



Ajout - Point 7.08

DU
1^{ER} JANVIER
AU 30 JUIN
2022



Rapport de mi-année 2022

Déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Exercice se terminant le 30 juin 2022

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

Confiance

Intégrité

Transparence

Toute personne peut communiquer une plainte visant un appel d'offres ou un contrat de la Ville de Montréal par :

Formulaire électronique :
www.bigmtl.ca/denonciation

Courriel : big@bigmtl.ca

Téléphone : 514 280-2800
Télécopieur : 514 280-2877

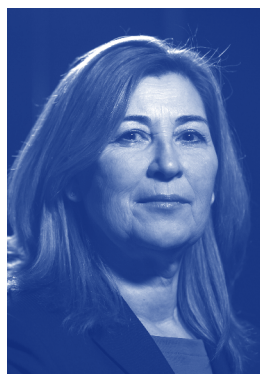
Adresse postale :
1550, rue Metcalfe
Bureau 1200, 12^e étage
Montréal (Québec) H3A 1X6

Visitez le site Internet pour plus d'informations : www.bigmtl.ca

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

Mot de l'inspectrice générale de la Ville de Montréal

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



L'inspectrice générale,
M^e Brigitte Bishop

Je vous sou mets aujourd'hui le rapport de mi-année 2022 du Bureau de l'inspecteur général. Ce rapport illustre bien les différentes facettes de notre rôle dans l'exercice de notre mandat de préserver l'intégrité contractuelle. Tantôt préventives, éducatives ou correctives, nos interventions sont toujours animées par le souci de rassurer quant à notre présence et notre engagement.

Hormis nos enquêtes à la suite de dénonciations, ce rapport de mi-année met l'accent sur l'impact positif qu'ont eu nos efforts proactifs de vigie. Nous avons ainsi déployé nos ressources afin de détecter des situations problématiques eu égard au respect du cadre normatif, et ce, au stade de l'appel d'offres, nous permettant d'intervenir promptement et efficacement, bien souvent avant même l'adjudication du contrat. Nous constatons que certaines unités d'affaires tombent encore dans le piège de l'emploi systématique du devis descriptif ou que les exigences dans ces appels d'offres sont parfois trop nombreuses.

Notre dossier de fond porte sur le recours aux ententes-cadres par un des services de la Ville. De telles ententes s'avèrent très utiles en ce qu'elles offrent une certaine souplesse dans la planification à court ou moyen terme des besoins en approvisionnement de biens ou de services d'un organisme public. Bien qu'aucun manquement contractuel n'ait été observé en l'espèce, nous avons néanmoins remarqué certains éléments qui méritent d'être portés à l'attention du conseil municipal afin de s'assurer de maintenir les hauts standards exigés par et pour les fonctionnaires de la Ville de Montréal. Nos recommandations ont donc pour objet d'optimiser la gestion contractuelle et, bien sûr, de réduire le risque de survenance de futurs manquements.

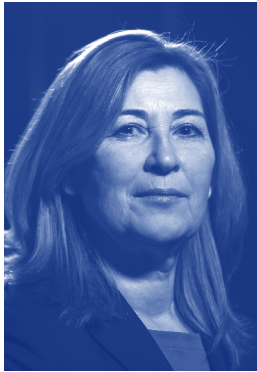
En conclusion, je tiens à remercier tous les membres du Bureau de l'inspecteur général ainsi que nos partenaires et collaborateurs pour leur engagement et leur dévouement dans la lutte pour l'intégrité.

L'inspectrice générale,

M^e Brigitte Bishop

ORIGINAL SIGNÉ

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



The Inspector General,
Brigitte Bishop

Today, I would like to submit to you the 2022 Mid-Year Report of the Office of Inspector General. This report clearly illustrates the various facets of our role in fulfilling our mandate to preserve contractual integrity. Our preventive, educational and corrective interventions are always driven by our desire to reassure of our presence and commitment.

In addition to our investigations following denunciations, this mid-year report focuses on the positive impact of our proactive monitoring efforts. We have deployed our resources to identify problematic situations with regard to compliance with the normative framework at the tendering stage, thereby enabling us to intervene quickly and effectively, often before the contract is awarded. We note that some business units are still systematically using descriptive specifications in their calls for tenders or that these sometimes feature too many requirements.

Our feature article deals with the use of framework agreements by one of the City's departments. Such agreements are very useful in that they provide flexibility in the short- to medium-term planning of a public organization's procurement needs for goods or services. Although we observed no contractual breaches in this case, we nevertheless noted specific items that deserve to be brought to the City Council's attention to ensure that the high standards required by and for Ville de Montréal officials are maintained. Our recommendations therefore intend to optimize contract management and, of course, reduce the risk of future breaches.

In closing, I would like to thank all members of the Office of Inspector General, along with our partners and collaborators, for their commitment and dedication to upholding integrity.

The Inspector General,

Ms. Brigitte Bishop

ORIGINAL SIGNED

Table des matières

Le devis

de performance

01

Les pièges de l'emploi du devis descriptif dans un appel d'offres	9
Exigences ciblant une marque en particulier	10
Un devis en faveur d'une entreprise?	10
Des démarches exemplaires	11

Les interventions

en amont

02

Rectifier le tir	14
Des exigences nombreuses et restrictives	14
Un devis qui n'est plus à jour	15

Les bonnes

pratiques

03

Pour un processus contractuel exemplaire	17
A. L'importance de bien définir le montant de la dépense versus le montant du contrat	17
B. Maintenir la conformité tout au long du cycle contractuel	19
C. Visites obligatoires: faciliter plutôt que restreindre	19
D. Respecter le cadre normatif, même s'il en coûte plus cher	20

Rapport de recommandation : Ententes-cadres de la Direction de l'urbanisme de la Ville de Montréal

04

Résumé	23
Remarques préliminaires	23
Contexte de l'enquête	24
Fonctionnement d'une entente-cadre	24
Appel d'offres 17-16443	25
Appel d'offres 19-17364	25
Conflit d'intérêts	25
Constats de l'enquête	26
Non-épuisement des enveloppes de la première entente-cadre	26
Choix en fonction de l'expertise des firmes	27
Le paiement des honoraires et la vérification des factures	29
Conclusion	31

Le devis de performance

— Les pièges de l'emploi du devis descriptif dans un appel d'offres

- . Exigences ciblant une marque en particulier
- . Un devis en faveur d'une entreprise?
- . Des démarches exemplaires



Le devis de performance



LES PIÈGES DE L'EMPLOI DU DEVIS DESCRIPTIF DANS UN APPEL D'OFFRES

Quatre ans après son adoption, l'application du projet de loi 155 n'est pas encore entièrement intégrée parmi les unités d'affaires de la Ville de Montréal et des organismes paramunicipaux. Comme l'illustrent les cas rapportés dans ces pages, l'usage des exigences descriptives ainsi que le recours aux marques et modèles subsistent toujours à l'étape de l'appel d'offres. Or, depuis l'adoption de la loi, l'emploi d'un devis descriptif n'est autorisé qu'à titre exceptionnel. En ce sens, il est recommandé qu'il soit précédé « d'une recherche et étude sérieuse et documentée et qui permet de justifier et d'expliquer le recours à ce type de caractéristiques. Un devis descriptif étant l'exception, cette recherche permettra de justifier son utilisation¹ ».

Dans les faits, des unités d'affaires de la Ville de Montréal continuent d'intégrer des devis descriptifs dans leurs appels d'offres, sans avoir démontré au préalable qu'il n'était pas possible de recourir à un devis de performance. Des soumissionnaires potentiels ont dénoncé cette utilisation des devis descriptifs au Bureau de l'inspecteur général. À leurs yeux, cette procédure, qui privilégie des marques,

des produits et, dans certains cas, des fournisseurs les excluent du processus contractuel alors qu'ils disposent d'équipements, de produits ou de services qui peuvent répondre aux besoins du donneur d'ouvrage.

Comme le démontrent nos analyses des plaintes reçues depuis le début de l'année, cet emploi du devis descriptif peut s'expliquer notamment par la volonté des unités d'affaires de gagner du temps en utilisant des devis déjà existants pour le même type d'appels d'offres, mais rédigés avant l'adoption de la loi découlant du projet de loi 155. De courts délais laissant peu de temps pour la réalisation d'une étude de marché ou d'une recherche documentée, une faible connaissance des dispositions législatives pertinentes et un manque d'expertise peuvent également expliquer la préférence pour un devis descriptif.

L'usage du devis de performance est pourtant la norme et comporte divers avantages dont celui d'élargir le marché et d'ouvrir la porte à de nouveaux produits concurrentiels et à des prix compétitifs.

¹ Les devis de performance, Rapport de mi-année 2021 du Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal, page 14.

EXIGENCES CIBLANT UNE MARQUE EN PARTICULIER

À la suite d'une dénonciation, le Bureau de l'inspecteur général a enquêté sur un appel d'offres portant sur l'achat de plus de 200 vélos. Le plaignant reprochait au service municipal d'y avoir établi des exigences techniques très spécifiques au lieu d'un devis de performance, conduisant ainsi une seule entreprise à prendre le cahier de charges.

Après analyse, il appert, d'une part, que les soumissionnaires potentiels avaient la possibilité d'inscrire des produits équivalents dans leur soumission. D'autre part, le faible intérêt pour l'appel d'offres s'expliquait plutôt par des problèmes d'approvisionnement. En effet, bien que le donneur d'ouvrage ait avisé trois fournisseurs potentiels de la publication de l'appel d'offres, ces derniers ont

préféré refuser d'y participer, craignant de ne pas pouvoir obtenir et livrer les vélos dans les délais prescrits en raison de la pandémie. C'est donc le seul soumissionnaire, qui avait remporté un appel d'offres similaire quelques années auparavant, qui a obtenu le contrat.

Dans ce cas-ci, une étude de marché, avant la publication de l'appel d'offres, aurait permis d'adapter les caractéristiques descriptives en termes de performance ou d'exigences fonctionnelles. La démarche aurait de plus permis au service de prendre connaissance des difficultés d'approvisionnement chez les soumissionnaires potentiels et de modifier les modalités contractuelles pertinentes en vue de maximiser leur participation.

UN DEVIS EN FAVEUR D'UNE ENTREPRISE?

Dans le cadre d'un autre dossier, un dénonciateur alléguait qu'un appel d'offres pour l'achat de produits d'entretien et de nettoyage favorisait des marques et des quantités précises. De plus, l'adjudicataire éventuel devait être en mesure de fournir la totalité des quelque 300 items du bordereau, dont certains étaient exclusifs à un entrepreneur, lequel avait obtenu le contrat précédent.

L'analyse effectuée par le Bureau de l'inspecteur général démontre que la Ville avait publié plusieurs addendas qui apportaient des assouplissements à certains produits. Malgré tout, le devis technique contenait toujours plusieurs caractéristiques descriptives et des produits exclusifs à un seul fournisseur, limitant ainsi le marché.

Cette situation s'est produite en dépit du fait que le service avait réalisé une étude de marché interne, mis sur pied un comité d'experts et divisé son bordereau d'items en cinq lots en vue de la préparation de son appel d'offres. La raison en est que l'ensemble de ces démarches reposait sur l'expérience du personnel de la Ville avec les produits déjà utilisés. En agissant de la sorte, la Ville a omis de s'informer des produits disponibles sur le marché, de prendre connaissance des exclusivités commerciales et de mesurer l'impact que cela a de spécifier un format précis comme 750 ml. De plus, le fait de diviser des produits en divers lots n'offrait aucune ouverture additionnelle au marché

puisque'il n'y avait qu'un seul adjudicataire susceptible de les fournir. En somme, l'approche adoptée restait axée vers des produits spécifiques au lieu de définir les besoins du service comme étant ce que ces produits permettaient de faire ou d'accomplir.

À la suite d'échanges avec le Bureau de l'inspecteur général sur la possibilité de convertir ses besoins en un devis de performance, le service a décidé d'annuler son appel d'offres et d'étudier des avenues possibles pour rendre son devis conforme au cadre normatif et pour permettre aux entreprises intéressées de trouver les produits qui correspondent à ses besoins et dans des formats disponibles sur le marché. Le service entend de plus créer un comité pour évaluer les demandes d'équivalences.

L'IMPORTANCE DU PROCESSUS D'ÉQUIVALENCES

Dans le cadre d'un appel d'offres où l'organisme municipal a démontré « qu'il n'y a aucun autre moyen suffisamment précis ou intelligible de le faire, il pourra décrire ses besoins à ce qui a trait aux caractéristiques descriptives »² et doit dans ce cas établir un processus d'évaluation des équivalences équitable et objectif à l'intention des entreprises soumissionnaires. Le donneur d'ouvrage pourrait également y indiquer une date limite de dépôt des demandes d'équivalences et publier un addenda pour les produits acceptés à ce titre, et ce, avant la date de fermeture de l'appel d'offres. Cette procédure, qui stimule la concurrence, permettrait à tous les soumissionnaires potentiels d'intégrer le ou les produits équivalents dans leur soumission. En outre, elle empêcherait de favoriser ou défavoriser une entreprise ou un fournisseur et à un fournisseur de contrôler le marché. Elle permettrait également de prévenir une possible augmentation des coûts.

DES DÉMARCHES EXEMPLAIRES



Tout organisme municipal devrait d'abord procéder à une évaluation rigoureuse de ses besoins afin d'être en mesure d'établir ensuite les critères de performance du devis. Il est de plus préférable que cette évaluation soit documentée afin de démontrer le sérieux de la démarche et d'être en mesure d'en fournir une copie dans le cadre d'une vérification par le Bureau de l'inspecteur général. Cela a été le cas pour les deux plaintes suivantes portant sur l'emploi de devis descriptifs reçues au cours de la première demie de l'année.

Le premier plaignant reprochait au donneur d'ouvrage d'imposer des exigences techniques qui ne favorisaient qu'un seul manufacturier. L'appel d'offres portait sur l'achat de véhicules d'urgence munis d'un écran tactile intégré au

tableau de bord. Le plaignant souhaitait que l'organisme municipal élargisse le marché en acceptant un produit équivalent installé sur un support devant le tableau de bord. Il soutenait que ce produit constituait une équivalence qui répondait aux besoins du service municipal.

Dans le cadre de l'analyse de cette plainte, le donneur d'ouvrage a démontré par une étude documentée que c'était bien d'un écran intégré au tableau de bord dont il avait besoin pour ses véhicules d'urgence. Cette disposition offrait une ergonomie efficace, avec un niveau de confort, d'efficacité et de sécurité supérieur. Son choix répondait de plus aux normes de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*. Le dossier a donc été clos.

² Bulletin Muni-Express, no 3, 26 février 2021.

Dans le deuxième cas, le plaignant reprochait à une unité d'affaires d'imposer des exigences trop restrictives pour un appel d'offres visant le remplissage écologique d'un terrain de baseball en gazon synthétique avec deux produits végétaux spécifiques, qui seraient offerts par un fournisseur unique.

Pour en arriver à exiger ces produits, le service avait d'abord réalisé une revue de littérature scientifique, puis investi dans des tests de laboratoire afin d'évaluer les divers produits de remplissage écologiques offerts sur le marché. Ces deux étapes lui ont permis d'exclure les produits qui ne

pouvaient assurer la résistance et la durabilité souhaitées. Pour l'inspectrice générale, ce processus est exemplaire, car le donneur d'ouvrage a investi temps et argent pour déterminer les produits de remplissage écologiques afin que le nouveau terrain de baseball puisse être praticable dans les meilleures conditions et le plus longtemps possible, et ce, sans coûts excessifs pour l'entretien et la main-d'œuvre. Qui plus est, deux soumissions conformes à ces exigences ont été reçues démontrant ainsi que le devis n'était pas dirigé vers une entreprise unique.

UNE FORMATION SUR LE DEVIS DE PERFORMANCE MAINTENANT OFFERTE

Le Bureau de l'inspecteur général et le Contrôleur général de la Ville de Montréal ont conçu une formation de trois heures sur le devis de performance qui marie théorie et exemples tirés de la pratique du Bureau de l'inspecteur général. Cette nouvelle formation est offerte depuis septembre 2022 et est disponible pour toute organisation publique qui en fait la demande. Pour en savoir plus : formation@bigmtl.ca.

Les interventions en amont

— Rectifier le tir

- . Des exigences nombreuses et restrictives
- . Un devis qui n'est plus à jour



Les interventions en amont



RECTIFIER LE TIR

Le Bureau de l'inspecteur général reçoit fréquemment des dénonciations portant sur des appels d'offres de la Ville de Montréal. Selon les faits recueillis, des représentants du Bureau peuvent rencontrer les personnes responsables du processus contractuel afin d'évaluer le bien-fondé de la plainte, et si c'est le cas, de discuter avec elles des moyens pour corriger toute irrégularité constatée. Il est également possible que le Bureau de l'inspecteur général n'intervienne pas parce que la plainte n'était pas fondée ou qu'elle n'était pas supportée par suffisamment de preuves. Dans tous les cas, les interventions du Bureau de l'inspecteur général à cette étape permettent aux donneurs d'ouvrage de rectifier le tir au besoin, et aux appels d'offres de suivre leur cours sans retarder l'octroi du contrat.

Parmi les plaintes reçues depuis le début de l'année 2022, le Bureau de l'inspecteur général en a traité deux qui reprochaient aux donneurs d'ouvrage de la Ville de Montréal de restreindre la concurrence dans leur appel d'offres, soit en se basant sur un devis technique dirigé vers un produit unique, ce qui va à l'encontre de la loi, soit en imposant

des exigences impossibles à satisfaire dans les délais requis. Les situations problématiques ont été résolues au stade de la pré-enquête du Bureau, et ce, grâce à une intervention rapide et à la capacité des donneurs d'ouvrage de réviser leur processus contractuel en s'inspirant des meilleures pratiques à la Ville de Montréal.

DES EXIGENCES NOMBREUSES ET RESTRICTIVES

Le Bureau de l'inspecteur général a reçu une dénonciation portant sur un appel d'offres visant l'acquisition de près de 180 produits différents. Pour chaque produit, le donneur d'ouvrage précisait le manufacturier et le code du produit. Le dénonciateur reprochait au donneur d'ouvrage d'imposer des conditions très sévères, voire irréalistes, pour les produits équivalents :

Le SOUMISSIONNAIRE qui propose des produits équivalents doit inclure avec sa soumission les documents suivants pour chaque produit :

- La fiche technique du produit;
- Le rapport de test du produit fait par un laboratoire indépendant nord-américain ou européen;
- Le dessin du produit indiquant l'ensemble des dimensions;
- Le programme de garantie offert par le manufacturier.

Si un soumissionnaire voulait en fournir, il devait effectuer des tests de laboratoire pour 180 produits variés afin de les faire certifier. Cette exigence était toutefois impossible à respecter puisque les tests devaient être autorisés par le manufacturier détenant les droits de propriété des produits et qui était, de plus, le seul à avoir accès à la fiche technique et au procédé de fabrication. Un distributeur intéressé par l'appel d'offres ne détenait pas ce droit. En outre, un laboratoire indépendant ne pouvait certifier qu'un produit était équivalent à un autre produit.

Le Bureau de l'inspecteur général a donc communiqué avec les responsables de l'appel d'offres pour mieux comprendre l'exigence de ces tests de laboratoire. La justification donnée était reliée à la sécurité des véhicules, au risque de feu ou de panne majeure des moteurs. Toutefois, les intervenants n'étaient pas en mesure d'indiquer que tous les incidents qui avaient déjà eu lieu étaient causés par des pièces originales fournies par le manufacturier ou par des pièces équivalentes fournies par le distributeur. Et, dans ce dernier cas, la

défaillance était-elle due à un défaut de fabrication d'une seule pièce ou à un problème systémique de ce modèle?

De plus, l'exigence d'un certificat de laboratoire pour les pièces équivalentes soumises n'était pas appuyée par une étude. Elle pouvait par ailleurs restreindre le bassin des soumissionnaires puisqu'aucun fournisseur potentiel de produits équivalents n'aurait pu obtenir ces documents avant la fin de l'appel d'offres. Ainsi, cette exigence revenait à refuser tous les produits équivalents, ce qui n'était pas l'objectif recherché par les responsables du contrat.

À la suite des échanges avec le Bureau de l'inspecteur général, les responsables du contrat ont remplacé l'exigence de ce test en laboratoire par une attestation produite par un ingénieur du fabricant ou indépendant confirmant l'équivalence du produit soumis au produit demandé. Cette modification a permis à des manufacturiers de participer à l'appel d'offres avec des produits équivalents ouvrant de cette façon le marché à la compétition.

UN DEVIS QUI N'EST PLUS À JOUR



À la suite d'une dénonciation portant sur la publication d'un appel d'offres visant l'acquisition de toilettes autonettoyantes, le Bureau de l'inspecteur général a procédé à des vérifications auprès du donneur d'ouvrage afin de s'assurer que le devis inclus dans l'appel d'offres en était bien un de performance, c'est-à-dire qu'il avait été rédigé pour ouvrir le marché de la concurrence sans avantager un produit en particulier.

La dénonciation indiquait que le devis était presque identique à celui présenté dans un appel d'offres publié en 2016 par un autre arrondissement, soit deux ans avant l'entrée en vigueur des dispositions législatives relatives au devis de performance. Le devis de l'appel d'offres dénoncé décrivait en détail, sur des dizaines de pages, les spécifications des produits demandés. On y trouvait même des photos d'une toilette autonettoyante avec sa fiche technique, extraites du site Internet d'un fournisseur. Des détails sur les murs extérieurs

des toilettes, comme sur la couleur et les motifs, étaient également fournis. Cette description détaillée s'étendait en outre aux planchers, aux équipements, à la décoration, de même qu'à l'électricité et la plomberie.

Le responsable de l'appel d'offres a confirmé que c'est la version du devis de 2016 qui avait servi à son appel d'offres. Il n'y avait apporté que quelques modifications mineures après avoir effectué des visites terrain pour évaluer si les toilettes convenaient sur le plan esthétique et fonctionnel.

L'enquêteur du Bureau de l'inspecteur général lui a rappelé les exigences en vigueur depuis 2018 d'utiliser un devis de performance dans les appels d'offres. Par exemple, un robinet peut être automatique et la lumière sensible au mouvement, peu importe la marque, le modèle, la taille ou la couleur, tant que tout répond à un besoin. Il a suggéré au donneur d'ouvrage de comparer son devis à un devis de performance publié en 2020 par un autre arrondissement pour l'acquisition de toilettes autonettoyantes. Ce devis était basé sur les besoins du donneur d'ouvrage, et non pas sur un descriptif détaillé du produit recherché.

À la suite de ces échanges, l'arrondissement a publié un addenda portant sur le retrait de tous les détails techniques associés à une marque, coupant de cette façon le volume du devis de 80 %. Cet ajustement a permis à d'autres fournisseurs de toilettes autonettoyantes de participer à l'appel d'offres.

Les bonnes pratiques

— Pour un processus contractuel exemplaire

- A. L'importance de bien définir le montant de la dépense versus le montant du contrat
- B. Maintenir la conformité tout au long du cycle contractuel
- C. Visites obligatoires: faciliter plutôt que restreindre
- D. Respecter le cadre normatif, même s'il en coûte plus cher

03

Les bonnes pratiques



POUR UN PROCESSUS CONTRACTUEL EXEMPLAIRE

Cette section met l'accent sur des interventions gagnantes pour mener à bien un cycle contractuel, de l'appel d'offres à la réalisation d'un contrat municipal, et ce, en vertu des lois qui régissent chaque étape.

A. L'IMPORTANCE DE BIEN DÉFINIR LE MONTANT DE LA DÉPENSE VERSUS LE MONTANT DU CONTRAT

Le Bureau de l'inspecteur général a traité en début d'année deux dossiers concernant la notion de montant de la dépense. Pour les donneurs d'ouvrage, il est essentiel que cette notion soit bien comprise et calculée avant d'octroyer le contrat, car elle a un impact sur l'exigence pour le soumissionnaire de détenir ou non une autorisation de l'Autorité des marchés publics (AMP). Elle a également un impact sur la méthode d'octroi du contrat, sur l'obligation ou non de faire une estimation préalable, sur le délai de réception des soumissions et la limitation de leur territoire de provenance ainsi que sur l'obligation ou non de publier sur le système électronique d'appels d'offres (SÉAO).

Comment calculer le montant de la dépense ?

1. Les taxes nettes

Dans un arrêt récent³, la Cour d'appel du Québec a confirmé que la valeur d'un contrat public se distingue de la dépense engendrée pour la municipalité et que c'est la dépense réelle reliée à ce contrat qui détermine son cadre normatif. Une municipalité peut donc soustraire tout remboursement de

taxes auxquelles elle a droit afin de ne conserver que les taxes nettes dans son calcul pour déterminer la dépense réelle du contrat public.

2. Les options de renouvellement

Les options de renouvellement doivent également être incluses dans le calcul du montant de la dépense au moment de l'octroi du contrat afin de déterminer son cadre normatif. Dans le premier dossier traité par le Bureau de l'inspecteur général, un soumissionnaire s'était plaint du fait que sa soumission ait été rejetée parce qu'il ne détenait pas son autorisation de contracter délivrée par l'AMP, alléguant que le montant de la dépense du contrat octroyé était sous le seuil. Or, la Ville a justifié sa décision par le fait que le seuil exigeant l'autorisation de contracter était atteint en incluant les options de renouvellement prévues au contrat. Cette décision était justifiée puisque la *Loi sur les contrats des organismes publics*⁴ spécifie que la dépense découlant de toute option de renouvellement prévue au contrat doit être incluse afin de déterminer si l'autorisation de contracter est requise ou non pour ce contrat.

³ MPECO inc. C. Ville de Sainte Agathe- des- Monts, 2022 QCCA 916

⁴ *Loi sur les contrats des organismes publics*, ch. C-65.1, art. 21.17.

3. Le calcul de la dépense découlant d'un appel d'offres

Les municipalités québécoises peuvent publier un appel d'offres contenant plusieurs lots qui mèneront à la conclusion de plusieurs contrats distincts pour chaque lot. Le second dossier traité par le Bureau de l'inspecteur général a porté sur ce type d'appel d'offres qui visait l'octroi de 10 lots pour divers arrondissements. On y exigeait des cautionnements de soumission individuels pour chaque lot. Le même

soumissionnaire s'était vu octroyer plusieurs lots, chacun d'une valeur inférieure à 1 M\$, mais dont le total excédait 1 M\$, ce qui avait suscité un questionnement sur la nécessité pour lui de détenir ou non l'autorisation de l'AMP. Dans ce cas-ci, cette autorisation n'était pas requise puisqu'il s'agissait bien de plusieurs contrats distincts octroyés par des donneurs d'ouvrage distincts, et que le montant de la dépense de chaque contrat était sous le seuil établi.

À SAVOIR

Le montant de la dépense doit être établi 1) en incluant la valeur de toute option prévue au contrat et 2) en soustrayant les remboursements de taxes à la municipalité pour ne calculer que les taxes nettes.

Impact sur l'octroi de différents contrats publics

Méthode d'octroi du contrat

Le montant de la dépense d'un contrat public déterminera son mode d'octroi. Ainsi, tout contrat comportant une dépense de moins de 25 000 \$ peut être octroyé de gré à gré tandis qu'un contrat de 25 000 \$ à 105 700 \$ doit être adjudgé à la suite d'un appel d'offres sur invitation ou de gré à gré en respectant les règles favorisant la rotation des cocontractants prévues au règlement de gestion contractuelle de la Ville de Montréal. Enfin, tout contrat comportant une dépense réelle de plus de 105 700 \$ doit être adjudgé à la suite d'un appel d'offres public, sous réserve de certaines exceptions prévues à la loi. À noter que pour la Ville de Montréal, l'existence de l'encadrement administratif C-RM-DG-D-13-001 exige de procéder par appel d'offres publics lorsque l'estimation du coût du contrat, incluant toutes les taxes, est de 85 000 \$ et plus.

Estimation préalable

Pour tout contrat comportant une dépense de 100 000 \$ et plus, l'article 477.4 de la *Loi sur les cités et villes* oblige toute municipalité à réaliser une estimation du prix du contrat. Cette estimation doit être réalisée avant l'ouverture des soumissions ou avant l'octroi du contrat s'il n'y a pas eu appel d'offres. Elle doit tenir compte des options de renouvellement. Cette estimation ne peut être transmise dans l'appel d'offres, car elle pourrait influencer les prix des soumissionnaires dans leurs propositions.

Obligation de publier sur le SEAO

En vertu de l'article 477.5 de la *Loi sur les cités et villes*, toute municipalité doit publier sur le système électronique d'appels d'offres du gouvernement du Québec (SEAO), la liste des contrats qu'elle conclut et qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$. Lorsque le contrat comporte une option de renouvellement, le montant total de la dépense doit tenir compte de l'ensemble de ces options.

Délai de réception des soumissions et limitation de leur territoire de provenance

Le délai minimal de réception des soumissions de même que la possibilité de limiter leur territoire de provenance varient selon le montant de la dépense. Ces règles sont détaillées par le *Règlement décrétant le seuil de la dépense d'un contrat qui ne peut être adjudgé qu'après une demande de soumissions publiques, le délai minimal de réception des soumissions et le plafond de la dépense permettant de limiter le territoire de provenance de celles-ci* (RLRQ c. C-19, r.5).

BOÎTE À OUTILS

Compte tenu des nombreuses conséquences liées au montant de la dépense, il est essentiel de bien l'évaluer à l'étape de rédaction de l'appel d'offres. Un manquement à cette étape peut entraîner un retard dans le processus contractuel, voire une plainte au Bureau de l'inspecteur général ou une contestation juridique. Pour approfondir vos connaissances sur le sujet, inscrivez-vous à la formation *Collusion et estimation* offerte par le Bureau de l'inspecteur général dans le cadre de son programme de formation. Communiquez avec le Bureau de l'inspecteur général pour en connaître les détails : formation@bigmtl.ca

B. MAINTENIR LA CONFORMITÉ TOUT AU LONG DU CYCLE CONTRACTUEL

Lors de l'appel d'offres, le donneur d'ouvrage a la responsabilité de s'assurer de la conformité des soumissions aux exigences du devis technique. Par exemple, pour les appels d'offres impliquant des véhicules ou des équipements mécaniques, une inspection sur place pourrait être nécessaire afin d'attester de la conformité des soumissions. Cette inspection s'effectuerait également lors de l'exécution du contrat pour s'assurer que les équipements sur les chantiers sont bien les mêmes que ceux qui ont été inspectés et jugés conformes à l'étape de l'appel d'offres. Si le service ou l'arrondissement constate qu'une exigence n'a pas été suivie, il pourra alors exiger de l'adjudicataire qu'il se conforme, et au besoin, imposer une pénalité.

Depuis le début de 2022, le Bureau de l'inspecteur général a traité deux plaintes pour lesquelles les donneurs d'ouvrage avaient réalisé des vérifications terrain. Pour ce qui a trait au premier dossier, le plaignant souhaitait faire déclarer une soumission non conforme, car, selon lui, le soumissionnaire ne disposait pas des équipements exigés dans le devis. Le Bureau de l'inspecteur général a donc communiqué avec le donneur d'ouvrage qui a confirmé avoir rencontré le soumissionnaire sur son lieu d'affaires. Il a ainsi pu vérifier

les équipements disponibles et de réserve prévus pour les travaux contractuels. Pour les machines qui étaient en réparation ou qui devaient être bientôt achetées, le soumissionnaire lui a fourni leurs fiches techniques. Cette visite de vérification a permis de valider la conformité de la soumission et d'octroyer le contrat à ce soumissionnaire. La plainte a donc été jugée non fondée.

Dans le deuxième dossier, le service municipal avait procédé à des vérifications chez l'entreprise qui allait remporter le contrat afin de s'assurer de la conformité aux exigences fonctionnelles des véhicules prévus pour la réalisation des futurs travaux. Tout était alors conforme, et le soumissionnaire avait obtenu le contrat. Or, selon la personne qui avait déposé une plainte au Bureau de l'inspecteur général, l'adjudicataire aurait utilisé d'autres véhicules que ceux exigés dans l'appel d'offres. Comme la conformité des équipements ne s'arrête pas à l'octroi, mais doit être maintenue tout au long de la réalisation du contrat, le donneur d'ouvrage a été avisé de la situation afin de s'assurer que l'adjudicataire répondait toujours aux exigences contractuelles.

C. VISITES OBLIGATOIRES: FACILITER PLUTÔT QUE RESTREINDRE

Les visites obligatoires permettent de s'assurer que les soumissionnaires potentiels ont une bonne connaissance des conditions dans lesquelles ils auront à travailler. Ces visites sont importantes puisque le défaut d'y participer entraîne généralement le rejet automatique de la soumission. Deux plaintes traitées par le Bureau cette année portaient sur le refus des donneurs d'ouvrage d'ajouter des dates de visite à leur appel d'offres. Ils se sont ensuite ravisés permettant ainsi à plus de soumissionnaires de déposer une offre admissible.

La première plainte concernait un appel d'offres visant à octroyer un contrat pour réaliser des travaux de réhabilitation par gainage de conduite d'eau potable. Une entreprise soumissionnaire a demandé au donneur d'ouvrage d'y ajouter une troisième méthode pour le gainage. La demande a été acceptée et a conduit à la publication d'un addenda. Pour cet appel d'offres, le donneur d'ouvrage avait planifié, à l'intention des soumissionnaires, une date pour des visites obligatoires du site du chantier. Or, au moment de la diffusion

de l'addenda, il était trop tard pour effectuer la visite obligatoire. Le soumissionnaire, qui avait demandé d'ajouter une troisième méthode de gainage, a sollicité une nouvelle date de visite auprès du donneur d'ouvrage. Cette demande lui a d'abord été refusée, puis acceptée après le dépôt de sa plainte. Le service municipal a également reporté la date d'ouverture des soumissions. Ces deux interventions de la Ville ont permis aux entreprises susceptibles d'offrir la méthode, qui a fait l'objet d'un addenda, de réaliser la visite obligatoire et donc de se qualifier.

Pour ce qui est du deuxième dossier, le plaignant souhaitait participer à un appel d'offres pour lequel il n'avait pu effectuer la visite obligatoire parce qu'il était à l'extérieur du pays. Il a donc demandé au donneur d'ouvrage d'étendre la plage horaire afin de visiter le site des travaux, ce qui lui a été refusé. À la suite d'échanges avec le Bureau de l'inspecteur général sur la possibilité d'ajouter de nouvelles dates, le service y a consenti et également reporté la date de fermeture de l'appel d'offres. Outre le fait de pouvoir réaliser une étape obligatoire pour être admissible, cette intervention a permis au plaignant ainsi qu'à deux autres entreprises d'évaluer le niveau de complexité opérationnelle des services à fournir lors de la réalisation du contrat.



Ces deux dossiers illustrent le fait que, lorsque possible, il est dans l'intérêt du donneur d'ouvrage d'ajouter des dates de visites obligatoires, quitte à reporter la date d'ouverture des soumissions. En se montrant coopératif, il permet à des entreprises soumissionnaires, qui souhaitent participer à un appel d'offres mais qui ne pouvaient faire la visite, de réaliser cette étape obligatoire afin de se qualifier.

D. RESPECTER LE CADRE NORMATIF, MÊME S'IL EN COÛTE PLUS CHER

Un employé d'une unité d'affaires a communiqué avec le Bureau de l'inspecteur général pour porter à son attention le rejet de la soumission la plus basse par son service pour non-conformité. Selon le plaignant, cette décision aurait entraîné le choix du deuxième soumissionnaire le plus bas, avec pour conséquence une augmentation du montant à être accordé au contrat. Il déplorait que son service ait rejeté la première soumission pour le seul motif que

l'entreprise avait fourni son propre bordereau de prix. Le fait d'utiliser un document autre que celui inclus dans les documents contrevenait aux exigences de l'appel d'offres. L'unité d'affaires a respecté cette exigence et le rejet de la soumission pour non-conformité était par conséquent justifié, même si cela devait entraîner un coût plus élevé. La plainte a donc été rejetée.

Rapport de recommandation

Ententes-cadres de la Direction de l'urbanisme de la Ville de Montréal

- Résumé
- Remarques préliminaires
- Contexte de l'enquête
- Constats de l'enquête
- Conclusion



Ententes-cadres de la Direction de l'urbanisme de la Ville de Montréal



RÉSUMÉ

Le Bureau de l'inspecteur général a enquêté sur des ententes-cadres de la Direction de l'urbanisme de la Ville de Montréal portant sur l'octroi de mandats à des firmes de services professionnels. Cette enquête faisait suite à une dénonciation sur un possible conflit d'intérêts entre les firmes adjudicataires et des développeurs immobiliers. L'enquête du Bureau n'a relevé aucun conflit d'intérêts ni de manquements au cadre normatif dans le cadre des ententes-cadres visées. Des pratiques internes méritent toutefois d'être améliorées afin d'élargir le marché de la concurrence et permettre une estimation documentée et une reddition de comptes rigoureuse.

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

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.

Standards et preuve applicables

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 preuve⁵.

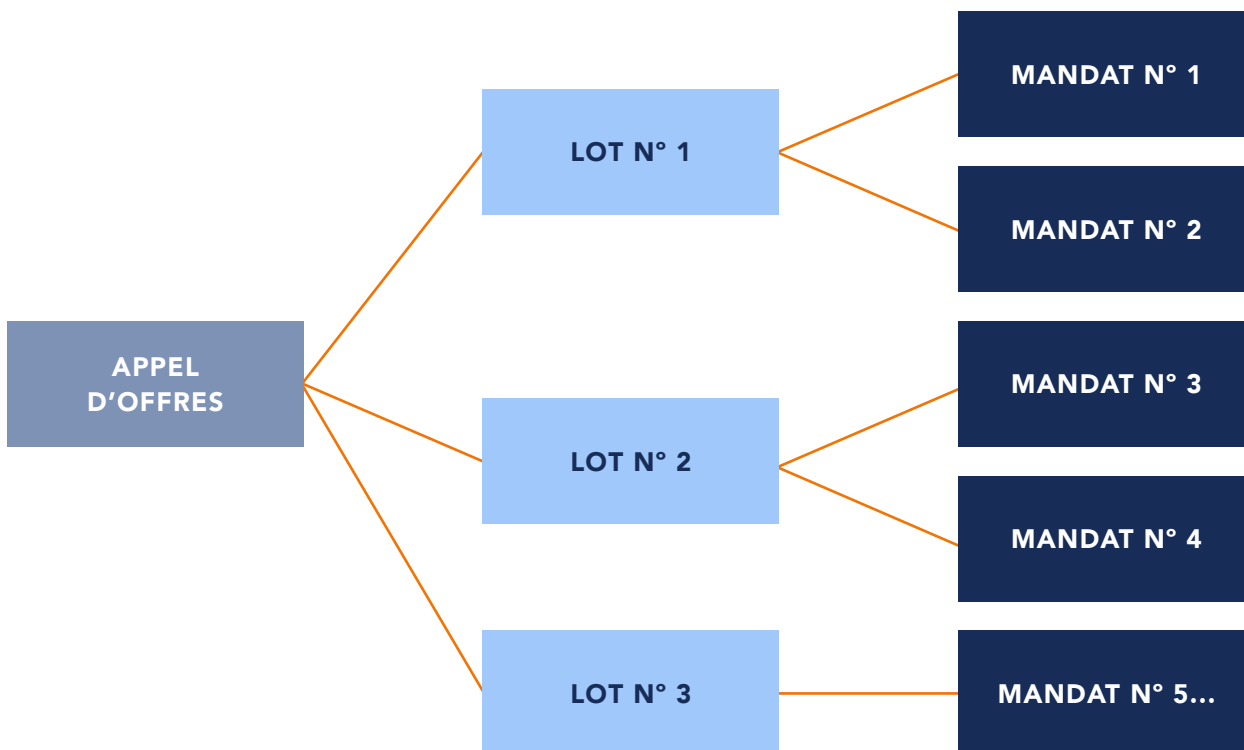
⁵ Si la preuve permet de dire que l'existence d'un fait est plus probable que son inexistence, il y a preuve prépondérante (voir l'article 2804 du *Code civil du Québec*).

CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

Le Bureau de l'inspecteur général a mené une enquête visant la gestion contractuelle de deux ententes-cadres découlant chacune d'un appel d'offres adjudiqué par la Direction de l'urbanisme de la Ville de Montréal (ci-après « DU »). Ces deux appels d'offres visaient à obtenir les services de trois firmes d'urbanisme afin de leur octroyer divers mandats d'aménagement urbain comme prévu aux ententes-cadres.

FONCTIONNEMENT D'UNE ENTENTE-CADRE

Une entente-cadre est un contrat découlant d'un appel d'offres public par lequel la Ville de Montréal acquiert une certaine quantité de biens ou d'heures de services professionnels qui seront acquis ou utilisés à un moment indéterminé après l'adjudication du contrat. Ce type de contrat est utile lorsqu'un organisme public ne sait pas précisément quand il aura besoin des biens ou services professionnels, mais qu'il sait qu'il aura des besoins à court terme ou moyen terme. Pour les appels d'offres visés par l'enquête, chacun d'eux contenait trois lots à être octroyés contenant chacun une quantité estimée d'heures différente. Pendant la durée du contrat, des mandats sont octroyés aux adjudicataires de chacun des lots jusqu'à ce que les montants adjugés à chaque lot soient épuisés.



APPEL D'OFFRES 17-16443

Le 20 novembre 2017, la Ville de Montréal publiait l'appel d'offres 17-16443 « Services professionnels multidisciplinaires en aménagement urbain pour la Direction de l'urbanisme » (ci-après « la première entente-cadre ») visant l'acquisition de services professionnels en aménagement urbain pour la DU ainsi que pour les arrondissements et autres services de la Ville pour une période de 36 mois. Cet appel d'offres contenait trois lots distincts à être octroyés pour divers mandats de services professionnels tels que l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le design urbain ou le patrimoine. Le contrat fut conclu le 29 mars 2018 et les trois lots ont été octroyés à trois firmes pour des montants variant selon les lots remportés par chacune d'elles :

- Lot n° 1 firme A : 1 837 070,55 \$
- Lot n° 2 firme B : 1 543 900,40 \$
- Lot n° 3 firme C : 571 237,19 \$

Durant l'exécution du contrat, la DU a réalisé que les enveloppes étaient consommées plus rapidement que prévu et a donc décidé de procéder à un nouvel appel d'offres afin d'éviter qu'il n'y ait plus d'entente-cadre valide pour répondre à ses besoins. Au moment de l'adjudication de l'appel d'offres 19-17364, l'enveloppe du lot n°1 de la firme A était épuisée à 88 %, l'enveloppe du lot n° 2 de la firme B à 62 % et l'enveloppe de la firme C à 100 %.

APPEL D'OFFRES 19-17364

Le 22 juin 2019, la Ville de Montréal a publié l'appel d'offres 19-17364 « Services professionnels en aménagement urbain pour la Direction de l'urbanisme » (ci-après « la deuxième entente-cadre ») visant la conclusion de trois ententes-cadres avec trois adjudicataires différents. Cet appel d'offres était une suite directe de la première entente-cadre et tentait d'ouvrir le marché en insérant un quatrième lot qui n'a pu être octroyé puisque deux des cinq soumissionnaires ont été déclarés non conformes. Les trois lots de cet appel d'offres ont été adjugés selon la « méthode à deux enveloppes », c'est-à-dire selon une combinaison de la qualité de la soumission et du prix soumis par les soumissionnaires⁶.

Les trois lots ont été octroyés aux trois mêmes firmes que pour l'appel d'offres 17-16443 pour les montants suivants :

- Lot n° 1 à la firme B : 1 788 022,22 \$
- Lot n° 2 à la firme C : 1 464 147,99 \$
- Lot n° 3 à la firme A : 1 221 028,75 \$

Il n'existe aucune différence quant à l'objet des services à rendre entre les trois lots octroyés à la suite de l'appel d'offres. La différence entre les lots tient au nombre d'heures prévues de services professionnels à rendre annuellement pendant la durée du contrat soit 6 580 heures pour le lot n° 1, 5 210 heures pour le lot n° 2 et 4 090 heures pour le lot n° 3.

CONFLIT D'INTÉRÊTS

La dénonciation initiale reçue au Bureau de l'inspecteur général alléguait une possible situation de conflit d'intérêts des firmes adjudicataires des contrats issus des ententes-cadres en raison de leurs relations d'affaires présumées avec des développeurs immobiliers. Autrement dit, il était allégué que les firmes adjudicataires des ententes-cadres pourraient, dans le cadre de l'exécution des contrats, favoriser les intérêts d'autres clients privés au détriment de ceux de la Ville de Montréal ou avoir accès à des informations qui pourraient dans le futur servir les intérêts de ces mêmes clients.

L'enquête a ainsi été déclenchée à la suite de cette dénonciation afin de vérifier s'il existait des situations où les

firmes adjudicataires contrevenaient à l'article 5 du *Règlement du conseil de la Ville sur la gestion contractuelle de la Ville de Montréal* encadrant les conflits d'intérêts. Toutefois, l'enquête n'a pas établi de situation de conflits d'intérêts entre les firmes adjudicataires et la Ville de Montréal.

Il découle des rencontres, avec différents témoins, que les employés de la DU sont conscients que certains mandats peuvent contenir des informations qui pourraient intéresser des entreprises privées œuvrant à Montréal et créer une apparence de conflit d'intérêts. Des témoins expliquent procéder eux-mêmes à une vérification avant l'octroi d'un mandat même s'il n'existe pas de procédures formelles de

⁶ Article 573.1.0.1.1 LCV.

vérification. Selon eux, s'il existe un conflit d'intérêts pour un mandat précis, ils l'octroient à une autre firme de l'entente-cadre ou octroient un contrat de gré à gré à une firme qui ne fait pas partie d'un des lots de l'entente-cadre. Un témoin explique qu'ils ont donné un contrat de gré à gré à une autre firme à une reprise afin de prévenir toute apparence de conflit d'intérêts pour le mandat en question.

Bien que l'enquête n'ait révélé aucune situation de conflit d'intérêts dans les mandats octroyés aux adjudicataires, il s'agit d'un enjeu réel pour les employés de la DU. L'inspectrice générale estime donc que ces derniers doivent continuer à faire preuve de vigilance avant l'octroi d'un mandat, afin de protéger les intérêts de la Ville de Montréal.

CONSTATS DE L'ENQUÊTE

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général n'a pas révélé de manquements au cadre normatif lors de la gestion des contrats découlant de l'appel d'offres 19-17634. Toutefois, l'inspectrice générale juge opportun de porter à l'attention

de la Direction de l'urbanisme certains constats afin de corriger et d'améliorer certaines pratiques en vigueur pour l'exécution des mandats découlant des ententes-cadres.

NON-ÉPUISEMENT DES ENVELOPPES DE LA PREMIÈRE ENTENTE-CADRE

Comme mentionné à la section 2.2, deux des trois enveloppes de l'appel d'offres n'ont pas été épuisées à 100 % avant le transfert vers l'appel d'offres 19-17634. Pourtant, la DU aurait pu épuiser les fonds des deux enveloppes restantes puisque les services professionnels à rendre et les bordereaux de prix

étaient identiques pour les deux appels d'offres. De plus, en procédant de cette façon, la DU s'est empêchée de profiter des taux horaires plus bas dans l'appel d'offres 17-16443 comparativement à l'appel d'offres 19-17634.

EXTRAIT DU BORDEREAU DE PRIX			
	Appel d'offres 17-16443 : Lot n° 1 - Année 3 – Taux horaire fixé	Appel d'offres 17-16443 : Lot n° 2 - Année 3 – Taux horaire fixé	Appel d'offres 19-17634 : Lot n° 1 - Année 1 – Taux horaire fixé
Directeur de projet	97 \$	135,90 \$	112 \$
Chargé de projet (mandat)	97 \$	121,30 \$	110 \$
Professionnel (10 ans et +)	87 \$	99,30 \$	100 \$
Professionnel (5-10 ans)	72 \$	81,60 \$	80 \$
Professionnel (moins de 5 ans)	62 \$	68 \$	65 \$
Ingénieur (10 ans et +)	93 \$	109,80 \$	104 \$
Ingénieur (5-10 ans)	75 \$	83,60 \$	85 \$
Ingénieur (moins de 5 ans)	58 \$	68 \$	64 \$
Estimateur (10 ans et +)	122 \$	83,60 \$	130 \$
Estimateur (5-10 ans)	75 \$	62,80 \$	90 \$
Estimateur (moins de 5 ans)	58 \$	52,20 \$	64 \$
Personnel technique (10 ans et +)	62 \$	73 \$	57 \$
Personnel technique (5-10 ans)	56 \$	57,50 \$	59 \$
Personnel technique (moins de 5 ans)	49 \$	36,60 \$	52 \$
Soutien administratif	40 \$	31,40 \$	50 \$

Extrait des deux bordereaux de prix comparant les taux horaires pour chaque poste

Comme il appert du tableau ci-dessus, les taux horaires soumis pour la troisième année pour le lot n° 1 du contrat découlant de l'appel d'offres 17-16443 sont presque tous inférieurs au taux soumis pour les mêmes postes dans le contrat découlant de l'appel d'offres 19-17634, à l'exception du « Personnel technique (10 ans et plus) ». La différence est moins importante entre le lot n° 2 de la première entente-cadre et le lot n° 1 de la deuxième entente-cadre, mais il demeure que plusieurs postes du bordereau de prix offraient un taux horaire inférieur pour les services professionnels à rendre par l'adjudicataire.

Le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que dans le cas à l'étude, les enveloppes des ententes-cadres auraient dû être épuisées en entier avant de transférer vers un nouveau contrat puisque les mêmes services étaient requis dans les deux contrats. La Ville de Montréal aurait pu ainsi profiter de taux horaires plus bas dans un contrat qui avait été conclu quelques années auparavant que dans un nouveau contrat qui devait logiquement tenir compte de l'inflation.

CHOIX EN FONCTION DE L'EXPERTISE DES FIRMES

1. Diversité des services professionnels recherchés

En premier lieu, le Bureau de l'inspecteur constate que les deux appels d'offres visent à obtenir un large éventail de services professionnels en vue de réaliser des mandats qui sont très diversifiés. En effet, le devis technique indique que les adjudicataires doivent fournir des services professionnels dans quatre disciplines : l'architecture, l'architecture de paysage, le design urbain et l'urbanisme. Il pourrait aussi leur être demandé de fournir des services professionnels dans 10 autres domaines tels que le design industriel, la foresterie urbaine, l'économie, l'ingénierie et la consultation citoyenne⁷.

Les mandats peuvent inclure des services de diagnostic tels qu'une étude de marché, le développement d'une vision préliminaire comme une stratégie de conservation et de mise en valeur du patrimoine, des hypothèses d'aménagement comme une étude de faisabilité technique et financière ou encore des services de conception détaillée comme une estimation des coûts d'un projet.

2. Choix en fonction de l'expertise des firmes

L'enquête a révélé que le choix d'une firme pour un mandat est fait par les professionnels de la Ville de Montréal selon leur perception de l'expertise de chaque firme en fonction du mandat à être octroyé. Or, cette façon d'octroyer les mandats entre en contradiction avec l'objet de l'appel d'offres lui-même qui ne contient pas de différences qualitatives entre les lots.

Plusieurs témoins rencontrés expliquent que les mandats de services professionnels sont octroyés en fonction de

l'expertise des trois firmes adjudicatrices ou de leur sous-traitant spécialisé. Par exemple, un témoin explique que, selon lui, une des firmes est préférée pour les mandats d'aménagement public alors qu'une autre aurait une expertise dans le développement immobilier ou le design urbain. Cette pratique, bien que compréhensible à certains égards, est en contradiction avec les objectifs poursuivis par l'appel d'offres qui ne discrimine pas entre les lots sur les domaines visés par les mandats à remplir.

En effet, ni le devis technique ni les critères d'évaluation n'exigent des expertises ou qualifications particulières ou précises pour chaque lot. Chacun vise à obtenir les mêmes types de services professionnels pour l'ensemble des mandats à être octroyés. Bien que chaque firme adjudicatrice puisse avoir sa propre expertise pour certains des domaines visés, ce n'était pas l'objectif de l'appel d'offres de les distinguer en fonction de leur spécialité.

Comme mentionné précédemment, la différence entre les trois lots de l'appel d'offres 19-17634 est le nombre d'heures estimé pour chacun. Ainsi, un soumissionnaire qui présente le taux horaire le plus bas pour ses professionnels se voit octroyer le lot contenant le plus grand nombre d'heures à utiliser. Il n'existe aucune différence qualitative entre les services recherchés pour chaque lot. Il n'y a donc pas de distinction entre les expertises de chacune des firmes se voyant adjudger un lot. La méthode de sélection utilisée est donc en porte-à-faux avec l'objet de l'appel d'offres, qui vise à mettre en concurrence différentes firmes pour le plus grand nombre d'heures à attribuer sur la base de taux horaire.

⁷ Devis technique, article 4.2, Nature des services professionnels à fournir, page 9.

Il serait donc logique que les mandats soient octroyés au soumissionnaire ayant soumis les taux les plus bas et ayant obtenu le lot n° 1, puis de passer à l'adjudicataire du lot n° 2, et enfin à celui du lot n° 3.

3. La définition des besoins préalable à la publication des appels d'offres des ententes-cadres

Le vaste éventail de services et de mandats requis dans les appels d'offres amène l'inspectrice générale à se questionner sur l'impact sur la concurrence d'exiger une telle diversification. En effet, le fait que les adjudicataires doivent être en mesure de réaliser des mandats aussi différents écarte les petites firmes d'urbanisme qui pourraient réaliser des mandats dans un domaine précis.

Il pourrait donc être intéressant d'évaluer la possibilité de regrouper les mandats par domaine afin de publier un appel d'offres précis pour chacun des domaines identifiés. De cette façon, de plus petites firmes d'urbanisme ou d'ingénierie pourraient soumissionner sur la spécialité recherchée et ainsi stimuler la concurrence.

À tout le moins, il pourrait être utile de recenser les domaines les moins utilisés, ce qui pourrait permettre de réduire le nombre de domaines d'expertise requis dans le même appel d'offres. En effet, le manque de concurrence pour ces appels d'offres est un enjeu à surveiller dans les années à venir, d'autant plus que seulement trois des quatre lots ont été octroyés pour l'appel d'offres 19-17634. L'inspectrice générale souligne toutefois la tentative de la DU d'ouvrir le marché avec le deuxième appel d'offres en insérant un quatrième lot qui n'a pu être octroyé puisqu'il n'y avait plus de soumissionnaires conformes. D'autres initiatives seront toutefois nécessaires pour diversifier et augmenter le nombre de firmes souhaitant participer aux futurs appels d'offres, le cas échéant.

4. La définition des besoins et estimation des coûts des mandats octroyés lors de l'exécution des ententes-cadres

La DU s'est dotée d'une procédure interne relative à l'utilisation des ententes-cadres. Celle-ci prévoit qu'après avoir reçu l'autorisation d'utiliser l'entente-cadre l'employé responsable du mandat pourra transmettre une demande de proposition au responsable de la firme sélectionnée. La demande de services professionnels a été standardisée et

doit être utilisée. La firme a par la suite un délai minimum de dix jours ouvrables pour soumettre par écrit une proposition de services.

La procédure prévoit qu'avant d'octroyer un mandat, « l'estimation du montant des honoraires requis doit être évaluée selon le juste prix »⁸. L'enquête démontre cependant que l'estimation n'est pas faite avant l'octroi de chacun des mandats et qu'il existe un manque d'uniformité chez les professionnels de la DU dans la façon de faire les estimations. Par exemple, le pourcentage prévu pour les contingences peut varier de 10 % à 30 % selon l'estimation et les estimations sont souvent peu documentées.

De plus, les offres de services reçues des firmes de professionnels sont souvent acceptées sans discussion, malgré un prix proposé égal à l'estimation de la DU incluant les contingences plutôt qu'à l'estimation pour la stricte réalisation du mandat. Dans ces situations, face à une offre de service excédant l'estimation, la Ville ne pouvait pas bien évaluer et, au besoin, remettre en question le contenu de ladite offre puisque l'estimation était peu détaillée et documentée.

Un témoin rencontré a également indiqué que, dans certains cas, le montant de l'enveloppe budgétaire prévu pour la réalisation du mandat incluant les contingences était communiqué à la firme qui présentait ensuite une offre de service correspondant à cette enveloppe.

Il résulte de l'absence de directives claires concernant les estimations que les propositions des firmes sont souvent acceptées sans discussion ou que des livrables sont retirés du mandat pour respecter le budget, plutôt que de discuter sur la base d'une estimation solide qui permettrait une négociation sérieuse et la fixation d'un prix adéquat pour la réalisation des mandats.

Il est vrai que la nature des mandats de services professionnels en urbanisme peut être difficile à définir et que ceux-ci peuvent être évolutifs. Il n'en demeure pas moins que les livrables de chaque mandat doivent être définis par le donneur d'ouvrage. En fait, la définition des livrables et l'estimation des coûts sont intimement liées et le fait de transposer en heures le travail à effectuer pour réaliser le mandat permet de préciser les livrables et d'avoir une bonne idée des coûts afférents. Par le fait même, le donneur

⁸ Procédure d'utilisation des ententes-cadres 2.0 Services professionnels multidisciplinaires en aménagement urbain pour la direction de l'urbanisme, Service de l'urbanisme et de la mobilité, Direction de l'urbanisme, 15 octobre 2019, page 4.

d'ouvrage est plus à même d'apprécier la justesse de l'offre de service des professionnels, de remettre en question son contenu si nécessaire et d'obtenir un juste prix pour le mandat à réaliser.

L'inspectrice générale constate que malgré l'existence d'une procédure interne relative à l'utilisation des ententes-

cadres, dont s'est dotée la DU, cette procédure n'est pas régulièrement suivie par les employés responsables des mandats. Or, l'inspectrice générale souligne l'importance pour la DU de faire appliquer ses propres règles internes puisque celles-ci visent à mieux exploiter les services professionnels découlant des ententes-cadres.

LE PAIEMENT DES HONORAIRES ET LA VÉRIFICATION DES FACTURES

L'enquête révèle que dans le cadre de l'utilisation des ententes-cadres, les mandats octroyés aux trois firmes adjudicatrices sont majoritairement payés selon la méthode forfaitaire plutôt que selon la méthode horaire.

1. La méthode unitaire versus forfaitaire

Les prix soumis par les firmes en réponse aux deux appels d'offres visés par l'enquête l'ont été selon la méthode unitaire à taux horaire pour les différents professionnels demandés dans le bordereau de prix. La méthode de paiement à taux unitaire « est un prix global pour un élément en particulier qui peut varier au total suivant la quantité requise de cet élément »⁹. Ainsi, comme illustré dans le tableau *Extrait du bordereau de prix*, chaque soumissionnaire doit soumettre un taux horaire pour chaque professionnel qui apparaît au bordereau de prix et ce taux est multiplié par le nombre d'heures prévues afin de déterminer le montant total de chaque soumission.

Le devis technique prévoit toutefois que, dans le cadre des mandats octroyés aux adjudicatrices des lots des ententes-cadres, la Ville de Montréal peut choisir de payer leurs honoraires selon la méthode horaire ou forfaitaire¹⁰. Si la méthode forfaitaire est choisie, « le forfait est négocié entre les représentants de la Ville et est évalué à partir de l'estimation du nombre d'heures nécessaires à l'accomplissement du mandat, sur la base des taux prévus soumis au bordereau. Les forfaits convenus sont fixes et aucune révision de prix ne peut être exigée par l'adjudicataire ou par la Ville. Les honoraires sont payés selon les modalités décrites dans le programme de travail accepté par la Ville »¹¹. Dans le cas où la méthode forfaitaire est utilisée, le devis prévoit que les firmes doivent fournir un rapport d'avancement mensuel avec leur

facturation faisant état des activités réalisées et le détail de la facturation en fonction de ces activités. Dans le cas où la méthode horaire est utilisée, les honoraires comportent un plafond équivalent à l'enveloppe budgétaire du programme de travail accepté par la Ville et ils sont payés mensuellement sur présentation d'une facture dûment justifiée.

2. Absence de reddition de compte

Les témoins rencontrés durant l'enquête indiquent que les documents relatifs à la reddition de compte d'un mandat tels que les rapports d'avancement mensuels et les feuilles de temps ne sont jamais demandés avec la facturation des firmes. Or, ces documents sont essentiels afin de s'assurer que les services professionnels soient rendus selon les besoins et exigences de la Ville de Montréal dans ses appels d'offres. De plus, une reddition de compte est encore plus importante dans un contexte où les mandats sont majoritairement réalisés selon la méthode forfaitaire.

En effet, lorsque la méthode de paiement forfaitaire est choisie, l'estimation doit être réalisée en fonction du nombre d'heures requis et des taux horaires des professionnels attirés au mandat.

Dans les deux appels d'offres visés par l'enquête du Bureau de l'inspecteur général, un élément important est la qualification et l'expérience des professionnels qui exécuteront les travaux. Le bordereau de prix des deux appels d'offres demande trois types d'expérience pour les professionnels, ingénieurs et estimateurs : moins de 5 ans, 5 à 10 ans et 10 ans et plus. De tels critères d'expérience sont courants dans les appels d'offres et traduisent les besoins de la Ville de Montréal, à savoir qu'ils soient réalisés en partie par des professionnels dotés d'une expérience accrue.

⁹ Langlois, 3^e édition, page 74.

¹⁰ Devis technique, article 9.1.

¹¹ Ibid.

Or, en ne vérifiant pas qui exécute les mandats, la Ville est par exemple incapable de savoir si les travaux ont été réalisés par un professionnel ayant 10 ans et plus d'expérience ou un professionnel ayant moins de 5 ans d'expérience. Pourtant, c'est sur la base des taux horaires soumis dans le bordereau de prix selon l'expérience de

chacun des professionnels demandés qu'est déterminé le prix de chaque soumissionnaire. De plus, la qualification et l'expérience du directeur de projet ainsi que celles du personnel affecté au mandat représentent 50 % des points alloués dans l'évaluation des soumissions :

- Présentation et clarté de l'offre : 5 points
- Compréhension du mandat et de la problématique : 10 points
- Méthodologie proposée : 15 points
- Expérience et expertise de la firme dans des travaux semblables : 20 points
- Qualification et expérience du directeur de projet et de sa relève : 20 points
- Qualification et expérience du personnel affecté au mandat : 30 points

Ces éléments démontrent clairement aux yeux de l'inspectrice générale qu'un des objectifs poursuivis par les appels d'offres est de s'assurer d'un standard de qualité des services en exigeant que les firmes emploient, à tout le moins en partie, des professionnels expérimentés dans des mandats similaires à ceux octroyés à l'intérieur des ententes-cadres.

Objet : Facture : 20- [REDACTED]
Projet : [REDACTED]
No mandat de la ville : 2019- [REDACTED]
No du bon de commande : [REDACTED]

Veillez trouver ci-après les honoraires pour le projet mentionné en rubrique tel que stipulé dans notre offre de services :

Honoraires				
Livrable 1	10%	@	82 577,50 \$	8 257,75 \$
TOTAL DES HONORAIRES				8 257,75 \$
TPS				412,89 \$
TVQ				823,71 \$
TOTAL DE LA FACTURE				9 494,35 \$

Détail du livrable
 - Livrable 1 : Analyse et parti d'aménagement

Extrait d'une facture présentée pour un mandat

Le paiement d'une facture comme celle présenté ci-haut va à l'encontre des objectifs poursuivis par les appels d'offres puisqu'il n'y a aucun moyen de vérifier qui a réalisé le livrable. Appliquer une stricte reddition de compte permettrait également aux employés de la DU de développer une expertise sur la valeur et les travaux nécessaires à la réalisation des mandats. En effet, une facture détaillée accompagnée de feuilles de temps leur permettrait d'être en mesure de mieux évaluer les travaux puisqu'ils pourraient ainsi comparer des factures de mandats similaires entre eux et de les contester, le cas échéant.

Il est également important de rappeler que puisque les contrats découlant des appels d'offres ont été octroyés sur la base de prix unitaire, les mandats découlant de ces contrats doivent respecter la nature de l'appel d'offres. À ce titre, une reddition de compte rigoureuse des mandats, qui inclut les taux horaires et les heures travaillées pour chaque professionnel visé au bordereau de prix, est essentielle pour éviter une modification de la nature des contrats. C'est pourquoi le Bureau de l'inspecteur général compte assurer un suivi de la gestion des prochaines ententes-cadres de la DU, incluant celle découlant de l'appel d'offres en cours d'affichage, au niveau de la reddition de compte pour les mandats réalisés par les firmes adjudicataires.

CONCLUSION

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général sur la gestion des ententes-cadres de services professionnels par la Direction de l'urbanisme n'a pas révélé de manquements contractuels par les adjudicataires ni par la Ville de Montréal. Toutefois, l'inspectrice générale est d'avis que les constats découlant de cette enquête méritent d'être portés à l'attention de la Direction de l'urbanisme, car certaines pratiques peuvent être améliorées afin d'optimiser la gestion des contrats et d'arrimer les objectifs des appels d'offres à la gestion des contrats en découlant.

Parmi ceux-ci, la faible concurrence sur les appels d'offres de services professionnels représente un enjeu important auquel la DU devra faire face aux prochains appels d'offres. Bien que le deuxième appel d'offres contenait une tentative d'ouvrir le marché en insérant un quatrième lot, cela n'a pas eu pour effet d'obtenir les services d'une autre entreprise que les trois firmes déjà adjudicataires des deux premiers appels d'offres. De nouvelles mesures devront donc être prises à l'avenir afin d'arrimer les besoins de la DU en matière de services professionnels à l'état du marché. Enfin, l'inspectrice générale est d'avis qu'une estimation documentée suivie d'une reddition de compte rigoureuse des mandats octroyés aux firmes adjudicataires doivent être réalisées par la DU afin d'assurer que les services soient rendus par les professionnels ayant l'expérience recherchée dans l'appel d'offres et conformément à l'estimation.

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

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

Crédits photos :
Couverture, Shutterstock

Page 11, Istockphoto
Page 15, arrondissement de Ville-Marie
Page 20, Ville de Montréal

Design graphique :
Bivouac Studio
info@bivouacstudio.com

L'inspectrice générale peut être rejointe de plusieurs façons :

Formulaire électronique :
www.bigmtl.ca/denonciation

Courriel : big@bigmtl.ca

Téléphone : 514 280-2800
Télécopieur : 514 280-2877

Adresse postale :
1550, rue Metcalfe
Bureau 1200, 12^e étage
Montréal (Québec) H3A 1X6

Visitez le site Internet pour plus d'informations : www.bigmtl.ca

