalablement à leur approbation de l'augmentation de l'enveloppe monétaire du Contrat initial. Seule une indication que « le contrat soit en dépassement de coût » apparaît dans les Notes complémentaires. Toutefois, rien n'indique

la teneur réelle de ce dépassement, c'est-à-dire que la quasi-totalité du montant servirait à acquitter des factures déjà dues et même que celle du 1^{er} décembre 2020 ne pourrait être acquittée entièrement malgré le rehaussement de l'enveloppe.

Qui plus est, la section « ventilation des coûts » de la documentation soumise au conseil d'administration indique que 12 500 \$ de l'enveloppe rehaussée serait imputée pour le reste de l'année 2020 et que 137 500 \$ serait imputée pour l'année 2021. Cela contribue à créer l'impression que la majorité de l'enveloppe rehaussée servira à acquitter des travaux futurs, et non passés, de l'Entreprise Adjudicataire.

De l'avis de l'inspectrice générale, il est tout à fait inacceptable que l'entièreté de la situation relative au dépassement budgétaire du Contrat initial n'ait pas été communiquée au conseil d'administration de la STM en amont de son approbation du rehaussement de l'enveloppe. Les dossiers décisionnels doivent comprendre tous les renseignements pertinents afin que le conseil d'administration puisse prendre des décisions éclairées et en toute connaissance de cause et puisse jouer pleinement son rôle.

3.3 L'octroi du second Contrat

3.3.1 Faits révélés par l'enquête

Le 5 janvier 2021, le Chargé de projet de la STM s'adresse à un représentant du service de l'approvisionnement et il soutient que le montant de 150 000 \$ accordé lors de la modification du Contrat initial ne sera pas suffisant pour couvrir les honoraires de l'Entreprise Adjudicataire jusqu'à l'octroi du contrat suite au nouvel appel d'offres qui demeure à être préparé. Selon le Chargé de projet, il a été convenu d'octroyer un contrat de gré à gré pour couvrir les honoraires restants et de commencer à préparer le nouvel appel d'offres.

Le même jour, ce représentant du service de l'approvisionnement lui répond qu'il ne lui est pas permis de « faire indirectement ce que [la directrice de l'Approvisionnement] a refusé que tu fasses directement », que l'augmentation est limitée à 150 000 \$ et qu'il faut donc « se dépêcher de faire un nouvel appel d'offres ».

Le 11 janvier 2021, le Chargé de projet complète un formulaire de demande d'octroi de contrat de gré à gré, le tout d'une valeur de 105 000 \$. Il y est notamment mentionné que « la STM pourra bénéficier des taux horaires indiqués au présent contrat sans ajustement au coût de la vie ». Le lendemain, le Directeur exécutif des ressources humaines de la STM approuve le projet de demande.

Plusieurs courriels sont échangés lors de la journée du 2 février 2021. Des employés du service de l'approvisionnement soulèvent plusieurs questions quant à la légalité de la démarche, soulignant notamment que le montant demandé dans la documentation qui leur a été soumise, soit 105 000 \$ plus taxes, excède les seuils, requérant donc un appel d'offres et que le conseil d'administration a déjà consenti en décembre 2020 à une augmentation de 150 000 \$ pour le même contrat au même fournisseur.

Ultimement, le 11 février 2021, un bon de commande de gré à gré d'une valeur de 90 000 \$ avant taxes est approuvé par le Directeur exécutif des ressources humaines de la STM avec, selon les témoins rencontrés, l'accord de la directrice du service de l'approvisionnement et du service des affaires juridiques.

Le lendemain, un représentant de l'approvisionnement notifie l'Entreprise Adjudicataire de l'octroi de ce second Contrat. Il précise à cette occasion qu'il « s'agit d'une commande en

supplément du [Contrat initial], ce qui signifie que les mêmes taux horaires continueront de s'appliquer sur ce bon de commande ».

3.3.2 Analyse et conclusions quant à l'octroi du second Contrat

3.3.2.1 L'octroi du second Contrat constitue du fractionnement de contrat

En 2001, le législateur a incorporé dans l'ensemble des lois régissant les organismes municipaux les enseignements des tribunaux à l'effet que la division des contrats n'est valide que « si elle répond à des considérations reliées à la bonne administration du service impliqué et n'est pas prise seulement dans le but de contourner les règles strictes des soumissions publiques. »¹⁴ Dans le cas de la STM, il faut se référer à l'article 102 LSTC :

« 102. Une société ne peut diviser en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration, un contrat d'assurance, un contrat pour l'exécution de travaux, un contrat d'approvisionnement ou un contrat pour la fourniture de services autres que des services professionnels nécessaires dans le cadre d'un recours devant un tribunal ou un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles. »

Cet article de loi a été repris à l'article 3.4 du RGC de la STM :

« 3.4 Division de contrat

La Société ne peut diviser un contrat en plusieurs contrats en semblable matière, sauf lorsque cette division est justifiée par des motifs de saine administration. »

À la lumière des faits révélés par l'enquête, il est manifeste que l'octroi du second Contrat constitue du fractionnement de contrat, le tout en contravention des articles 102 LSTC et 3.4 RGC.

En effet, dès le mois de septembre 2020, la STM avait connaissance du montant requis par le Chargé de projet pour renflouer l'enveloppe monétaire du Contrat initial et mener à terme le projet de fusion, soit 263 000 \$ avant taxes. Ensuite, réalisant qu'un tel montant ne pouvait être accordé entièrement par l'entremise de la modification du Contrat initial, il a été scindé en deux, le solde faisant l'objet du maximum pouvant être octroyé de gré à gré.

À ce titre, il est à noter que tant la modification du Contrat initial que l'octroi du second Contrat visent les mêmes services fournis par la même firme aux mêmes conditions que le Contrat initial. D'ailleurs, l'analyse des factures et pièces justificatives soumises par l'Entreprise Adjudicataire démontre que les taux horaires chargés et les tâches effectués par leurs employés entre la modification du Contrat initial et le second Contrat sont identiques.

Finalement, tel que le rappellent les tribunaux, il n'est pas suffisant que le résultat de la division des contrats soit « adéquat et dans l'intérêt de la municipalité et de ses contribuables : la fin ne justifie jamais les moyens. La division elle-même doit relever d'une saine administration ». ¹⁵ Il va sans dire que le fait que la STM ait décidé d'octroyer le second Contrat pour acquitter des sommes qui, tel qu'on le verra ci-après, avaient été engagées avant même son octroi ne saurait constituer un motif de saine administration au sens de la loi.

¹⁴ LANGLOIS, André, avec la collaboration de Pier-Olivier FRADETTE, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 4^e édition. Éditions Yvon Blais, Montréal, 2018, p.78-79.

¹⁵ *Boyd c. Tremblay*, 2005 CanLII 14536 (QC CS), par. 116. Appel rejeté : *Tremblay c. Desnommés*, 2007 QCCA 378.

3.3.2.2 *Le dépassement budgétaire*

À l'instar de la situation exposée ci-haut pour la modification du Contrat initial, malgré l'épuisement de l'enveloppe monétaire rehaussée du Contrat initial dès son octroi le 2 décembre 2020, la STM a continué d'encourir des honoraires auprès de l'Entreprise Adjudicataire au cours des mois de décembre 2020 et janvier et février 2021.

Selon la documentation recueillie en cours d'enquête, cela a fait en sorte que plus de 92 % de la valeur de 90 000 \$ du second Contrat a servi à acquitter des factures pour des services encourus avant même son octroi de gré à gré, à savoir un montant totalisant 83 477 \$ ventilé comme suit :

- Une partie de la facture # 70949 (datée du 1 décembre 2020) pour un montant de 54 344,50 \$.
- Les factures # 71406 (datée du 1 janvier 2021) et # 71876 (datée du 1 février 2021), pour un total de 29 132,50 \$.

Ainsi, dès son octroi par le Directeur exécutif des ressources humaines de la STM, la quasi-totalité de l'enveloppe monétaire du second Contrat était déjà épuisée.

Finalement, il appert de l'ensemble des témoignages recueillis en cours d'enquête qu'après l'octroi du second Contrat, aucune mesure supplémentaire n'a été mise en place pour contrôler les dépenses et aucune consigne n'a été émise afin de respecter l'enveloppe monétaire du second Contrat. Cela occasionnera des problématiques supplémentaires au moment de l'octroi du troisième Contrat en juillet 2021, tel qu'il sera détaillé dans la prochaine section.

3.3.2.3 *L'insuffisance de l'information dans la demande d'approbation du second Contrat*

De façon similaire à la modification du Contrat initial, l'analyse du document justificatif joint à la demande d'approbation de l'octroi de gré à gré du second Contrat démontre que l'information transmise était insuffisante et omettait des renseignements importants. En effet, il n'y avait aucune mention de l'état d'engagement préalable de la quasi-totalité des sommes visées par l'octroi du second Contrat.

Tout comme celui exposé précédemment relativement à la documentation soumise au conseil d'administration de la STM, ce manquement est majeur en ce qu'il empêche une prise de décision éclairée par l'instance devant approuver l'octroi du contrat.

3.4 **L'octroi et l'exécution du troisième Contrat**

En parallèle du processus d'octroi du second Contrat, le Chargé de projet et un représentant du service de l'approvisionnement de la STM ont entamé les démarches de préparation du nouvel appel d'offres en vue d'octroyer un contrat suite à l'arrivée du terme du Contrat initial.

Il appert de la documentation et des témoignages recueillis que le processus de préparation de l'appel d'offres a commencé vers la mi-janvier 2021 et s'est échelonné jusqu'à sa publication en avril 2021.

La présente section abordera les faits constatés à cette occasion et les manquements en découlant, soit :

- Le jumelage des mandats de rémunération et d'avantages sociaux au sein du même appel d'offres, ainsi que l'interdiction de la sous-traitance de l'un d'eux par l'adjudicataire éventuel, a restreint indûment le marché (section 3.4.1);
- La déclaration d'intérêt incluse à la soumission de l'Entreprise Adjudicataire n'a pas été traitée de façon adéquate par la STM (section 3.4.2);
- Malgré l'épuisement de l'enveloppe monétaire du second Contrat, la STM a continué d'encourir des honoraires auprès de l'Entreprise Adjudicataire durant le printemps et l'été 2021 et ceux-ci ont été payés à même l'enveloppe monétaire du troisième Contrat (section 3.4.3); et
- Le Chargé de projet n'a pas effectué de déclaration d'intérêt formelle à ses supérieurs hiérarchiques au sein de la STM. Par ailleurs, suite à la prise de connaissance de la déclaration d'intérêt de l'Entreprise Adjudicataire, les supérieurs hiérarchiques du Chargé de projet n'ont pas mis en place de mesures afin d'encadrer la situation (section 3.4.4).

3.4.1 Le jumelage des mandats de rémunération et d'avantages sociaux

3.4.1.1 La préparation de l'appel d'offres

Il appert de l'enquête que l'enjeu principal au moment de la préparation de l'appel d'offres en vue du troisième Contrat était celui des types de mandats à inclure.

Initialement, la direction des ressources humaines projetait de jumeler au sein du même appel d'offres trois mandats distincts, à savoir la rémunération, les avantages sociaux et les régimes de retraite.

Toutefois, le Chargé de projet aurait fait valoir qu'aucune firme n'offrait ces trois mandats. Ainsi, le troisième mandat, soit celui sur les régimes de retraite, a été écarté.

Selon les témoignages recueillis, alors que le service de l'approvisionnement avait suggéré de séparer les deux mandats restants, soit la rémunération et les avantages sociaux, le Chargé de projet et sa chaîne hiérarchique tenaient à ce qu'ils soient inclus dans le même appel d'offres.

Ces derniers souhaitaient qu'ils demeurent regroupés, estimant que quatre firmes pouvaient déposer des soumissions même si les deux mandats étaient jumelés (soit l'Entreprise Adjudicataire et trois concurrentes) et que les résultats des 10 dernières années démontraient qu'il était avantageux pour la STM d'avoir un seul adjudicataire avec une vision d'ensemble.

Le service de l'approvisionnement aurait également suggéré de permettre la sous-traitance par l'adjudicataire ultime d'un des deux volets, mais selon le Chargé de projet et sa chaîne hiérarchique, cela revenait à séparer les deux mandats. La documentation recueillie démontre d'ailleurs que le Chargé de projet a demandé à un représentant du service de l'approvisionnement de lui confirmer que la sous-traitance était spécifiquement interdite dans les documents d'appel d'offres.

C'est ainsi que l'appel d'offres en vue de l'octroi du troisième Contrat a donc été publié en regroupant les mandats de rémunération et d'avantages sociaux et en interdisant la sous-traitance.

3.4.1.2 *L'impact de cette décision observé durant la période d'affichage*

Durant la période d'affichage, le responsable de l'appel d'offres de la STM a reçu plusieurs courriels de soumissionnaires, dont la majorité soulevait des problématiques en lien avec le jumelage des deux mandats au sein de l'appel d'offres.

Le 21 avril 2021, il a reçu un courriel d'un premier soumissionnaire potentiel dénonçant que le regroupement des deux services limitait la compétition. Sans anonymiser le courriel, le responsable de l'appel d'offres l'a transféré au Chargé de projet, ce dernier lui répondant qu'ils s'en reparleraient au téléphone. Le lendemain, le responsable de l'appel d'offres a informé le premier soumissionnaire potentiel qu'il n'y aurait pas de modification des documents d'appel d'offres.

L'enquête démontre que le Chargé de projet n'a pas consulté ses supérieurs hiérarchiques avant de prendre la décision de maintenir l'interdiction de la sous-traitance.

Ensuite, le 28 avril 2021, un représentant de l'Entreprise Adjudicataire a écrit au responsable de l'appel d'offres de la STM afin de confirmer que la firme déposerait une soumission.

Le 29 avril 2021, un second soumissionnaire potentiel a avisé le responsable de l'appel d'offres de sa non-participation au processus vu le jumelage des deux volets.

Le 11 mai 2021, un troisième soumissionnaire potentiel a lui aussi indiqué au responsable de l'appel d'offres qu'il ne participerait en raison du critère d'expérience demandé à l'endroit de l'expert sénior dans les documents d'appel d'offres.

Finalement, le 14 mai 2021, un quatrième soumissionnaire potentiel a informé le responsable de l'appel d'offres de sa non-participation en raison des critères contenus à la grille de pondération utilisée par la STM.

Les formulaires ou courriels de non-participation analysés démontrent que le jumelage des deux mandats et l'interdiction de la sous-traitance ont eu un impact sur la cause du désistement de ces soumissionnaires potentiels.

3.4.1.3 *Analyse et conclusion quant au jumelage des mandats*

Bien que la décision de jumeler les deux mandats au sein du même appel d'offres relève de la définition discrétionnaire des besoins par la STM, l'enquête révèle que le processus qui y a mené souffre quant à lui de plusieurs lacunes. De plus, il y aurait eu lieu pour la STM de revoir sa stratégie en cours d'appel d'offres vu les réponses reçues des soumissionnaires potentiels.

Premièrement, des témoins indiquent qu'à l'intérieur même de la STM, les services visés par les deux volets sont assignés à deux équipes distinctes, soit avantages sociaux dans la division des relations de travail et avantages sociaux, et rémunération dans la division organisation-rémunération. Sans être déterminant, cet état de fait souligne néanmoins l'incongruité de la nécessité alléguée de jumeler les deux mandats du point de vue de l'adjudicataire éventuel.

Deuxièmement, l'enquête révèle qu'il n'y a eu aucune étude de marché formelle et documentée qui ait été effectuée au préalable. Certains estimaient qu'une telle démarche n'était pas requise puisque les joueurs du marché leur étaient connus et qu'ils savaient que deux soumissions avaient été déposées par trois entreprises différentes pour chacun des trois appels d'offres publiés au cours des 10 dernières années. La suite des événements démontrera de façon éloquente l'importance pour tout organisme public de procéder au préalable à une étude de son marché.

Troisièmement, il ressort de l'analyse des formulaires ou des courriels de non-participation qu'en date du 14 mai 2021, soit 4 jours avant la fermeture de l'appel d'offres en vue du troisième Contrat, il était à la connaissance de la STM qu'une seule firme déposerait une soumission.

En effet, des quatre firmes identifiées préalablement comme pouvant déposer une soumission, seule l'Entreprise Adjudicataire a avisé la STM qu'elle participerait à l'appel d'offres.

Deux des trois autres firmes sont au nombre de celles qui ont écrit au responsable de l'appel d'offres de la STM afin de signifier qu'elles ne déposeraient pas de soumission. Qui plus est, il appert des notes complémentaires du dossier décisionnel en vue de l'octroi du troisième Contrat que l'une de celles-ci « n'a pas l'habitude de répondre à nos appels d'offres ».

Quant à la quatrième firme, elle n'a envoyé son formulaire de non-participation à la STM que le 4 juin 2021, soit après la date limite de réception des soumissions. Cependant, il appert que cette firme n'avait jamais déposé de soumission sur les trois appels d'offres précédents de la STM tenus au cours des 10 dernières années.

Quatrièmement, il est à noter que l'appel d'offres 6000011045 publié au même moment par la direction des finances, et visant à retenir des services actuariels à des fins comptables, pour deux mandats, soit les régimes de retraite et les avantages sociaux, interdisait initialement la sous-traitance. Cependant, suite à une question d'un soumissionnaire potentiel, un addenda a été publié le 26 mai 2021 et cette condition a été retirée.

Bien que cette modification ait été apportée après la date limite de dépôt des soumissions dans l'appel d'offres en vue du troisième Contrat, il est à noter qu'il n'y a que 8 jours entre les deux événements. De ce fait, il devient encore plus ardu de comprendre pourquoi la STM a refusé d'accepter la sous-traitance dans le cadre du troisième Contrat, alors même qu'un soumissionnaire potentiel en avait explicitement fait la demande durant la période d'affichage de l'appel d'offres.

Ultimement, certains témoins rencontrés par le Bureau de l'inspecteur général reconnaissent que de jumeler les deux mandats a eu un effet restrictif sur le bassin de soumissionnaires potentiels. Le Chargé de projet reconnaît lui-même que la sous-traitance aurait pu permettre d'ouvrir le marché.

En somme, l'inspectrice générale conclut que la STM a inséré des clauses dans les documents d'appel d'offres, à savoir le jumelage des deux mandats et l'interdiction de la sous-traitance, qui ont indûment restreint le bassin des soumissionnaires. Compte tenu des avis de non-participation reçus avant la date limite de dépôt des soumissions, la STM savait alors que son maintien du jumelage des deux mandats et de l'interdiction de sous-traitance entraînerait le dépôt d'une seule soumission, soit celle de l'Entreprise Adjudicataire, alors que l'ouverture aurait permis à deux autres firmes de soumissionner.

Cela est évidemment contraire à l'objectif premier du processus d'appel d'offres qui est de stimuler la concurrence de façon à obtenir le meilleur service au meilleur prix et ainsi effectuer une saine gestion des deniers publics.

Par ailleurs, il est à noter que le responsable de l'appel d'offres de la STM a transféré au Chargé de projet une question d'un soumissionnaire potentiel sans l'anonymiser au préalable. Sans être un manquement au cadre normatif à proprement parler, il demeure recommandé pour la STM de modifier cette pratique à l'avenir. En effet, l'anonymisation des questions reçues durant la période d'appel d'offres permet de favoriser davantage le traitement équitable des soumissionnaires en écartant d'emblée tout biais favorable ou défavorable que pourrait avoir un employé autre que le responsable de l'appel d'offres à l'endroit de ce soumissionnaire.

3.4.2 Réception des soumissions et gestion de la déclaration d'intérêt lors de l'analyse des soumissions

Tel que mentionné précédemment, l'appel d'offres a été publié le 13 avril 2021 et la date limite de réception des soumissions a été fixée au 18 mai 2021. Des huit preneurs de cahier de charges, une seule entreprise a déposé une soumission, soit l'Entreprise Adjudicataire.

Comme il sera expliqué ci-après, celle-ci comprenait une déclaration d'intérêt concernant le Chargé de projet de la STM.

3.4.2.1 *L'analyse de la soumission de l'Entreprise Adjudicataire*

Le 25 mai 2021, un comité de sélection formé d'employés de la STM s'est réuni afin de l'évaluer, lui accordant une note de passage satisfaisante.

Le même jour, le responsable de l'appel d'offres a écrit à l'Entreprise Adjudicataire afin de l'aviser de la décision du comité de sélection. Étant le seul soumissionnaire conforme, le responsable de l'appel d'offres lui a toutefois demandé de revoir à la baisse ses prix, ceux-ci étant de 9 % supérieurs à l'estimation préalable de la STM.

Devant le refus de l'Entreprise Adjudicataire de modifier ses prix, la STM a réduit le nombre d'heures prévues au bordereau de prix de l'appel d'offres afin que la valeur totale du troisième Contrat corresponde à son estimation préalable.

Il appert du dossier décisionnel soumis au conseil d'administration en vue de l'octroi du troisième Contrat que la STM estimait « que ce montant [réduit] sera suffisant pour réaliser l'exécution du contrat ».

3.4.2.2 *L'analyse de la déclaration d'intérêt contenue à la soumission de l'Entreprise Adjudicataire*

Le 28 mai 2021, le responsable de l'appel d'offres de la STM est avisé par un conseiller juridique de la STM qu'au terme de l'analyse juridique de la soumission l'Entreprise Adjudicataire, il a été constaté que celle-ci contenait une déclaration d'intérêt de la firme dénonçant qu'une de leurs employés est la conjointe du Chargé de projet de la STM. Il lui est proposé de soumettre cette déclaration au comité interne approprié.

Le 9 juin 2021, le responsable de l'appel d'offres écrit au Chargé de projet de la STM pour l'aviser qu'un comité éthique ad hoc (appelé à l'interne « comité vacuum ») se réunirait pour analyser la déclaration d'intérêt contenue dans la soumission de l'Entreprise Adjudicataire. Il lui indique qu'une représentante du comité éthique ad hoc lui demande par ailleurs de justifier le jumelage des deux mandats lors de la rédaction des documents d'appel d'offres.

C'est plutôt un supérieur hiérarchique du Chargé de projet qui répondra, mentionnant que bien que les mandats soient confiés à l'intérieur de la STM à deux équipes distinctes, il est persuadé qu'en termes de connaissance de la STM et des tarifs pouvant être offerts, c'est avantageux qu'il n'y ait qu'un seul adjudicataire. S'il y avait deux fournisseurs, il incomberait à la STM de coordonner les informations entre les deux.

Ce supérieur hiérarchique confirme que le Chargé de projet lui a affirmé que sa conjointe travaille depuis plus de 7 ans au sein de l'Entreprise Adjudicataire, mais qu'elle n'est jamais intervenue dans un de ses dossiers.

Le 11 juin 2021, le responsable du comité éthique ad hoc écrit au responsable de l'appel d'offres pour l'informer de leur décision.

Composé de membres du service de l'approvisionnement et du service des affaires juridiques de la STM, le comité éthique ad hoc a statué qu'il n'y avait pas de réel conflit d'intérêts, mais qu'il pouvait y en avoir un en apparence.

À leur avis, cela n'aurait toutefois pas eu d'influence sur le fait qu'une seule firme ait soumissionné ni qu'elle ait obtenu le contrat.

Toutefois, toujours selon le comité, « la STM doit prendre acte » et il est indiqué qu'une « lettre de suivi éthique sera acheminée [au Chargé de projet] pour clarifier les attentes face à cette situation tout au long du contrat ».

3.4.2.3 *Analyse et conclusion quant à l'analyse de la soumission de l'Entreprise Adjudicataire et au traitement de la déclaration d'intérêt*

D'entrée de jeu, il est à noter que l'enquête ne permet pas de démontrer que la conjointe du Chargé de projet de la STM ait été impliquée dans la préparation de la soumission de l'Entreprise Adjudicataire. De même, l'enquête ne permet pas de démontrer que la conjointe du Chargé de projet de la STM ou tout autre représentant de l'Entreprise Adjudicataire ait été impliqué dans la rédaction des documents de l'appel d'offres. D'ailleurs, dans sa réponse à l'Avis qui lui a été envoyé par le Bureau de l'inspecteur général, l'Entreprise Adjudicataire confirme ces deux constats.

De plus, il est à souligner que l'Entreprise Adjudicataire s'est acquittée des obligations lui incombant au terme du RGC de la STM en incluant dans sa soumission la déclaration d'intérêt.

Cependant, l'enquête révèle plusieurs problématiques majeures du côté de la STM, notamment en lien avec les travaux du comité éthique ad hoc, le suivi, ou plutôt l'absence de suivi, qui en a découlé, ainsi qu'avec la divulgation de cette situation au conseil d'administration préalablement à son octroi du troisième Contrat.

Tout d'abord, en ce qui concerne les travaux du comité éthique ad hoc, deux points doivent être soulignés. Dans un premier temps, ni le Chargé de projet ni son supérieur hiérarchique immédiat n'ont été rencontrés personnellement par le comité éthique ad hoc. Dans un second temps, la coordonnatrice de l'Entreprise Adjudicataire pour le Contrat initial et le second Contrat affirme n'avoir reçu aucune question de la part de la STM au sujet de la déclaration d'intérêt incluse dans la soumission.

Il est à se demander comment le comité éthique ad hoc pouvait accomplir adéquatement son mandat sans effectuer les démarches suivantes :

- S'enquérir davantage auprès du Chargé de projet et de son gestionnaire quant à la nature de ses tâches et des mesures d'encadrement préexistantes ou à mettre en œuvre ;
- S'enquérir auprès de l'Entreprise Adjudicataire des mesures d'encadrement mises en place au sein de cette dernière eu égard à la conjointe du Chargé de projet ;
- Informer le Chargé de projet et ses supérieurs hiérarchiques des conclusions et des recommandations découlant de leurs travaux ;
- Effectuer un suivi des mesures d'encadrement déterminées et leur mise en œuvre par la STM après la fin de leurs travaux, notamment devant l'absence d'émission de la lettre de suivi.

Quant à ces deux derniers éléments, malgré le courriel du 11 juin 2021 mentionnant qu'une lettre de suivi serait acheminée au Chargé de projet pour clarifier les attentes à son égard,

l'enquête révèle que ni celui-ci ni ses supérieurs hiérarchiques n'ont été informés par écrit des recommandations du comité éthique ad hoc avant l'octroi du troisième Contrat. Qui plus est, il appert d'un courriel daté du 29 septembre 2021 qu'un employé de la STM indique ne pas pouvoir trouver de lettre de suivi dans le dossier.

Finalement, le dossier décisionnel qui a été soumis au conseil d'administration de la STM en vue de l'octroi du troisième Contrat le 7 juillet 2021 démontre, lui aussi, que l'information transmise était insuffisante et omettait des renseignements importants. En effet, il est à souligner qu'il ne comporte aucune mention de la déclaration d'intérêt de l'Entreprise Adjudicataire, des conclusions du comité éthique ad hoc ou de l'implantation et du suivi de mesures d'encadrement particulières.

À la lumière de ce qui précède, l'inspectrice générale est d'avis qu'une révision par la STM de ses processus de traitement et de suivi quant à une déclaration d'intérêt s'impose.

3.4.3 Octroi du troisième Contrat et paiement de factures antérieures

Tel que mentionné ci-haut, le troisième Contrat a été soumis pour approbation et octroi par le conseil d'administration de la STM le 7 juillet 2021. Dès le lendemain, le responsable de l'appel d'offres de la STM a avisé l'Entreprise Adjudicataire qu'elle s'était vu octroyer le troisième Contrat.

3.4.3.1 Analyse et conclusions quant à l'octroi du troisième Contrat

(i) L'insuffisance de l'information soumise au conseil d'administration

À l'instar de la modification du Contrat initial et de l'octroi du second Contrat, l'analyse du dossier décisionnel soumis au conseil d'administration de la STM en vue de l'octroi du troisième Contrat démontre que l'information transmise était insuffisante et omettait des renseignements importants.

Dans un premier temps, tel que mentionné à la sous-section précédente, le dossier décisionnel ne comportait aucune mention touchant à la déclaration d'intérêt de l'Entreprise Adjudicataire ou de son traitement par la STM.

Dans un second temps, il s'avère que malgré l'épuisement de l'enveloppe monétaire du second Contrat, la STM a continué d'encourir des honoraires auprès de l'Entreprise Adjudicataire au cours du printemps 2021.

Selon la documentation et les témoignages recueillis en cours d'enquête, le troisième Contrat a servi à acquitter plusieurs factures pour des services encourus avant même son octroi le 7 juillet 2021, à savoir un montant totalisant 18 629,50 \$ ventilé comme suit :

- Une partie de la facture # 72633 (datée du 1 mars 2021) pour un montant de 7059,50 \$;
- Les factures # 73154 (datée du 1 avril 2021), # 73873 (datée du 1 mai 2021) et # 74286 (datée du 1 juin 2021) pour un total de 11 408,75 \$;
- La moitié de la facture # 75564 (datée du 31 juillet 2021) pour un montant de 161,25 \$.

Ces factures visaient des services rendus par l'Entreprise Adjudicataire dans le cadre du second Contrat et les honoraires ont été chargés aux taux horaires prévus au Contrat initial.

Il est à noter qu'il n'y a aucune mention de ces faits dans les documents remis aux membres du conseil d'administration préalablement à leur approbation de l'octroi du troisième Contrat.

Dans un troisième temps, la section « historique d'adjudication » du Sommaire exécutif, soit celle qui recense les contrats octroyés antérieurement par la STM au même fournisseur, ne comporte aucune mention de l'octroi de gré à gré du second Contrat. Ainsi, le conseil d'administration n'a pas été informé que deux mois après sa décision de rehausser l'enveloppe monétaire du Contrat initial, la STM avait également accordé un autre contrat au même fournisseur.

Bref, les commentaires formulés précédemment par l'inspectrice générale quant à l'approbation de la modification du Contrat initial et l'octroi du second Contrat reçoivent à nouveau pleine application pour l'octroi du troisième Contrat.

(ii) *Le dépassement budgétaire*

Tel que mentionné ci-haut, la STM a continué d'encourir des honoraires auprès de l'Entreprise Adjudicataire au cours du printemps 2021 et ce, malgré l'épuisement de l'enveloppe monétaire du second Contrat.

Selon le Chargé de projet, le paiement des factures antérieures à même l'enveloppe monétaire du troisième Contrat n'a pas fait l'objet de discussion avec ses supérieurs hiérarchiques. Il a déclaré au Bureau de l'inspecteur général que, sachant que l'enveloppe monétaire était épuisée, il retenait les factures qu'il recevait de l'Entreprise Adjudicataire lors de l'exécution du Contrat initial puis du second Contrat. Une fois les sommes disponibles, il acheminait alors les factures au service des finances pour traitement et paiement.

Ce sont ainsi 7 factures produites par l'Entreprise Adjudicataire pour des travaux réalisés en décembre 2020 et lors des 6 premiers mois de 2021 qui ont été traitées et inscrites au système SAP après l'octroi du troisième Contrat et payées aux taux horaires prévus au Contrat initial.

Fait plus qu'étonnant, le Chargé de projet de la STM dit ne jamais avoir eu à expliquer les retards ou les paiements en différé des factures auprès de l'approbateur ou des finances. Cette situation constitue manifestement un drapeau rouge qui devrait attirer l'attention de la STM sur un problème à régler.

Par ailleurs, selon plusieurs témoins rencontrés en cours d'enquête, ces factures impayées n'ont eu aucun impact sur le processus d'appel d'offres et l'évaluation de l'Entreprise Adjudicataire. Selon eux, si ce n'était pas cette dernière qui se voyait octroyer le troisième Contrat, la STM aurait trouvé une autre façon d'acquitter les factures impayées.

Sans nécessairement permettre de conclure à une absence d'intégrité du processus d'octroi du troisième Contrat, il n'en demeure pas moins que ces factures impayées laissent planer un doute persistant auprès d'un observateur externe. Il est une évidence même que le paiement de ces factures à même un nouveau contrat constitue selon l'inspectrice générale une pratique qui s'écarte de façon plus que marquée du cadre normatif applicable à la STM. Il ne saurait en aucun temps être toléré qu'une telle situation se reproduise et il incombe à la STM de prendre les mesures requises en ce sens.

Finalement, il faut rappeler que tel qu'indiqué à la sous-section 3.4.3.1, la STM a réduit d'environ 9 % le nombre d'heures prévues au bordereau de prix de l'appel d'offres étant donné que les prix soumis par l'Entreprise Adjudicataire dépassaient d'autant son estimation préalable. Malgré tout, la STM estimait « que ce montant [réduit] sera suffisant pour réaliser l'exécution du contrat ».

Face aux constats des multiples dépassements budgétaires dans le présent dossier, dont le paiement d'anciennes factures totalisant 18 000 \$ à même le troisième Contrat, il est permis de s'interroger quant à l'exactitude d'une telle affirmation, à tout le moins sans rehaussement

éventuel de l'enveloppe monétaire de ce troisième Contrat avant l'arrivée de son terme en juillet 2026.

3.4.4 Absence de déclaration formelle d'intérêt de la part du Chargé de projet et l'encadrement effectué par la STM lors de l'exécution des contrats enquêtés

Cette section abordera l'absence de déclaration formelle d'intérêt de la part du Chargé de projet de la STM, cette déclaration étant l'équivalent interne de la déclaration d'intérêt de l'Entreprise Adjudicataire, de même que l'absence d'encadrement effectué par la STM suite à l'ouverture de la soumission de l'Entreprise Adjudicataire

3.4.4.1 L'absence de déclaration formelle d'intérêt de la part du Chargé de projet

Tel que mentionné précédemment, le Chargé de projet a été, à compter de son embauche en 2018, le gestionnaire du Contrat initial, du second Contrat et du troisième Contrat. Toutefois, l'enquête démontre que celui-ci n'a jamais informé officiellement ses supérieurs hiérarchiques du fait que sa conjointe travaille pour l'Entreprise Adjudicataire.

En effet, plusieurs témoins relatent n'avoir pris connaissance de ce fait qu'au moment de la réception de la soumission de l'Entreprise Adjudicataire en vue du troisième Contrat et de l'étude de la déclaration d'intérêt qui y était contenue.

Pour sa part, le Chargé de projet concède n'avoir jamais complété de document officiel déclarant l'emploi de sa conjointe au sein de l'Entreprise Adjudicataire. Toutefois, selon lui, la situation était connue de tous à la STM au moment de son embauche.

Il est à noter qu'en prévision de la formation de ce comité de sélection, le Chargé de projet a avisé le responsable de l'appel d'offres de la STM de l'emploi de sa conjointe. Il a donc été écarté des travaux du comité de sélection.

Toujours selon le Chargé de projet, sa conjointe ne travaille pas sur les dossiers de la STM visés par le Contrat Initial, le second Contrat et le troisième Contrat. Cette situation prévalait en ce qui concerne le Contrat initial avant même son arrivée à la STM. L'Entreprise Adjudicataire a confirmé cette information tant au cours de l'enquête qu'au terme de celle-ci dans sa réponse à l'Avis qui lui a été envoyé par le Bureau de l'inspecteur général.

3.4.4.2 L'absence de mesures d'encadrement par la STM à l'égard du Chargé de projet

Certains supérieurs hiérarchiques du Chargé de projet confirment qu'aucune mesure de contrôle particulière n'a été mise en place ni lors de l'arrivée en poste de ce dernier en 2018, ni après la déclaration d'intérêt contenue dans la soumission de l'Entreprise Adjudicataire.

Selon un des supérieurs hiérarchiques du Chargé de projet, un représentant du service des affaires juridiques de la STM aurait statué que celui-ci n'avait pas d'obligation de déclarer que sa conjointe travaille au sein de l'Entreprise Adjudicataire. Selon un autre supérieur hiérarchique, la relation entre le Chargé de projet et sa conjointe au sein de l'Entreprise Adjudicataire n'a jamais été un enjeu.

Certains témoins ont mentionné aux enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général que les factures de l'Entreprise Adjudicataire auraient été approuvées par le supérieur hiérarchique du Chargé de projet, alors qu'un autre supérieur hiérarchique aurait exercé un suivi mensuel des dépenses reliées au Contrat initial, au second Contrat et au troisième Contrat.

En ce qui concerne la préparation de l'appel d'offres en vue de l'octroi du troisième Contrat, l'enquête ne permet pas de démontrer qu'un supérieur hiérarchique du Chargé de projet ait révisé le cahier des charges avant sa publication.

3.4.4.3 *Les démarches d'encadrement effectuées par la STM après le début de l'enquête du Bureau de l'inspecteur général et des vérifications du vérificateur général de la STM*

Tel que mentionné à la section 2.1, c'est au début du mois d'octobre 2021 que le Bureau de l'inspecteur général a reçu la dénonciation déclenchant la présente enquête. Celle-ci a également été communiquée au vérificateur général de la STM qui a effectué ses propres vérifications de façon parallèle.

Le 27 octobre 2021, le secrétaire corporatif adjoint de la STM a pris contact avec le Chargé de projet au sujet de la déclaration d'intérêt contenue dans la soumission de l'Entreprise Adjudicataire. Le lendemain, une lettre lui a été envoyée comprenant les renseignements suivants :

- Le Chargé de projet aurait réitéré au secrétaire corporatif adjoint de la STM que ses gestionnaires étaient au courant que sa conjointe travaillait au sein de l'Entreprise Adjudicataire. Il aurait également réitéré que celle-ci n'intervenait pas dans les contrats de la STM et qu'ils ne travaillent pas sur des dossiers communs.
- Étant donné que le Chargé de projet a indiqué que c'est lui qui lançait les commandes auprès de l'Entreprise Adjudicataire, il lui est demandé :
 - i. d'obtenir une pré-autorisation de son gestionnaire pour de telles commandes « ou encore de l'informer le plus rapidement possible après les faits » ;
 - ii. d'impliquer son gestionnaire dans toute situation de négociation, d'évaluation ou d'administration du contrat qui pourrait laisser croire que le Chargé de projet a avantage la firme ;
 - iii. d'aviser le secrétariat corporatif si le Chargé de projet était impliqué dans le futur dans un processus d'octroi de contrat pour lequel l'Entreprise Adjudicataire pouvait être un soumissionnaire afin que des membres du secrétariat corporatif puissent l'aviser sur les mesures de prévention à mettre en place ;
 - iv. de préserver la confidentialité des informations auxquelles le Chargé de projet peut avoir accès, agir avec prudence lors des échanges avec sa conjointe et veiller à ce qu'il ne soit pas possible pour un tiers de conclure que la firme ait bénéficié d'un avantage indu de la suite de tels échanges ;
 - v. d'aviser de cette situation tout nouveau gestionnaire dont relèverait le Chargé de projet, le cas échéant.

L'enquête démontre qu'il n'y a eu aucun changement, suite à cette lettre, dans la façon dont a été gérée l'exécution du troisième Contrat. De plus, le Chargé de projet indique que c'est au mois de décembre 2021 qu'il a complété un document officiel pour déclarer la situation avec sa conjointe.

Par ailleurs, il est également à souligner que des enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général ont rencontré, à la fin du mois de janvier 2022, le Directeur exécutif des ressources humaines de la STM, soit celui de qui relève ultimement le Chargé de projet. À cette occasion, celui-ci a déclaré n'avoir toujours pas reçu le rapport du comité éthique de la STM en lien avec la déclaration d'intérêt transmise par l'Entreprise Adjudicataire en mai 2021.

8 jours après cette rencontre, le Directeur exécutif des ressources humaines de la STM s'est vu soumettre par un gestionnaire intermédiaire divers « moyens de contrôle » qui seraient mis en place afin d'assurer la saine gestion du troisième Contrat de l'Entreprise Adjudicataire dans diverses facettes, à savoir :

- la planification annuelle des travaux en lien avec la gestion de l'Assurance collective ;
- l'approbation préalable des travaux à être effectués par l'Entreprise Adjudicataire;
- l'approbation des factures soumises par l'Entreprise Adjudicataire;
- le suivi budgétaire du secteur.

Il est à noter que les responsables de chacune de ces facettes sont indiqués comme étant le Chargé de projet et son gestionnaire immédiat.

Finalement, il est à noter qu'une représentante de l'Entreprise Adjudicataire a affirmé qu'il n'y avait eu aucun changement dans le mode de gestion entre le Contrat initial et le second Contrat, puis le troisième Contrat. C'est toujours le Chargé de projet qui coordonnait leurs mandats.

3.4.4.4 Analyse et conclusion quant à la gestion par la STM de la situation d'apparence de conflit d'intérêts du Chargé de projet

Dans le cadre de leurs fonctions, les employés de la STM ont diverses obligations à respecter en matière d'éthique, notamment celles prévues au RGC de la STM et à son Code d'éthique.

Dans un premier temps, en vertu de l'article 3.1 du RGC de la STM qui lie tous les membres du personnel de la STM, « toute personne qui participe à un processus contractuel à la Société doit contribuer à maintenir la saine gestion de celui-ci en faisant preuve d'impartialité et en respectant le Code d'éthique de la Société ». À ce titre, elle doit notamment « déclarer tout conflit d'intérêts, toute apparence de conflit d'intérêts ou toute situation qui pourrait entraîner des avantages indus ».

Dans un second temps, l'article 4.2 du Code d'éthique de la STM prévoit que tout employé « doit non seulement éviter les conflits d'intérêts réels, mais également toute situation susceptible de créer un tel conflit ou en donner l'apparence. C'est particulièrement le cas pour ceux qui interviennent dans le domaine de la gestion contractuelle, notamment lors d'une participation à un processus d'octroi de contrat, de négociations ou d'évaluation de travaux. »

Le même article précise que les conflits d'intérêts ne se limitent pas aux questions financières ou aux avantages économiques, mais qu'ils se rapportent également aux « relations personnelles ou familiales ». Ainsi, un employé de la STM est « tenu d'informer son supérieur hiérarchique ou le Secrétaire corporatif lorsque lui ou une personne avec qui il a un lien privilégié possède des intérêts dans une entreprise qui propose des services ou des biens à la Société et que ses fonctions font en sorte qu'il est susceptible de jouer un rôle dans la prise de décision concernant cette entreprise ou encore de pouvoir l'influencer ».

Toujours selon le même article, le gestionnaire ou le secrétaire corporatif doivent accompagner l'employé en question.

Finalement, cet article prévoit que le gestionnaire ou le secrétaire corporatif pourront « recommander la mise en place des mesures nécessaires en de telles circonstances ».

En l'espèce, les faits révélés par l'enquête démontrent que le Chargé de projet était en situation d'apparence de conflit d'intérêts en raison de l'emploi qu'occupe sa conjointe au sein de l'Entreprise Adjudicataire. En n'effectuant pas de déclaration d'intérêt en bonne et due forme à cet effet, le Chargé de projet a donc contrevenu aux articles 3.1 du RGC et 4.2 du Code d'éthique de la STM.

Inversement, il appert que ses gestionnaires ont eux aussi fait défaut de respecter l'article 4.2 du Code d'éthique de la STM. En effet, suite à la déclaration d'intérêt incluse dans la soumission de l'Entreprise Adjudicataire, l'enquête démontre que ni les supérieurs hiérarchiques du Chargé de projet ni le secrétaire corporatif n'ont mis en place les mesures nécessaires pour encadrer adéquatement la situation et assurer une saine gestion de la passation et de l'exécution des divers contrats de la STM avec la firme en question.

À ce titre, il est possible de citer les éléments suivants :

- La lettre de suivi éthique n'a été émise que le 28 octobre 2021, soit environ 4 mois après l'analyse de la déclaration d'intérêt de l'Entreprise Adjudicataire par le comité éthique ad hoc et quelques semaines après le début des vérifications par le vérificateur général de la STM et le début de l'enquête du Bureau de l'inspecteur général ;
- Aucun suivi n'a été effectué quant à la mise en œuvre des mesures énoncées dans cette lettre ;
- De fait, il appert de l'enquête que ces mesures n'ont pas été mises en œuvre ;
- Des mesures d'encadrement n'ont été élaborées qu'après que le Directeur exécutif des ressources humaines de la STM ait été rencontré par des enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général à la fin du mois de janvier 2022 ;
- De fait, il appert de l'enquête que ces mesures n'ont pas été mises en œuvre.

En somme, l'inspectrice générale constate que de part et d'autre, le Chargé de projet et ses supérieurs hiérarchiques ont failli à leurs obligations en matière d'éthique dans le présent dossier. Bien qu'il n'était question que d'une situation d'apparence de conflit d'intérêts, le laxisme observé demeure source d'inquiétude et doit impérativement faire l'objet d'un resserrement.

3.4.5 Résiliation du troisième Contrat

Ultimement, le 9 mars 2022, le conseil d'administration de la STM a adopté une résolution résiliant le troisième Contrat en date du 1^{er} juillet 2022. Cette décision découle des vérifications effectuées par le Vérificateur général de la STM et de l'enquête menée par le Bureau de l'inspecteur général.

En effet, le 24 novembre 2021, le Vérificateur général de la STM a fait parvenir les conclusions de ses vérifications à la STM, lesquelles font part de divers manquements au cadre normatif régissant la STM.

Tel qu'il appert d'une lettre datée du 7 décembre 2021, plusieurs membres de la direction de la STM réfutent les conclusions émanant du Vérificateur général de la STM. Toutefois, reprochant au Vérificateur général d'avoir agi par « amalgames » et « créé une impression d'illégitimité sur le processus d'appel d'offres et une apparence de conflit d'intérêts », ces membres de la direction de la STM annoncent qu'ils procèderont à la résiliation du troisième Contrat et à la publication d'un nouvel appel d'offres qui prévoira deux lots distincts pour les deux mandats.

L'inspectrice générale tient à souligner que n'eût été de la résiliation du troisième Contrat par le conseil d'administration de la STM, elle aurait elle-même recommandé à la STM d'y procéder à la lumière des constats de la présente enquête.

4. Réponse de la STM à l'Avis, conclusion et recommandations

Le présent rapport met en relief divers manquements au cadre normatif régissant la STM. D'ailleurs, dans sa réponse à l'Avis, la STM déclare en prendre acte et reconnaît une mauvaise compréhension et application, quoique non intentionnelle, de certains aspects du cadre normatif applicable.

Afin d'éviter qu'une telle situation survienne à nouveau, la STM met de l'avant diverses mesures qu'elle s'engage à prendre, soulignant que la mise en œuvre de celles-ci reviendra à une table de travail qui sera formée prochainement et regroupera toutes les parties prenantes requises. La table de travail produira un plan d'action et un échéancier pour la prise en charge de chacun de ses engagements.

L'inspectrice générale accueille favorablement ces engagements annoncés par la STM et fera des vérifications soutenues de leur mise en œuvre. Elle se permet également de souligner à la STM que le plan de redressement devra comprendre notamment les éléments suivants :

- i. Prendre les mesures requises afin de prévenir l'engagement de fonds auprès d'un fournisseur au-delà de l'enveloppe monétaire dûment approuvée par les instances concernées ;
- ii. Prendre les mesures requises afin que les dossiers soumis au conseil d'administration ou à tout autre décideur interne contiennent toute l'information nécessaire à une prise de décision éclairée et en toute connaissance de cause ;
- iii. Prendre les mesures requises afin que soit revue la gestion de déclarations d'intérêt effectuées par un soumissionnaire ou un adjudicataire ;
- iv. Prendre les mesures requises afin que soit revue la gestion de situations de conflit d'intérêts ou d'apparence de conflit d'intérêts d'un employé de la STM, notamment en écartant, le cas échéant, tout employé se trouvant dans une telle situation de l'ensemble du processus d'appel d'offres (préparation du devis, publication et analyse des soumissions) ;
- v. Prendre les mesures requises afin d'assurer une conformité avec le cadre normatif applicable en matière de modification contractuelle et de fractionnement de contrats, notamment en interdisant la pratique d'octroi de « contrats pont » ;
- vi. Anonymiser les questions reçues des soumissionnaires durant la période d'appel d'offres avant que le responsable de l'appel d'offres de la STM ne les transfère à d'autres employés ;
- vii. Conformément à l'article 8 RGC de la STM, former davantage les membres de son personnel impliqués dans un processus lié à l'attribution ou à la gestion des contrats, notamment quant à l'ensemble des points énumérés ci-haut.

Quant aux points v. et vii., quelques remarques additionnelles s'imposent. Tel que mentionné précédemment, il s'agit de la seconde enquête du Bureau de l'inspecteur général sur les pratiques de modifications contractuelles de la STM.

Malgré la publication des résultats de la première enquête dans le rapport de mi-année 2021 du Bureau de l'inspecteur général, il ressort des rencontres de plusieurs des employés de la STM affectés à la gestion des contrats enquêtés un certain manque de connaissance du cadre normatif contractuel régissant la STM, notamment en matière de modification contractuelle.

En effet, plusieurs témoins font toujours référence à un concept de « contrat-pont » entre deux appels d'offres. Selon eux, il serait ainsi acceptable au sein de la STM de combler l'épuisement de l'enveloppe monétaire d'un contrat en accordant de gré à gré un autre contrat à cette même entreprise pour les mêmes services en attendant la conclusion d'un second appel d'offres, faisant ainsi le « pont » entre les deux appels d'offres.

Dans sa réponse à l'Avis, la STM défend à nouveau la pratique d'octroi de contrat-pont. Tout en reconnaissant que le concept a mal été appliqué en l'espèce, la STM se dit d'avis qu'il s'agit d'un « outil qui peut s'avérer essentiel au maintien des besoins opérationnels dans certaines situations particulières le justifiant ».

L'inspectrice générale ne peut souscrire à une telle position, car en elle-même, la notion de « maintien » repose sur la prémisse qu'un même fournisseur peut recevoir un nouveau contrat qui, bien que de courte durée et inférieur au seuil d'appel d'offres, vise le même objet que le contrat précédent. Le législateur a prévu des dispositions permettant de modifier un contrat et en cas de réelle urgence, d'octroyer un contrat de gré à gré. Autrement, cela revient à faire indirectement ce qu'on ne peut pas faire directement.

Le maintien des besoins opérationnels doit plutôt s'effectuer par l'entremise, dans un premier temps, d'une meilleure planification préalable de ceux-ci et dans un second, d'un suivi plus serré de l'avancement de la consommation de l'enveloppe monétaire d'un contrat.

Dans la même veine, bien que cette façon de faire ait été dénoncée par l'inspectrice générale dans son rapport de mi-année 2021, il se dégage du témoignage de certains employés qu'ils considèrent toujours que l'arrivée du terme du contrat prévaut sur l'épuisement de l'enveloppe monétaire et que, le cas échéant, celle-ci sera renflouée du montant requis pour atteindre l'échéance contractuelle.

Finalement, le respect du cadre normatif a été vu par certains comme étant en opposition à la finalisation du projet de fusion des contrats d'assurances collectives. De même, certains témoins font preuve d'une certaine déresponsabilisation en s'en remettant exclusivement aux services de l'approvisionnement ou des affaires juridiques afin de veiller à la conformité de la gestion contractuelle au cadre normatif.

Bien que ces derniers demeurent évidemment les ressources expertes à consulter en la matière, il incombe néanmoins aux employés de la STM affectés à la gestion de contrats publics de jouer leur rôle de défense de « première ligne » de l'intégrité contractuelle. À cette fin, l'inspectrice générale réitère que davantage de formation doit être effectuée auprès des employés de la STM.

POUR CES MOTIFS,

L'inspectrice générale

CONSTATE et INFORME le conseil municipal et le conseil d'administration de la Société de transport de Montréal des divers manquements observés aux processus de passation et de gestion des contrats par la STM.

RECOMMANDE que la Société de transport de Montréal se dote rapidement d'un plan de redressement, comprenant notamment les éléments cités dans le présent rapport.

TRANSMET, en vertu de l'article 57.1.23 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 et au conseil d'administration de la Société de transport de Montréal.

L'inspectrice générale,



M^e Brigitte Bishop

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

