

Commission sur l'inspecteur général

Étude du Rapport de mi-année 2023 du Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal

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

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS

Rapport déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération
Assemblées du 16 et du 19 octobre 2023

Pour suivre les travaux et l'actualité des commissions permanentes

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

Visitez le site Internet des commissions permanentes:

montreal.ca/sujets/commissions-permanentes

Suivez-nous sur les réseaux sociaux

 @commissions.mtl

 @Comm_MTL

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

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

Présidence

M. Jérôme Normand
Arrondissement
Ahuntsic-Cartierville

Vice-présidences

M^{me} Christine Black
Arrondissement Montréal-Nord

M. Georges Bourelle
Ville de Beaconsfield

Membres

M^{me} Lisa Christensen
Arrondissement
Rivière-des-Prairies –
Pointe-aux-Trembles

M^{me} Suzanne de Larochellière
Arrondissement Saint-Léonard

M^{me} Marianne Giguère
Arrondissement Le
Plateau-Mont-Royal

M^{me} Vicki Grondin
Arrondissement Lachine

M^{me} Paola Hawa
Ville de Sainte-Anne-de-Bellevue

M^{me} Laurence Lavigne Lalonde
Arrondissement
Villeray–Saint-Michel–Parc-
Extension

M. François Limoges
Arrondissement Rosemont–La
Petite-Patrie

M^{me} Suzanne Marceau
Arrondissement
L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève

Le 16 octobre 2023

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

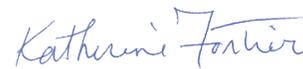
Madame la Mairesse,

Conformément au règlement 14-013, la Commission permanente sur l'inspecteur général a l'honneur de déposer, au conseil municipal et au conseil d'agglomération, ses commentaires et ses recommandations à la suite du dépôt, par l'inspectrice générale, de son *Rapport de mi-année 2023*.

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



Jérôme Normand
Président



Katherine Fortier
Coordonnatrice,
Soutien aux commissions
permanentes

TABLE DES MATIÈRES

1. MISE EN CONTEXTE	4
2. LE RAPPORT	4
3. TRAVAUX DE LA COMMISSION	7
3.1. PRÉSENTATION DE L'INSPECTRICE	7
3.2. L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION	8
3.3. LES RECOMMANDATIONS	8
4. CONCLUSION	10

1. MISE EN CONTEXTE

Le 18 septembre 2023, le Bureau de l'inspecteur général (ci-après « le Bureau ») a rendu public son *Rapport de mi-année 2023*, qui porte sur la période comprise entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2023. Puis, l'inspectrice générale, M^e Brigitte Bishop, en a fait la présentation le 26 septembre dans le cadre d'une séance de travail de la Commission sur l'inspecteur général, qui s'est tenue en visioconférence. À cette occasion, les membres de la Commission ont pu échanger avec l'inspectrice au sujet du contenu de ce rapport. La Commission a ensuite délibéré pour convenir de **trois (3) recommandations**.

2. LE RAPPORT

Le rapport de mi-année permet à l'inspectrice de rendre compte des activités menées par le Bureau, notamment le travail de vigie ainsi que les actions en amont, qui ne sont pas nécessairement révélées dans les rapports publics. C'est également l'occasion, selon M^e Bishop, de porter à l'attention des unités d'affaires certaines irrégularités ou des manquements fréquemment observés afin de les sensibiliser au bien-fondé des interventions de son équipe et aux bonnes pratiques en matière contractuelle.

La première section du rapport est consacrée aux **interventions en amont**. Depuis janvier 2023, l'analyse des plaintes et le travail de vigie ont permis au Bureau de constater que plusieurs appels d'offres font mention de produits spécifiques ou d'exigences trop restrictives. En plus d'être non conforme à la loi en vigueur, cette pratique fait obstacle à la saine concurrence et dirige les soumissionnaires vers une seule et même solution. À l'aide d'exemples de situations où le Bureau est intervenu, l'inspectrice expose l'importance des points suivants :

- **Bien identifier son besoin.** Les donneurs d'ouvrage devraient d'abord faire une bonne recension de leurs besoins avant d'entreprendre la rédaction de leurs devis. Cette façon de faire leur permettrait de mieux décrire leurs exigences et d'éviter d'orienter la description vers un produit.
- **Avoir un souci d'équité.** Le donneur d'ouvrage a la responsabilité de préserver l'équité entre tous les soumissionnaires, et ce, à chacune des étapes du processus d'appel d'offres. Le Bureau rappelle qu'il est possible d'apporter des modifications aux documents d'appels d'offres, mais que celles-ci doivent être communiquées à tous les soumissionnaires potentiels, par la publication d'addenda. Une fois les soumissions reçues, il ne devrait plus y avoir de changements aux exigences jugées essentielles, même pour satisfaire, *a posteriori*, une demande de l'adjudicataire.
- **Assurer une vigie efficace.** Le Bureau a formé une équipe dont le mandat est d'étudier les appels d'offres de la Ville sur le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO). Lorsqu'une irrégularité est constatée, le Bureau intervient auprès de l'unité d'affaires concernées afin de rétablir la conformité du processus d'appel d'offres. Dans bien des cas, les modifications peuvent se faire, sans

devoir annuler l'appel d'offres, ce qui permet d'éviter des coûts et des délais supplémentaires.

La section suivante aborde la question des **bonnes pratiques**, car il est également important de parler des bons coups des unités d'affaires. Il arrive en effet que l'analyse d'une plainte permet au Bureau de constater que le processus a été rigoureusement suivi. Le rapport cite trois dénonciations formulées par des firmes croyant avoir été traitées injustement, mais qui se sont avérées non fondées. Ces exemples sont l'occasion pour l'inspectrice de rappeler :

- Qu'un **processus clair et crédible** est essentiel quand vient le temps d'attester de la transparence de l'octroi d'un contrat.
- Que la Ville a **le droit d'annuler un appel d'offres** et d'en publier un nouveau si les prix soumis sont trop élevés en comparaison à l'estimation.
- Que la Ville peut **retourner en appel d'offres afin d'ouvrir le marché**. Devant le résultat d'un appel d'offres, une unité d'affaires peut l'annuler et retourner en appel d'offres après avoir revu sa stratégie et ses exigences afin d'établir une meilleure concurrence sur le marché.

La dernière section est consacrée à un **grand dossier : le devis de performance**. Durant les dernières années, l'inspectrice a multiplié les occasions de parler du devis de performance afin de favoriser l'adhésion des acteurs concernés. Dans l'ultime espoir de faire connaître l'étendue de ses bienfaits auprès de chaque joueur du marché et de mobiliser les différentes parties concernées, l'inspectrice a voulu aller au fond du sujet.

Elle revient d'abord sur son rapport sur la réfection du centre Roussin, qui révélait la non-conformité de deux appels d'offres à l'article 573.1.0.14 de la *Loi sur les cités et villes* (ci-après « *Loi* »), qui stipule que les municipalités doivent décrire leurs besoins en termes de performance ou d'exigence fonctionnelle. L'analyse a mené à trois principaux constats dans ce dossier : plusieurs documents présentaient des spécifications de marques et de modèles; l'absence d'une clause pour présenter des demandes d'équivalence durant la période de publication; et une méconnaissance du personnel et des adjudicataires des obligations leur incombant en vertu de la Loi. De plus, les quelques entrevues menées au cours de l'enquête avec des entrepreneurs, des sous-traitants, des fournisseurs et des distributeurs ont permis de mesurer les impacts du devis de performance auprès des différents joueurs de la chaîne contractuelle.

Pour bien comprendre les principes qui sous-tendent l'article 573.1.0.14 de la Loi, qui est venu chambouler les façons de faire des organismes municipaux, le rapport relate ensuite l'origine et les avantages du devis de performance. C'est en 2018, alors qu'on assiste à la signature d'accords de libéralisation et à la mise en place de mécanismes pour répondre aux recommandations de la commission Charbonneau, que le gouvernement du Québec juge bon de revoir les encadrements entourant les contrats publics afin de *valoriser la concurrence en éliminant les exigences indûment restrictives*.

Les pages suivantes du rapport présentent en détails les fondements et les éléments clés qui donnent vie au concept du devis de performance.

En premier lieu, il y a le **champ d'application**, c'est-à-dire les processus contractuels municipaux auxquels s'applique l'article de loi. En somme, l'article s'applique à l'ensemble des appels d'offres publics, que ce soit pour des biens, des services professionnels ou des travaux.

Il y a ensuite la **règle de base**, c'est-à-dire l'obligation de décrire les spécifications techniques en termes de performance ou d'exigences fonctionnelles. Le rapport suggère quelques bonnes pistes pour pouvoir y parvenir :

- Procéder d'abord à une **évaluation rigoureuse des besoins** afin d'établir, dans un deuxième temps, les critères de performance à inscrire au devis. Une trace de cette démarche devrait être conservée en cas de vérification.
- Résister à l'attrait d'**utiliser les caractéristiques d'un produit spécifique** pour décrire ses besoins afin d'éviter de rédiger des spécifications en faveur d'un produit en particulier. En plus de mener à restreindre le marché, cette pratique prive la Ville de recevoir des offres pouvant répondre à ses besoins.
- Être avisé qu'il peut y avoir, dans certains cas, des **restrictions fonctionnelles** auxquelles ne peut pas se soustraire le donneur d'ouvrage, à savoir que le produit doit absolument répondre à une certaine exigence. Dans un tel cas, M^e Bishop suggère de circonscrire au maximum la restriction pour permettre à un plus grand nombre de joueurs de soumissionner. Cela pourrait se faire, par exemple, par le lotissement du contrat.
- Demeurer conscient des risques entourant le **recours aux firmes externes** pour la préparation de devis. Il arrive bien souvent que celles-ci fassent appel à des fournisseurs ou des distributeurs pour les appuyer dans la démarche. Il existe alors un danger que le sous-traitant soit indûment avantagé face à un autre. Le donneur d'ouvrage doit donc s'assurer que son appel d'offres soit le plus neutre possible et garantir l'équité entre tous les fournisseurs et distributeurs.

Le rapport précise qu'il n'est pas impossible d'utiliser les caractéristiques descriptives, car la Loi prévoit une **mesure d'exception**, qui réside dans la mention « à défaut de pouvoir le faire ». Advenant le cas où la Ville n'aurait d'autres choix que de se prévaloir de l'usage de caractéristiques descriptives, elle doit pouvoir faire la démonstration que tous les efforts ont été déployés pour décrire ses besoins en matière de performance ou d'exigences fonctionnelles. De plus, elle doit éviter d'écrire une seule marque de référence dans son devis et donner la même opportunité à tous de faire valoir leur produit durant le processus d'appel d'offres. Ainsi, si un organisme public a recours à la mesure d'exception, ce dernier doit démontrer pourquoi il ne peut se conformer à la Loi et tout ce qui a été fait pour s'y soumettre.

Enfin, le rapport fait état des bonnes pratiques entourant le **processus d'équivalence**, qui doit être objectif et équitable. Comme le souligne M^e Bishop, un encadrement adéquat est nécessaire pour permettre la proposition de produits équivalents. De plus, tous les appels d'offres devraient contenir une date limite pour déposer une demande d'équivalence et un addenda devrait être émis si celle-ci est acceptée, afin de faire connaître cette information à tous.

L'inspectrice conclut son rapport en rappelant le caractère fondamental de l'article 573.1.0.14 de la Loi pour élargir le marché, garantir l'équité pour l'ensemble des joueurs de la chaîne contractuelle et assurer un processus contractuel rigoureux ainsi que transparent. Le devis de performance offre de multiples avantages, aussi bien pour le donneur d'ouvrage que pour les soumissionnaires, les sous-traitants, les distributeurs et les fournisseurs.

L'entièreté du *Rapport de mi-année 2023* est disponible [ici](#).

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

3.1. PRÉSENTATION DE L'INSPECTRICE

Lors de son passage à la Commission, l'inspectrice a survolé les différentes sections de son rapport. Elle s'est attardée sur son enquête dans le dossier du centre Roussin, qui a permis de mener plus loin ses observations et ses réflexions sur le devis de performance. La démarche a permis de mesurer l'impact de citer des marques spécifiques dans les devis, mais également de constater la résistance des firmes en génie-conseil de se conformer à la Loi. Les firmes doivent prendre conscience que dans la grande majorité des cas – 65 % selon le rapport – les entrepreneurs vont se fier à la marque qui est suggérée dans le devis. D'où l'importance d'avoir recours à la description de performance ou d'exigence fonctionnelle. Si ce n'est pas possible, la Ville doit permettre la présentation de demandes d'équivalence durant la période d'appel d'offres. M^e Bishop souligne que la désignation d'une marque ou d'un produit dans un devis peut avoir de lourdes conséquences sur le marché, dont celles de créer un effet de monopole et une augmentation des prix autour de ce produit.

Aux yeux de M^e Bishop, il est particulièrement troublant de constater que plusieurs ingénieurs ont dit ouvertement ne pas avoir l'intention de respecter les formalités prévues à la Loi. Les unités d'affaires, qui font appel à l'expertise des firmes en génie-conseil, risquent ainsi de publier des appels d'offres qui ne respectent pas les dispositions légales en matière de passation de contrats. Devant de tels propos et pour responsabiliser les firmes, l'inspectrice s'est adressée à l'Ordre des ingénieurs du Québec, qui affirme vouloir collaborer, mais qui dit, du même souffle, ne pas avoir juridiction sur les firmes, mais plutôt sur les individus seulement.

À l'issue de la présentation, les commissaires ont discuté avec l'inspectrice des mesures envisageables pour inciter les firmes à employer les devis de performance. Selon elle, l'ordre professionnel semble être la bonne voie, car les comportements relevés durant l'enquête

portent ombrage à la profession. Le Bureau a l'intention de poursuivre ses interventions auprès de l'Ordre des ingénieurs pour qu'il prenne les mesures nécessaires.

3.2. L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Au cours de la période de délibération, les commissaires ont discuté plus particulièrement de la résistance des firmes en génie-conseil à se conformer à la Loi et de la dissociation de l'Ordre à l'égard du comportement de celles-ci, sous prétexte que leur autorité se limite aux individus. L'ordre professionnel ne devrait-il pas être garant des bonnes mœurs? N'est-il pas l'instance tout indiquée pour s'assurer que les firmes respectent la loi? s'est questionnée la Commission. Les membres se sont interrogés sur les moyens, à la disposition de la Ville, pour mobiliser cette organisation sur la question. Puisque l'Ordre des ingénieurs a été mandaté par le gouvernement pour encadrer la profession, peut-être faudrait-il interpeller Québec pour que la responsabilité de l'organisme soit élargie aux firmes, a songé la Commission.

D'autre part, les commissaires ont convenu que le travail de vigie et les interventions en amont sont une partie essentielle, bien que moins connue, du travail du Bureau. Il va sans dire que c'est à l'avantage de la Ville que toutes les unités d'affaires saisissent la portée des interventions proactives du Bureau et qu'elles collaborent, notamment lorsqu'elles sont appelées à corriger leurs documents ou améliorer leurs pratiques.

3.3. LES RECOMMANDATIONS

La Commission fait les **trois (3) recommandations** suivantes :

ATTENDU que le rapport de mi-année est l'occasion pour l'inspectrice de faire connaître les bons coups des unités d'affaires et de les sensibiliser à la raison d'être de leurs interventions;

ATTENDU que le Bureau travaille de manière préventive et en amont afin d'éviter le report ou l'annulation d'appels d'offres;

ATTENDU que les interventions du Bureau permettent d'assurer une plus grande neutralité sur les produits et une meilleure équité entre les soumissionnaires;

La Commission recommande :

R-1 Que les unités d'affaires et les organismes municipaux prennent connaissance du Rapport de mi-année 2023;

R-2 Que les unités d'affaires et organismes municipaux offrent leur pleine collaboration au Bureau et qu'elles réagissent promptement à ses recommandations afin de se conformer aux bonnes pratiques et aux principes juridiques en matière d'appel d'offres.

ATTENDU que les firmes en génie-conseil offrent des services professionnels pour la préparation de plans et de devis;

ATTENDU que les appels d'offres de la Ville de Montréal doivent respecter l'article 573.1.0.14 de la Loi sur les cités et villes, qui prescrit aux municipalités de rédiger leurs besoins en matière de performance et de caractéristiques fonctionnelles;

ATTENDU que les témoignages d'ingénieurs recueillis durant les enquêtes menées par l'inspectrice révèlent que plusieurs sont réfractaires à appliquer l'article 573.1.0.14 de la Loi sur les cités et villes;

ATTENDU que la ville engage des firmes en génie-conseil afin d'obtenir des services professionnels et qu'elle reçoit des devis défectueux;

ATTENDU que l'Ordre des ingénieurs aspire à « exercer un leadership d'influence auprès des parties prenantes et de la société » et « se démarquer comme organisation proactive, accessible et inspirante »¹ et que les comportements relevés par le Bureau portent ombrage à la profession;

ATTENDU que l'Ordre des ingénieurs apparaît être la bonne voie pour s'assurer que les firmes respectent la Loi;

ATTENDU que l'Ordre des ingénieurs dit avoir pour mission d'encadrer la pratique des ingénieurs et ingénieures, mais signifie ne pas avoir autorité sur les firmes;

ATTENDU que l'Ordre des ingénieurs du Québec a été mandaté par le gouvernement du Québec pour encadrer la pratique du génie au Québec;

La Commission recommande :

R-3

Que la Ville de Montréal fasse des représentations auprès des instances pertinentes, notamment l'Ordre des ingénieurs et le gouvernement du Québec, afin que les firmes se conforment aux exigences de l'article 573.1.0.14 de la Loi sur les cités et villes.

¹ Site internet de l'Ordre des ingénieurs du Québec [<https://www.oig.qc.ca/lordre/mission-et-vision-de-l-ordre/>]. Consulté le 28 octobre 2023

4. CONCLUSION

La Commission remercie l'inspectrice générale, M^e Bishop et son équipe pour leur engagement remarquable ainsi que leur collaboration.

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