

Commission sur l'inspecteur général

Étude du Rapport annuel 2022 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 17 et du 20 avril 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: ville.montreal.qc.ca/commissions

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 17 avril 2023

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

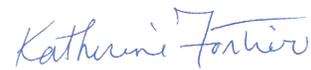
Madame la Mairesse,

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, du *Rapport annuel 2022 du Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal*.

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

MISE EN CONTEXTE	4
LE RAPPORT	4
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION	7
LES RECOMMANDATIONS	8
CONCLUSION	10

MISE EN CONTEXTE

Le 20 mars 2023, le Bureau de l'inspecteur général (BIG) a rendu public son *Rapport annuel 2022*. L'inspectrice générale, M^e Brigitte Bishop, en a fait la présentation à la Commission sur l'inspecteur général, le 28 mars 2023, dans le cadre d'une séance de travail, 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 six (6) recommandations.

LE RAPPORT

Comme en témoigne ce rapport, l'année 2022 a été marquante pour le BIG, avec la publication de plusieurs rapports, qui sont le fruit de longues enquêtes, la mise en œuvre de diverses initiatives en prévention et la réponse des tribunaux à plusieurs cas de contestations judiciaires. La lecture du document permet de mesurer l'ampleur et la pertinence du travail accompli à travers quelques données statistiques et d'exemples d'intervention, mais également de constater la grande agilité avec laquelle opère le Bureau pour prévenir les manquements et déceler les stratagèmes, qui sont de plus en plus complexes.

À la lecture de la section ***Nos résultats opérationnels***, on y apprend notamment que parmi les 198 dénonciations, le pourcentage provenant de la population citoyenne a diminué de moitié, alors qu'on observe une tendance nettement à la hausse pour la catégorie « Autres », qui inclut les dossiers entrepris à l'initiative du Bureau. Cette tendance témoigne de l'approche préventive et proactive, qui est au cœur du travail du BIG.

La section ***Analyses et préenquêtes*** expose diverses situations problématiques où le Bureau est intervenu auprès des unités d'affaires de la Ville afin de prévenir des écarts au cadre normatif ou de corriger certaines irrégularités, particulièrement lors de la publication d'appels d'offres. Il est également question d'un projet pilote amorcé en 2022, qui consiste à faire une vigie des appels d'offres et des contrats de la Ville pour intervenir en amont. Dans le cadre de cet exercice, le BIG aurait analysé 642 appels d'offres et 359 contrats octroyés.

Dans la rubrique ***Inspections et enquêtes***, il est question des dossiers d'enquêtes terminés en 2022 et des rapports publics parus, dont celui sur l'acquisition d'une solution infonuagique, sur deux contrats de la Société de transport de Montréal (STM), sur la gestion des matières recyclables et sur l'entreprise K.L. Mainville. Il est important de rappeler que ces rapports sont le résultat d'enquêtes qui se sont échelonnées sur plus d'un an. D'autre part, le BIG procède annuellement à la surveillance d'un chantier majeur. Au cours de la dernière période estivale, l'équipe a fait enquête sur les chantiers de remplacement des entrées de service d'eau en plomb. L'un des constats énoncés dans le document – et soulevé par M^e Bishop lors de la présentation – est le faible nombre d'entreprises ayant obtenu des contrats pour ce type de travaux, qui s'élève à trois, et les risques accrus de collusion. Enfin, on revient aussi dans ces quelques pages sur l'industrie du remorquage et le rapport d'enquêtes publié en 2017. De

nombreuses avancées ont été faites grâce au travail rigoureux du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) et à l'application des recommandations du BIG.

Une partie du rapport est aussi consacrée aux **Affaires juridiques**, en particulier aux contestations judiciaires, puisqu'au cours de l'année 2022 plusieurs décisions des tribunaux ont été rendues. D'après M^e Bishop, ces décisions sont très importantes, car elles permettent de préciser le cadre juridique entourant le BIG et de conforter les équipes dans leur travail.

Le volet **Prévention et formation** recense les activités de prévention du BIG et présente le succès de son programme de formation pour lequel on compte 4 440 participations en 2022. D'ailleurs, le Bureau a mis sur pied une nouvelle formation sur le devis de performance, après avoir constaté la méconnaissance répandue, au sein du personnel impliqué dans le processus d'octroi de contrats, de la Loi 155 et de ses exigences.

Le rapport se conclut avec la section **Nos ressources humaines et financières** qui aborde, entre autres, le rayonnement du Bureau à travers les conférences et les diverses représentations extérieures, la répartition des membres de groupes visés par l'accès à l'égalité à l'emploi au sein des effectifs du BIG ainsi que le budget et la reddition de comptes. À cet égard, l'inspectrice a tenu à souligner, lors de la séance de travail, qu'elle se fait un point d'honneur de gérer l'argent des contribuables de manière responsable et qu'elle est fière d'avoir retourné des surplus dans les coffres de la Ville.

L'entièreté du *Rapport annuel 2022 du Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal* est disponible [ici](#).

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de son passage à la Commission pour présenter son bilan de l'année, l'inspectrice a répondu aux questions des membres.

En ce qui a trait aux données statistiques sur les sources de dénonciation, le rapport fait état d'une forte croissance de la part des dénonciations catégorisées « Autres », lesquelles incluent les initiatives du BIG. Souhaitez-vous maintenir cette progression? Cette proportion vous semble-t-elle satisfaisante? a questionné la Commission. Selon M^e Bishop, l'approche proactive est une bonne chose, qui s'inscrit dans le récent [Plan stratégique 2023-2026](#) du BIG. La volonté est de conserver cette proportion, mais de mieux cibler les interventions. Concernant les dénonciations citoyennes, comment expliquer une telle baisse? Est-ce à dire qu'il y a moins de situations de délinquance apparentes? a poursuivi la Commission. L'inspectrice ne croit pas qu'il y ait eu une réduction de la délinquance contractuelle. Sur le terrain, son équipe a reçu plusieurs dénonciations, qui n'ont pas été comptabilisées dans cette catégorie. Bien que cela puisse expliquer en partie cette diminution, elle est d'avis qu'une plus grande visibilité et qu'un meilleur plan de communication leur seraient profitables.

D'autre part, la Commission a voulu obtenir le point de vue de l'inspectrice sur la faible représentation des groupes visés par la *Loi sur l'accès à l'égalité à l'emploi dans les*

organismes publics au sein de son équipe. Malgré son indépendance, le Bureau tente de se conformer à toutes les politiques de la Ville et il faudra travailler plus fort pour obtenir une meilleure représentativité au sein de notre personnel, a-t-elle confié.

Dans son rapport, plusieurs situations sont citées en exemple où des corrections ont été apportées par les unités d'affaires, après que le BIG ait relevé un manquement ou une situation problématique, notamment dans les appels d'offres. À cet égard, la Commission a voulu obtenir des précisions sur le travail de vigie et sur les interventions préventives du Bureau. Comment s'est déroulée la mise en œuvre sur le terrain? Quelle a été la réponse des unités d'affaires et des arrondissements? Quels sont vos indicateurs-clés de performance? ont demandé les membres. En réponse, M^e Bishop a expliqué que son équipe a généralement obtenu une bonne collaboration des services et que le projet pilote s'est avéré très populaire. D'ailleurs, le Bureau s'est rapidement aperçu que cette popularité avait aussi un revers. En effet, la surveillance et les interventions répétées ont entraîné une certaine forme de déresponsabilisation. Sachant que le BIG effectuait une veille des contrats et des appels d'offres, certaines unités d'affaires, devant une situation irrégulière, attendaient d'être contactées plutôt que de prendre les devants et de dénoncer. C'est d'ailleurs pourquoi son équipe travaille sur un plan de surveillance des appels d'offres, en lien avec les grands projets et les enjeux budgétaires, plutôt que d'intervenir à la pièce.

Cette discussion a été l'occasion pour M^e Bishop de parler du devis de performance. Plusieurs interventions du Bureau, qui portaient sur les appels d'offres, visaient à faire respecter le cadre normatif de la Loi 55. Elle a constaté que les unités d'affaires sont confrontées à plusieurs contraintes lourdes liées à la rigidité de cette loi, quand vient le temps de rédiger les devis techniques.

Les échanges ont aussi porté sur la surveillance des travaux de remplacement des entrées de service d'eau en plomb. M^e Bishop a expliqué que son équipe d'enquêtes procède annuellement à la surveillance d'un chantier majeur afin de détecter des manquements à l'intégrité et de formuler des recommandations à la Ville. Dans ce cas-ci, l'un des facteurs de risque identifiés par le BIG était la faible concurrence et la récurrence des sommes investies d'ici 2032. La Commission était curieuse de savoir qu'elles étaient les autres facteurs pouvant faire augmenter les risques de collusion. Dans ce genre de projet, divisé par secteurs, il est important de vérifier que les entrepreneurs ne tentent pas de se répartir le territoire, a précisé l'inspectrice. D'après M^e Bishop, la présence du BIG sur le terrain sert à détecter les manquements ou violations à l'intégrité contractuelle, mais également à les prévenir.

L'inspectrice a fait remarquer durant sa présentation que plusieurs décisions avaient été rendues par les tribunaux en 2022. Dans quelle mesure le volet juridique et les contestations judiciaires mobilisent-elles le temps ainsi que les ressources du BIG? a questionné la Commission. Il est important de mener ces combats, a précisé M^e Bishop. Au cours des années, le Bureau a gagné en expérience et il est aujourd'hui mieux outillé pour répondre à ces situations. Les décisions rendues par les tribunaux servent à préciser le cadre juridique et à conforter le BIG dans son travail.

Enfin, les commissaires ont également demandé et obtenu un suivi sur les recommandations de certains rapports rendus publics en 2022. Les explications et informations fournies ont été à la satisfaction de la Commission.

À l'issue de la présentation et des discussions, le président a remercié M^e Bishop pour sa présentation et souligné l'ampleur du travail accompli par le BIG en 2022.

L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Les membres de la Commission sont d'avis que le rapport est limpide et très éclairant. Le Bureau agit sur plusieurs fronts pour veiller à l'intégrité des processus contractuels, dont celui de la prévention et de la surveillance, en plus du travail d'enquête approfondie. Ce rapport montre toute la pertinence du travail réalisé par le BIG et l'importance de maintenir les ressources qui lui sont attribuées.

Au cours de l'année 2022, le Bureau a mené plusieurs interventions préventives auprès des unités d'affaires de la Ville pour veiller à la conformité des appels d'offres et des contrats. La Commission se réjouit de constater que le Bureau mise sur une approche préventive. Que ce soit par la formation ou la surveillance, la Ville a tout à gagner à travailler en amont avec le BIG afin d'accroître la connaissance au sein de ses équipes et d'éviter la persistance de situations problématiques.

À la lumière de ce rapport et des discussions avec M^e Bishop, la Commission mesure toute la portée des décisions rendues par les tribunaux relatives au statut et aux pouvoirs du BIG, qui confortent le Bureau dans son rôle et qui lui serviront de balise. Les contestations judiciaires, qui deviennent plus pointues, font également réfléchir sur les moyens employés par les contrevenants pour parvenir à leur fin. À cet égard, l'inspectrice reconnaît que le milieu se transforme. Devant le perfectionnement des stratagèmes, le BIG doit aussi peaufiner ses processus et ses méthodes d'enquêtes. Le travail sur le terrain, qui permet d'être un observateur privilégié et d'exercer un rôle dissuasif, la cueillette de données, la vigie et l'échange de connaissances avec un réseau de partenaires à l'échelle du pays sont quelques pistes énoncées par M^e Bishop pour demeurer à l'affût. La Commission salue la diversité d'approches et d'outils employés par le Bureau pour préserver son expertise.

D'autre part, tout en étant sensible au caractère confidentiel de certaines informations, la Commission est d'avis que la présentation du bilan annuel serait une bonne occasion d'informer les membres de l'évolution des dossiers, qui ont fait l'objet d'un rapport public, et de l'avancement des recommandations.

Enfin, la Commission reconnaît toute la pertinence du BIG et son engagement profond envers l'intégrité contractuelle. Le Bureau est particulièrement dynamique et tournée vers l'avenir, comme en témoigne la [Planification stratégique 2023-2026](#), récemment publiée.

LES RECOMMANDATIONS

La Commission fait les six recommandations suivantes :

ATTENDU que les dénonciations citoyennes sont en baisse;

ATTENDU que la population est un témoin important sur le terrain et qu'elle exerce un rôle de vigie quant au respect de l'intégrité contractuelle;

ATTENDU que la baisse de dénonciations citoyennes soulève des réflexions sur l'accessibilité et la visibilité de la ligne de dénonciation :

La Commission recommande :

- R-1** Que des moyens soient mis en œuvre pour mieux faire connaître le rôle du BIG et augmenter la visibilité de la ligne de dénonciation.

ATTENDU que le BIG observe plusieurs situations problématiques dans la passation et l'exécution de contrats des unités d'affaires de la Ville de Montréal;

ATTENDU que les interventions en amont permettent, entre autres, d'éviter le report ou l'annulation d'appels d'offres;

ATTENDU que l'approche préventive est un moyen efficace de prévenir les écarts au cadre normatif;

ATTENDU l'importance que toutes les unités d'affaires adoptent les meilleures pratiques en matière de gestion contractuelle :

La Commission recommande :

- R-2** Que le BIG maintienne ses interventions préventives ainsi que son programme de formation et qu'il poursuive la mise en œuvre de son plan de surveillance des appels d'offres.

ATTENDU la sophistication des stratagèmes détectés en matière de délinquance contractuelle;

ATTENDU la pertinence sans cesse renouvelée du rôle du BIG, qui est de promouvoir et d'assurer l'intégrité dans l'octroi et l'exécution des contrats publics;

ATTENDU que la surveillance de l'intégrité des contrats exige une connaissance approfondie des processus contractuels de la Ville de Montréal, des enjeux en matière d'intégrité contractuelle et de plusieurs lois et règlements;

ATTENDU les nombreuses décisions rendues par les tribunaux relatives au statut et aux pouvoirs du BIG:

La Commission recommande :

R-3

Que le BIG maintienne ses actions de surveillance à l'égard des secteurs d'activités où le risque de collusion est élevé, qu'il préserve ses actions sur le terrain, lesquelles peuvent avoir un effet dissuasif auprès des contrevenants et qu'il conserve une approche novatrice afin de demeurer à l'affût des stratagèmes qui se perfectionnent :

R-4

Que le BIG continue de défendre son statut et ses pouvoirs auprès des tribunaux afin qu'il puisse poursuivre sa mission avec les coudées franches.

ATTENDU que les rapports d'enquêtes publiques permettent de lever le voile sur des agissements problématiques et que les recommandations formulées par le BIG ont pour objectif de préserver l'intégrité des contrats publics montréalais;

ATTENDU que la Commission sur l'inspecteur général s'intéresse au suivi des dossiers qui ont fait l'objet de rapports publics et au cheminement des recommandations;

ATTENDU que certaines informations ne peuvent être révélées publiquement :

La Commission recommande :

R-5

Qu'un suivi des rapports publics et des recommandations soit donné à la Commission lors de la présentation à huis clos du rapport annuel du BIG.

ATTENDU la faible représentation des groupes visés par la Loi sur l'accès à l'égalité à l'emploi dans les organismes publics au sein des effectifs du BIG;

ATTENDU que le Bureau est soucieux de se conformer aux objectifs de la Ville en matière de représentativité :

La Commission recommande :

R-6

Que le BIG se donne les moyens d'accroître le nombre de personnes issues des groupes visés par la *Loi sur l'accès à l'égalité à l'emploi dans les organismes publics* parmi son équipe.

CONCLUSION

La Commission remercie l'inspectrice générale, M^e Bishop, l'inspectrice générale adjointe, M^e Suzanne Corbeil, 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 : ville.montreal.qc.ca/commissions, de même qu'à la Division du soutien aux commissions permanentes, aux conseils consultatifs et au Bureau de la présidence du conseil.