



Rapport sur le déneigement et ses pratiques à Montréal

(art. 57.1.23 par. 2 Charte de la Ville de Montréal)

23 novembre 2015

Bureau de l'inspecteur général
1550, rue Metcalfe, bureau 1200
Montréal (Québec) H3A 1X6
Téléphone : 514 280-2800
Télécopieur : 514 280-2877

BIG@bigmtl.ca

www.bigmtl.ca

Montréal 



EXPOSÉ SOMMAIRE

Dans son rapport annuel pour l'exercice 2013, le vérificateur général de la Ville de Montréal attirait l'attention de la Direction générale de la Ville et des arrondissements sur plusieurs indices de collusion dans le secteur du déneigement. La transmission de ce rapport au Bureau de l'inspecteur général ainsi que les divers signalements reçus ont amené le Bureau à ouvrir une enquête administrative. Le présent rapport dresse donc un portrait de la situation et fait état des constats révélés dans ce cadre, de même que des recommandations qui en découlent.

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général, dans une approche volontairement globale, confirme les indices de collusion révélés par le vérificateur général : différents stratagèmes de nature collusoire et des tentatives de contrôle du marché existent dans certains secteurs de l'industrie du déneigement à Montréal. Les stratagèmes employés, qui seront abondamment exposés dans le présent rapport, et rapportés par une grande majorité d'entrepreneurs, démontre que le marché est sous l'influence d'un groupe restreint d'entrepreneurs qui interviennent notamment pour coordonner des cessions de contrats alors qu'ils ne sont ni les cédants ni les cessionnaires. L'inspecteur général, après avoir dénoncé la situation à l'Unité permanente anticorruption, a effectué un signalement au commissaire de la concurrence (Bureau de la concurrence du Canada).

D'autre part, le présent rapport fait également la démonstration que certaines pratiques ou clauses des cahiers des charges des arrondissements, notamment les périodes de lancement des appels d'offres ou la faculté de céder un contrat, favorisent objectivement l'élaboration de stratagèmes par les entrepreneurs. Le recours illégal à la sous-traitance, admis par plusieurs entrepreneurs, favorise également le développement de marchandage.

De plus, certaines disparités à l'égard d'exigences techniques, de même que la taille très variable des secteurs de déneigement, définis sans justification apparente, limitent la concurrence.

En conséquence, l'inspecteur général recommande que le conseil municipal de la Ville de Montréal, qui a pleine compétence à l'égard de l'activité de déneigement, complète la Politique de déneigement qu'il a récemment adoptée en centralisant, notamment, la détermination d'exigences techniques obligatoires communes à tous les arrondissements au devis, conçoive et rédige un cahier des charges spécifiquement dédié aux activités de déneigement, et fixe les modalités de lancement d'un seul appel d'offres applicable à l'ensemble des secteurs dont les contrats viennent à échéance.



Table des matières

1. Portée et étendue des travaux	1
1.1 Mise en garde.....	1
1.2 Standard de preuve applicable	1
1.3 L'approche adoptée par le Bureau de l'inspecteur général	1
2. Le contexte de l'enquête.....	3
3. L'industrie du déneigement.....	6
4. La compétence en matière de déneigement à Montréal	7
5. Les stratagèmes identifiés lors de l'enquête	8
5.1 La notion de protection du territoire	8
5.2 La collusion entre les entrepreneurs	9
5.2.1 Le « respect » mutuel.....	10
5.2.2 Les pactes de non-agression	11
5.2.3 Le partage du territoire	12
5.2.4 Stratagèmes identifiés.....	14
5.2.5 Difficulté des entrepreneurs de qualifier une situation de nature collusoire.....	17
5.3 Mesures de représailles.....	18
5.3.1 Soumissions en bas du prix du marché	18
5.3.2 Menaces et intimidation.....	19
5.3.3 Vandalisme	20
5.4 Les cessions de contrat.....	20
5.5 La sous-traitance de contrats.....	23
6. Les éléments sous le contrôle des arrondissements qui limitent la concurrence	25
6.1 Des exigences du devis technique limitant la concurrence	27
6.1.1 Le manque de clarté dans les devis	27



6.1.2	<i>Exigences relatives à la puissance du moteur des équipements à fournir</i>	29
6.1.3	<i>Exigence d'utiliser de la machinerie récente</i>	29
6.2	La taille du secteur visé par l'appel d'offres	30
6.3	Le délai entre l'octroi du contrat et le début des contrats	31
7.	Autres problématiques du ressort des arrondissements	33
7.1	Le fait que les appels d'offres soient lancés à des périodes différentes	33
7.2	La durée des contrats	33
7.3	Le manque ou l'absence de justification des arrondissements au niveau des prises de décisions	34
7.3.1	<i>La justification de la méthode de sélection choisie lorsque plus d'une option de durée est offerte</i>	35
7.3.2	<i>La justification des raisons ayant mené à l'annulation d'un appel d'offres ou au rejet de l'ensemble des soumissions</i>	36
7.3.3	<i>La justification des raisons menant à déclarer une soumission non conforme</i>	37
7.4	Les vérifications de conformité, l'inspection des équipements et la surveillance des activités de déneigement	39
8.	Conclusion	41
9.	Constats découlant de l'enquête	42
10.	Recommandations du Bureau de l'inspecteur général	46

1. Portée et étendue des travaux

1.1 Mise en garde

En vertu de l'article 57.1.8 de la *Charte de la Ville de Montréal* (R.L.R.Q. c. C-11.4) (ci-après : Charte), le Bureau de l'inspecteur général 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.

Le Bureau de l'inspecteur général n'effectue aucune enquête criminelle ou pénale. Il procède à des enquêtes de nature administrative. Tout au long du présent rapport, à chaque fois qu'il sera fait référence au terme « enquête », celui-ci signifiera une enquête de nature administrative, et en aucun cas il ne devra être interprété comme évoquant une enquête criminelle ou pénale.

1.2 Standard de preuve applicable

Le Bureau de l'inspecteur général 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 sous sa juridiction soient en mesure d'agir suivant l'information transmise.

Par conséquent, au soutien de ses avis, rapports et recommandations, l'inspecteur général s'impose comme fardeau la norme civile de la prépondérance de la preuve¹.

1.3 L'approche adoptée par le Bureau de l'inspecteur général

En l'espèce, le Bureau a adopté une approche d'enquête volontairement globale visant à présenter un état de situation sur les contrats octroyés en matière d'activités de déneigement. Le Bureau ne s'est donc pas penché sur l'étude d'un seul contrat en particulier et n'interviendra pas, à ce stade-ci, à l'égard de certains contrats précis, puisque tel n'était pas le but de l'exercice.

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général avait comme objectifs principaux de déterminer s'il existe des pratiques de collusion dans le secteur du déneigement à Montréal et, le cas échéant, d'évaluer leur ampleur, ainsi que d'identifier les stratagèmes et pratiques déloyales, de même que tout autre problème qui pourrait avoir pour effet de nuire à la libre concurrence entre les entrepreneurs.

Ce que vise le présent rapport est d'informer les instances concernées, les élus et la population de situations à risque élevé que de nombreux témoins rencontrés ont abordées. Par le biais de ce rapport, le Bureau de l'inspecteur général a comme préoccupation première de formuler des recommandations afin que certaines mesures

¹ Si la preuve permet de dire que l'existence d'un fait est plus probable que son inexistence, nous sommes en présence d'une preuve prépondérante (voir l'art. 2804 du Code civil du Québec).

soient adoptées rapidement pour diminuer les risques de collusion et de contrôle du marché dans certains secteurs et assurer une saine sollicitation du marché par les appels d'offres dans le domaine du déneigement.

Cette approche cadre avec le pouvoir du Bureau de l'inspecteur général de déposer en tout temps un rapport faisant état de constatations ou de recommandations qui méritent d'être portées à l'attention du conseil municipal de la Ville de Montréal, tel que prévu à l'article 57.1.23 par. 2 de la Charte.

Il est également primordial de préciser que cette enquête s'inscrit dans le cadre d'un processus de plus longue haleine que le simple dépôt d'un rapport de recommandations. L'enquête a permis au Bureau de l'inspecteur général d'avoir suffisamment de renseignements pour constater que plusieurs stratagèmes de collusion et de contrôle du marché sont établis dans le domaine du déneigement. Ces informations en main, le Bureau pourra exercer, dès maintenant, une surveillance accrue de l'octroi et de l'exécution des contrats via des inspections et des visites lors de l'exécution des opérations de déneigement. Cette vigie permettra ainsi à l'inspecteur général d'intervenir, au besoin, à l'égard de contrats précis, par le biais de décisions, s'il constate des manœuvres dolosives et des manquements graves, tel que le prévoit l'article 57.1.10 de la Charte².

Dans le présent rapport, dans la mesure du possible et sans que cela n'affecte l'intelligibilité du récit, l'identité des entrepreneurs a été volontairement masquée. Il s'agit là d'une mesure prise par l'inspecteur général dans le but d'assurer l'anonymat des témoins collaborateurs qui ont communiqué au Bureau des renseignements pertinents à l'enquête. En effet, l'article 57.1.14 de la Charte exige que de telles mesures soient prises :

*L'inspecteur général **doit prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que l'anonymat d'une personne** qui communique avec lui soit préservé. Dans le cadre de son mandat, il peut toutefois dévoiler l'identité de cette personne au Service de police de la ville ou au commissaire à la lutte contre la corruption.*

² L'article 57.1.10 de la Charte permet à l'inspecteur général d'annuler un processus d'octroi de contrat, de résilier un contrat ou de suspendre l'exécution d'un contrat :

57.1.10. L'inspecteur général peut annuler tout processus de passation d'un contrat de la ville ou de toute personne morale visée au paragraphe 1^o du cinquième alinéa de l'article 57.1.9, résilier tout contrat de la ville ou de cette personne morale ou suspendre l'exécution d'un tel contrat lorsque les deux conditions suivantes sont remplies:

1^o s'il constate le non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres ou d'un contrat, ou que des renseignements donnés dans le cadre du processus de passation d'un contrat sont faux;

2^o s'il est d'avis que la gravité des manquements constatés justifie l'annulation, la résiliation ou la suspension.

La décision de l'inspecteur général doit être motivée. Elle est immédiatement transmise au greffier et au maire de la ville et, dans le cas où elle concerne un contrat d'une personne morale mentionnée au premier alinéa, elle est immédiatement transmise au secrétaire de cette personne.

En effet, si, dans le récit des faits révélés en cours d'enquête, seule l'identité des entrepreneurs collaborateurs était masquée, il serait alors facile de les identifier. Masquer l'identité de l'ensemble des entrepreneurs est donc une mesure permettant d'assurer à l'inspecteur général de rencontrer les exigences que lui impose sa loi habilitante au chapitre de l'anonymat des dénonciateurs.

Mais il y a plus. Au terme de ses vérifications et de son enquête, l'inspecteur général estime que des contraventions à une loi fédérale impliquant de la collusion, soit la *Loi sur la concurrence* (L.R.C. (1985), ch. C-34), pourraient avoir été commises par certains entrepreneurs. Conformément à sa loi habilitante, l'inspecteur général a donc dénoncé cette situation à l'Unité permanente anticorruption (ci-après : UPAC).

En effet, la Charte, à son article 57.1.18, stipule ce qui suit :

L'inspecteur général doit, s'il estime qu'une contravention à une disposition d'une loi fédérale ou du Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi impliquant de la corruption, de la malversation, de la collusion, de la fraude ou du trafic d'influence dans, entre autres, la passation ou l'exécution de contrats pourrait avoir été commise, effectuer sans délai une dénonciation au commissaire à la lutte contre la corruption.

Après discussion avec l'UPAC, il a été convenu que l'inspecteur général dénonce ces situations directement au commissaire de la concurrence (Bureau de la concurrence du Canada), responsable des enquêtes criminelles relatives aux complots entre concurrents et au truquage d'offres.

Dans cette optique, l'inspecteur général estime que l'identité des entrepreneurs doit être masquée du rapport par souci de ne pas nuire à une enquête criminelle qui pourrait potentiellement être amorcée par le Bureau de la concurrence, mais également compte tenu des objectifs de sa propre enquête qui n'étaient pas d'intervenir à l'égard d'un contrat en particulier mais plutôt de dresser un état de situation lui permettant d'exercer une vigie dès la prochaine saison de déneigement.

2. Le contexte de l'enquête

Le rapport annuel du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'année 2013 est l'un des éléments à partir desquels la présente enquête a été amorcée.

Dans ce rapport, le vérificateur général s'est penché sur les contrats octroyés par les arrondissements, entre 2005 et 2013, relativement aux activités de déneigement. L'objectif était double : s'assurer qu'il existe une concurrence ouverte entre les

entrepreneurs de façon à favoriser l'obtention par la Ville des meilleurs prix et s'assurer que l'attribution des contrats se fait conformément aux règles et processus en vigueur³.

Le vérificateur général identifie une série d'indices qu'il porte à l'attention des arrondissements et de la Direction générale de la Ville et qui permettent de soupçonner, selon lui, la présence de collusion parmi les entrepreneurs soumissionnaires ou d'irrégularités dans les processus de passation des contrats :

- le nombre d'entreprises s'étant procuré les documents d'appel d'offres par rapport au nombre de celles ayant effectivement déposé une soumission;
- l'existence d'entreprises qui déposent des soumissions sans jamais obtenir de contrats;
- la fréquence avec laquelle la même entreprise ou le même groupe restreint d'entreprises, pour lesquelles l'offre est la plus basse, se voient adjudger les contrats au fil du temps;
- l'existence de contrats octroyés à un soumissionnaire qui n'est pas le plus bas conforme;
- la présence d'une seule et même entreprise adjudicatrice de contrats depuis de nombreuses années au sein d'un arrondissement;
- les cas de soumissionnaire unique;
- un écart de prix excessif entre le premier et le deuxième soumissionnaire (supérieur à 15 %);
- l'existence de clauses ou de spécifications particulières (par exemple en ce qui a trait aux équipements requis) dans les documents d'appel d'offres favorisant davantage certaines entreprises;
- l'existence de plaintes reçues des soumissionnaires au regard des appels d'offres;
- le fait qu'un nombre restreint d'entrepreneurs obtient de façon constante et continue les contrats;
- le fait que certains arrondissements octroient l'exclusivité de leurs contrats à un seul entrepreneur;
- le fait que certaines entreprises adjudicatrices de contrats sont apparentées⁴.

³ Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013 (version amendée de septembre 2014), p. 533.

⁴ Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013 (version amendée de septembre 2014), p. 532, 533 et 578.

Le vérificateur général sensibilise les arrondissements et la Direction générale de la Ville à l'importance de garder une vigie sur la répartition des contrats sur le territoire, de développer des indicateurs communs de comparaison des prix entre les arrondissements ainsi que de motiver suffisamment les sommaires décisionnels et d'y documenter certaines informations afin qu'elles puissent être présentées aux instances pour prise de décision⁵.

Au moment du dépôt du rapport du vérificateur général, l'inspecteur général de la Ville de Montréal avait été nommé par le conseil municipal mais la loi encadrant ses pouvoirs et responsabilités n'était pas encore entrée en vigueur. Une des recommandations du vérificateur général est que son rapport soit transmis à l'inspecteur général, une fois sa loi habilitante promulguée, afin qu'il confirme ou infirme le fondement de ses appréhensions quant à l'existence d'ententes collusoires⁶. C'est ainsi que le 6 mai 2014, le rapport du vérificateur général a été transmis au Bureau de l'inspecteur général⁷.

Il est important de souligner l'apport et la collaboration du bureau du vérificateur général à l'enquête du Bureau de l'inspecteur général. Le présent rapport n'a pas comme objectif de refaire son analyse, mais plutôt d'être un outil complémentaire pour les instances décisionnelles élaboré à partir d'une enquête menée avec des pouvoirs et un mandat différents.

Le cheminement de ce dossier démontre que le Bureau de l'inspecteur général n'agit pas en vase clos. Le bureau du vérificateur général est un autre organisme de contrôle indépendant investi de pouvoirs complémentaires, que le Bureau de l'inspecteur général considère comme un partenaire.

En plus du rapport du vérificateur général, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général a eu comme point de départ plusieurs signalements reçus concernant la gestion contractuelle de contrats relatifs à des opérations de déneigement.

Ces informations en main, le Bureau a procédé à son enquête. Au cours de celle-ci, une centaine de témoins ont été rencontrés, tant des employés de la Ville de Montréal œuvrant dans la surveillance ou dans le processus d'octroi des contrats ainsi qu'une soixantaine d'entrepreneurs en déneigement. Des demandes de production de documents ont également été émises et le Bureau de l'inspecteur général a procédé à des opérations de surveillance d'opérations de déneigement.

⁵ Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013 (version amendée de septembre 2014), p. 573 et 576-578.

⁶ Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013 (version amendée de septembre 2014), p. 572.

⁷ Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013 (version amendée de septembre 2014), p. 572.

Finalement, l'approche d'enquête globale adoptée par le Bureau de l'inspecteur général dans ce dossier s'est également traduite par la surveillance serrée de certains appels d'offres en cours lors de l'enquête.

3. L'industrie du déneigement

Avant d'aborder les stratagèmes identifiés dans le cadre de l'enquête du Bureau de l'inspecteur général, il est utile de circonscrire l'industrie du déneigement à Montréal afin de mieux comprendre l'environnement dans lequel évoluent les pratiques.

Pour les fins d'octroi de contrats, chaque arrondissement est divisé en secteurs. Ce sont les arrondissements qui établissent le nombre de secteurs et leur taille respective.

En termes de chiffres, le vérificateur général de la Ville de Montréal a relevé, dans le cours de ses travaux d'audit, qu'entre 2005 et 2013, les arrondissements ont octroyé 545 contrats relatifs aux activités de déneigement à 167 entreprises, ce qui représente une dépense totale de 528 millions \$⁸.

Il existe quatre types de contrats dans le domaine du déneigement à la Ville de Montréal :

- les contrats de déneigement dits « clés en main » octroyés à des entrepreneurs privés qui s'engagent à prendre en charge le déneigement d'un secteur, incluant les étapes de grattage, tassage de la neige, soufflage et transport de neige aux sites de dépôt à neige. Ce type de contrat peut également comprendre l'épandage de fondants et d'abrasifs;
- les contrats de transport de neige octroyés à des entrepreneurs privés pour uniquement transporter la neige aux sites de dépôt à neige, alors que le déneigement des chaussées et trottoirs à proprement parler est effectué par les cols bleus de l'arrondissement;
- les contrats de location d'équipements destinés aux opérations des sites d'élimination de la neige; et
- les contrats de location d'équipements, avec ou sans opérateurs, destinés aux opérations de déneigement effectuées par les cols bleus de l'arrondissement lorsque l'arrondissement ne possède pas suffisamment de machinerie pour effectuer le déneigement.

⁸ Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013 (version amendée de septembre 2014), p. 543.

Les contrats « clés en main » et de transport de neige sont les deux types de contrat représentant le plus de dépenses pour les arrondissements⁹. L'enquête du Bureau de l'inspecteur général a principalement porté sur ces deux catégories de contrats, sans exclure cependant les autres.

Plusieurs facteurs influencent le coût des contrats. Ils sont notamment reliés à la réalité du territoire à déneiger, telles la taille du secteur, la distance entre les secteurs et les sites d'élimination de la neige et la fréquence de déneigement imposée¹⁰. L'achalandage piétonnier ou automobile, la topographie du secteur (présence de côtes) et l'étroitesse des chaussées sont également des éléments pouvant avoir une incidence sur le coût des contrats dans un secteur donné.

4. La compétence en matière de déneigement à Montréal

Depuis le 17 août 2015, la Ville de Montréal s'est déclarée compétente à l'égard du déneigement du réseau de la voirie locale. En effet, il s'agit là d'une compétence d'arrondissement¹¹ mais, sur recommandation du comité exécutif¹², le conseil municipal s'est déclaré compétent pour une période de deux (2) ans, en vertu de l'article 85.5 de la Charte¹³. Suite à cela, le comité exécutif de la Ville de Montréal a adopté une nouvelle politique de déneigement qui prévoit les normes opérationnelles minimales applicables à chacune des opérations relatives au déneigement des voies publiques municipales du territoire de la Ville.

Cette politique a été intégrée dans le *Règlement du conseil de la Ville sur la délégation de certains pouvoirs relatifs au réseau de voirie artérielle aux conseils d'arrondissement*¹⁴ suite à l'assemblée du conseil municipal de la Ville du 21 septembre 2015. La politique de déneigement vient ainsi imposer aux arrondissements des normes opérationnelles minimales sur le réseau local et artériel.

Tous les contrats étudiés et analysés dans le cadre de la présente enquête ont été octroyés par les arrondissements et toutes les opérations de déneigement visées par l'enquête ont été planifiées et organisées par les arrondissements. Le Service de l'approvisionnement de la Ville de Montréal est, depuis 2012, responsable de la

⁹ Selon le rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal, entre 2005 et 2013, les contrats octroyés relativement aux opérations de déneigement représentaient un coût total de 528 000 000\$, dont 326 298 000 \$ (62%) pour les contrats de déneigement et 103 276 000 \$ (20%) pour ceux de transport de la neige. Voir Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013 (version amendée de septembre 2014), p. 544.

¹⁰ Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013 (version amendée de septembre 2014), p. 571.

¹¹ *Charte de la Ville de Montréal*, R.L.R.Q. c. C-11.4, art. 130 (7).

¹² CE15 1559.

¹³ CM15 1002; Sommaire décisionnel 1155266001.

¹⁴ 08-055, Annexe C.

sollicitation du marché et de coordonner le lancement des appels d'offres¹⁵, mais les devis techniques inclus dans les appels d'offres sont préparés par les arrondissements.

En se déclarant compétente à l'égard du déneigement de la voirie locale pour une période de deux (2) ans, la Ville de Montréal a posé un premier geste qui permet, de l'avis du Bureau de l'inspecteur général, de reprendre le contrôle dans le domaine. Cependant, ce geste n'est pas suffisant, à lui seul, pour combattre les stratagèmes décrits par les témoins rencontrés. Malgré ce changement au niveau de la compétence, les constats du présent rapport demeurent toujours opportuns et d'actualité. Dans cette optique, les mesures supplémentaires que recommande l'inspecteur général devront donc être prises afin d'assurer une saine concurrence lors de la sollicitation du marché par la procédure d'appel d'offres et afin de permettre à la Ville d'obtenir le meilleur prix.

5. Les stratagèmes identifiés lors de l'enquête

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général a permis de relever différents stratagèmes de nature collusoire et des tentatives de contrôle du marché dans certains secteurs. L'exposé de ces différents stratagèmes permettra à l'inspecteur général de dresser des constats en vue de la formulation de certaines recommandations.

5.1 La notion de protection du territoire

Au fil des rencontres avec les différents témoins, particulièrement les entrepreneurs, un premier constat apparaît clair pour le Bureau de l'inspecteur général : la notion de protection du territoire est profondément ancrée dans la façon dont les entrepreneurs abordent les contrats.

La notion de territoire ou de contrat appartenant à un entrepreneur est souvent évoquée. Plusieurs entrepreneurs font référence à des secteurs de déneigement comme étant leur secteur. Les entrepreneurs disent également, lors de rencontres avec le Bureau de l'inspecteur général, qu'ils ont décidé de soumissionner sur le « contrat de l'entrepreneur X », ou dans le « secteur appartenant à l'entrepreneur Y » pour parler de contrats qui sont en appel d'offres. Le langage employé est ainsi très révélateur, puisque les contrats n'« appartiennent » pas aux entrepreneurs, encore moins avant d'être octroyés.

Cette idée que chacun possède son territoire va même se refléter par la présence de « territoires orphelins », qui est un terme utilisé dans le milieu pour faire référence à des territoires disponibles pour soumissionner. Il s'agit de secteurs qui n'appartiennent à aucun entrepreneur, comme par exemple c'est le cas des secteurs dont le déneigement a toujours été effectué en régie par les cols bleus et qui fait, pour la première fois, l'objet d'un appel d'offres public.

¹⁵ La Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal est disponible sur Internet : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/librairie_fr/documents/politique_approvisionnement.pdf (consulté le 22 septembre 2015).

Le recours aux appels d'offres publics vise essentiellement, pour un donneur d'ouvrage, en l'occurrence la Ville de Montréal et les arrondissements, à « **rejoindre en même temps tous les intéressés** qui ont la capacité de contracter, l'expertise et la compétence requises pour l'exécution du contrat **de manière à susciter la plus grande concurrence** »¹⁶.

Une telle vision des contrats par les entrepreneurs met donc à mal cet objectif et va à l'encontre des principes fondamentaux, maintes fois réaffirmés par les tribunaux¹⁷, qui sous-tendent les règles encadrant l'octroi de contrats publics et qui existent afin d'assurer :

1. l'obtention du meilleur produit au meilleur prix, à l'avantage du donneur d'ouvrage;
2. la liberté de concurrence;
3. l'égalité des chances d'accéder aux marchés publics, de sorte que chacun ait l'opportunité de soumettre une offre et d'obtenir le contrat.

5.2 La collusion entre les entrepreneurs

Dans son rapport pour l'année 2013, le vérificateur général de la Ville de Montréal conclut, à partir d'un exercice d'audit, qu'il existe des indices permettant de soupçonner la présence de collusion dans les opérations de déneigement¹⁸.

L'enquête menée par le Bureau de l'inspecteur général permet de confirmer ces soupçons : ce que révèlent de nombreux témoins rencontrés est qu'il existe des stratagèmes de nature collusoire entre certains entrepreneurs, et ce, à la fois dans le domaine des contrats « clés en main », de transport de neige et de location d'équipements.

C'est précisément autour de la notion de protection du territoire que des stratagèmes de collusion vont s'articuler sous différentes formes, plus ou moins officielles.

Avant d'aborder les différentes formes de collusion présentes, la liste suivante fait état de certains exemples de propos tenus entre les entrepreneurs rapportés par les témoins rencontrés :

¹⁶ Me Pierre Giroux et Me Denis Lemieux, *Contrats des organismes publics québécois*, éd. Wolters Kluwer (pages 809-2).

¹⁷ *R.P.M. Tech inc. c. Gaspé (Ville)*, 14 avril 2004, Cour d'appel, REJB 2004-60675 (par. 25); *Drummondville (Ville de) c. Construction Yvan Boisvert inc.*, 2004 CanLII 73066 (QC CA) (par.1); *Groupe Morin Roy, s.e.n.c. c. Blainville (Ville)*, 19 juin 2003, Cour supérieure, REJB 2003-43965 (par. 24); *Archevêque & Rivest ltée c. Beaucage*, 22 août 1983, Cour d'appel, EYB 1983-118139 (par. 52). Voir également la jurisprudence citée par Me Pierre Giroux et Me Denis Lemieux, *Contrats des organismes publics québécois*, éd. Wolters Kluwer (pages 814-815).

¹⁸ Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013 (version amendée de septembre 2014), p. 578.

- se faire demander par un entrepreneur de ne pas soumissionner contre lui et se faire dire « je t'ai jamais touché, alors touche-moi pas! »;
- se faire demander ce qu'on fait dans le secteur par l'entrepreneur qui y obtient les contrats depuis longtemps;
- se faire demander par un entrepreneur de ne pas soumissionner contre lui dans son territoire;
- se faire dire par un entrepreneur que c'est « son territoire »;
- se faire dire par un entrepreneur que c'est lui qui était dans le secteur et d'aller jouer ailleurs;
- se faire dire qu'on n'a pas d'affaires à soumissionner ou à travailler dans le secteur;
- se faire dire par un entrepreneur qu'il n'est pas content qu'on ait soumissionné contre lui dans un secteur;
- se faire dire par un entrepreneur, quelques heures après l'ouverture des soumissions qu'on a remportée, que c'est « sa compagnie » qui possédait le contrat avant et se faire offrir de racheter le contrat et de payer les frais de pénalité;
- se faire dire qu'on « va fucker toute la patente » en soumissionnant dans un arrondissement donné;
- se faire demander sur quel contrat on va soumissionner puis, suite à la réponse, se faire dire que c'est correct;
- se faire demander par un entrepreneur, lorsque plusieurs contrats sortent en appel d'offres dans un arrondissement, de « les laisser passer sur un contrat, de leur en laisser un ».

Selon le Bureau de l'inspecteur général, tous ces propos révèlent un contrôle du marché par certains entrepreneurs.

5.2.1 Le « respect » mutuel

La protection du territoire se traduit, d'abord et avant tout, par un « respect »¹⁹ mutuel entre les entrepreneurs. Il s'agit là d'une forme de collusion, dans sa version la plus simple et implicite.

Plusieurs entrepreneurs expliquent au Bureau de l'inspecteur général que, par « respect », ils vont s'empêcher de soumissionner contre certains concurrents avec lesquels ils entretiennent une relation d'affaires (fournisseur-client pour des équipements, sous-contractant, sous-traitant) ou encore un lien d'amitié ou de parenté, pour ne pas leur nuire. Le Bureau de l'inspecteur général a vérifié les informations fournies par ces témoins

¹⁹ Expression employée par plusieurs entrepreneurs.

quant aux entrepreneurs contre lesquels ils indiquent s'abstenir de soumissionner. Il a ainsi procédé à l'analyse de dix-huit (18) appels d'offres, dont les contrats de déneigement « clés en main » sont actuellement en vigueur dans différents arrondissements. Le croisement des données permet de confirmer les propos des témoins.

Certains avancent que c'est également par peur de représailles qu'ils s'empêchent de soumissionner sur certains secteurs²⁰. Le « respect » mutuel s'instaure alors selon la logique suivante : lorsqu'un entrepreneur obtient depuis plusieurs années un contrat dans un secteur donné, alors les autres éviteront de soumissionner par peur de se faire « attaquer » à leur tour par cet entrepreneur et de perdre « leur » contrat. Le « respect » du territoire des autres est ainsi vu comme un moyen de protéger son propre territoire. Il s'agit cependant là d'un accro au principe de la libre concurrence dans un marché ouvert.

À cet effet, un entrepreneur confie au Bureau de l'inspecteur général avoir fait part de sa colère à un compétiteur qui avait soumissionné contre lui sur un appel d'offres, même si ce compétiteur ne l'avait pas remporté. Il lui a précisé qu'il n'avait aucune raison de le déranger sur « ses contrats » de l'arrondissement car lui-même n'avait pas soumissionné dans le secteur de son compétiteur.

Un témoin a même indiqué au Bureau qu'il s'est déjà fait contacter par un compétiteur pour qu'il achète de la machinerie d'une compagnie sur le bord de la faillite et qu'il a été en quelque sorte forcé d'en acheter car, suite à son refus initial, son compétiteur lui a fait comprendre que s'il n'achetait pas la machinerie, il irait soumissionner contre lui dans un arrondissement donné.

L'ascendance de certains entrepreneurs force le « respect » de leurs territoires par leurs compétiteurs. C'est notamment le cas d'un groupe restreint d'entrepreneurs qui est décrit de façon répétée par plusieurs témoins rencontrés comme un groupe d'entrepreneurs contre qui personne n'ose soumissionner.

L'ascendance de certains entrepreneurs peut également provenir de ce qui est véhiculé dans le milieu relativement aux liens qu'ils entretiennent avec des individus affiliés au crime organisé. Plusieurs entrepreneurs ont mentionné au Bureau de l'inspecteur général que certains avaient des liens avec le crime organisé. Questionnés par le Bureau, certains d'entre eux ont eux-mêmes avoué connaître des individus reliés au crime organisé.

5.2.2 Les pactes de non-agression

Dans une forme plus officielle, le « respect » mutuel entre les entrepreneurs pourra se transformer en véritable pacte de non-agression. De tels pactes de non-agression visent la conservation des contrats par les entrepreneurs année après année dans un secteur donné.

²⁰ L'éventail des représailles que des témoins ont relaté au Bureau de l'inspecteur général sera abordé dans la section 3.3 du rapport.

Plusieurs entrepreneurs ont confié au Bureau de l'inspecteur général que certains s'entendaient entre eux afin de ne pas soumissionner les uns contre les autres. À cet effet, un entrepreneur affirme qu'il a convenu avec un compétiteur de se « protéger » mutuellement en soumissionnant à des prix élevés sur les appels d'offres visant des secteurs appartenant historiquement à l'un ou à l'autre dans deux (2) arrondissements. Cet entrepreneur précise au Bureau de l'inspecteur général qu'ils ont agi de la sorte afin de montrer que le marché est ouvert tout en s'assurant qu'ils ne soumissionneraient pas l'un contre l'autre. Par contre, il est intéressant de noter que cette entente entre les deux entrepreneurs n'a pas pu se concrétiser pour les appels d'offres d'un troisième arrondissement étant donné qu'il y a eu un désaccord au niveau de la distribution des contrats.

Certains entrepreneurs refusent de concéder qu'il existe des pactes ou des ententes entre les entrepreneurs, cependant ce qu'ils dévoilent à demi-mots est tout aussi significatif. Lorsque questionnés par le Bureau de l'inspecteur général, ces entrepreneurs diront que « chacun décide de rester dans son coin » et avoueront dire à leurs compétiteurs « reste chez vous et je vais rester chez nous ».

Un entrepreneur rencontré par le Bureau admet avoir déjà demandé à d'autres de ne pas soumissionner contre lui dans un arrondissement. Il résume sa pensée de la façon suivante lorsqu'il explique pourquoi peu de compagnies soumissionnent contre lui dans cet arrondissement : « Sois respectueux et je serai respectueux. Je vais pas aller chez vous, alors viens pas chez nous ».

Un autre entrepreneur affirme au Bureau, qu'à la fois dans les contrats de déneigement et de transport de neige, lorsqu'un entrepreneur se tient à « son » secteur et s'abstient de soumissionner sur d'autres territoires, il pourra se retrouver seul soumissionnaire dans « son » secteur car personne n'ira « l'attaquer ». De la même façon, un entrepreneur n'aura aucune difficulté à soumissionner sur un contrat dit « orphelin », puisqu'il « n'appartient » à personne.

Que ce soit par « respect » mutuel ou par pacte de non-agression qu'un entrepreneur choisit de ne pas déposer de soumission, le résultat est le même : la concurrence se trouve limitée et les arrondissements sont dans l'impossibilité d'obtenir le meilleur prix.

5.2.3 Le partage du territoire

L'enquête menée par le Bureau de l'inspecteur général permet de conclure à un partage du territoire dans le domaine du déneigement, tant dans les contrats « clés en main » que dans les contrats de transport de neige. Un entrepreneur qui avoue avoir déjà fait de la collusion affirme que des entrepreneurs en déneigement discutent entre eux afin de déterminer qui va soumissionner, dans quel secteur et à quel montant.

Une vingtaine d'entrepreneurs ont été identifiés, à divers degrés et par de nombreux témoins rencontrés, comme participant à des activités de nature collusoire.

Le Bureau de l'inspecteur général a analysé le nombre de soumissionnaires pour les contrats « clés en main » auxquels il a eu accès à travers ses vérifications. Il s'agit de contrats dont une partie ou la totalité de la période d'exécution se situe entre 2005 et 2015. Cet exercice a permis de corroborer les propos relatés par des témoins quant au partage du territoire. En effet, il est possible de noter que dans plusieurs arrondissements, des entrepreneurs obtiennent, année après année, les contrats de déneigement « clés en main » d'un même secteur (ou, dans certains cas, de plusieurs mêmes secteurs). C'est notamment le cas dans les arrondissements suivants :

- Ahuntsic-Cartierville;
- Anjou;
- Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce;
- Mercier-Hochelaga-Maisonneuve;
- Outremont;
- Pierrefonds-Roxboro;
- Plateau-Mont-Royal;
- Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles;
- Rosemont-La Petite-Patrie;
- Saint-Laurent; et
- Saint-Léonard.

Dans le domaine des contrats de transport de neige, un entrepreneur admet au Bureau de l'inspecteur général qu'il a été impliqué dans le partage des territoires. Il explique qu'un groupe de trois (3) à cinq (5) entrepreneurs se rencontrait dans les restaurants ou s'appelaient afin de déterminer sur quels secteurs ils soumissionneraient. Il résume de la façon suivante la façon dont les contrats étaient divisés : « il y en a un qui s'en va là, l'autre s'en va là »; « il y en a qui aimaient ce secteur-là, d'autres l'aimaient moins »; « moi j'étais [nom d'un secteur], un autre était ailleurs, c'est comme ça ».

À la fois dans les contrats « clés en main » et de transport de neige, le partage du territoire peut s'effectuer entre les entrepreneurs lors de rencontres au restaurant. C'est ce que plusieurs entrepreneurs ont confié au Bureau de l'inspecteur général. Certains de ces entrepreneurs ont admis avoir participé à ces rencontres au restaurant. Le nom d'un restaurant situé en région a même été mentionné à plus d'une reprise, par des entrepreneurs différents.

Le téléphone est également un moyen de rejoindre les concurrents pour s'organiser ou sonder leur intérêt à soumissionner sur des appels d'offres, et ensuite les convaincre de ne pas soumissionner. Certains entrepreneurs ont même mentionné se faire appeler par des concurrents qui se portent à la défense des intérêts d'un autre entrepreneur. Dans

certains cas, les contacts se font en personne et certains entrepreneurs se déplacent aux bureaux de leurs compétiteurs ou se présentent lors d'opérations de chargement de la neige.

Un entrepreneur explique au Bureau que lorsqu'un appel d'offres l'intéresse, il fait le tour de ses compétiteurs pour sonder leur intérêt à soumissionner et va même jusqu'à se présenter à leur garage pour leur rendre visite. S'ils sont intéressés, il tente alors de les convaincre de ne pas soumissionner contre lui en leur mentionnant que sinon il ira soumissionner à son tour contre eux dans leurs secteurs.

Plusieurs entrepreneurs ont indiqué au Bureau de l'inspecteur général qu'ils se sont fait appeler par d'autres en période d'appel d'offres, alors qu'ils venaient de prendre possession de cahiers des charges. Un entrepreneur a admis au Bureau avoir demandé, dans le passé, aux arrondissements, la liste des preneurs des cahiers des charges.

Un témoin rencontré explique qu'après s'être procuré les documents d'appel d'offres, il a déjà reçu l'appel d'un compétiteur qui semblait irrité du fait qu'il ait l'intention de soumissionner et qui lui a dit qu'il allait « fucker toute la patente » s'il soumissionnait dans l'arrondissement visé par l'appel d'offres.

Finalement, certains affirment qu'ils se font questionner sur leur intérêt vis-à-vis un contrat lors de la séance d'ouverture des soumissions (soit le dernier jour du dépôt des soumissions). À cet égard, un entrepreneur avoue avoir déjà attendu des compétiteurs dans le stationnement des bureaux de la Ville le jour de l'ouverture des soumissions afin de savoir s'ils allaient soumissionner contre lui. Un autre témoin rencontré mentionne qu'il s'est fait aborder par un compétiteur dans le stationnement des bureaux de l'arrondissement le jour de l'ouverture des soumissions pour savoir sur quel contrat il allait soumissionner et s'être fait dire « c'est correct » lorsqu'il lui a indiqué le contrat qu'il visait. Ce genre d'approche témoigne d'un certain contrôle du marché, puisque des entrepreneurs indiquent à leurs compétiteurs s'il est « correct » ou non de soumissionner sur certains secteurs.

Depuis la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC), les entrepreneurs seraient plus vigilants et les rencontres ne se feraient plus par téléphone, par courriel ou au restaurant, mais plutôt au coin d'une rue ou dans un véhicule afin de ne pas attirer l'attention. Les rencontres de l'Association des entrepreneurs en déneigement du Québec sont d'ailleurs identifiées par certains témoins, dans une moindre mesure, comme un lieu de rencontre des entrepreneurs collusionnaires. L'assemblée générale annuelle du conseil d'administration de cette association constituerait en quelque sorte des occasions de se rencontrer sous un couvert officiel.

5.2.4 Stratagèmes identifiés

Au cours de l'enquête, plusieurs témoins rencontrés par le Bureau de l'inspecteur général lui ont fait part de divers stratagèmes permettant aux entrepreneurs de coordonner ou

d'organiser les soumissions, ou encore de déjouer les règles applicables. Le recours aux mécanismes suivants a été évoqué :

- soumissions de complaisance, avec ou sans compensation financière;
- offre de compensation financière en échange de ne pas soumissionner;
- désistement de soumission;
- multiples enveloppes de prix; et
- utilisation d'une compagnie de façade pour déposer une soumission.

Les soumissions de complaisance sont le résultat d'ententes conclues entre les entrepreneurs afin de soumissionner à un tarif donné. Il s'agit d'une façon de contrôler qui obtient le contrat tout en maintenant l'apparence d'un marché ouvert.

Un entrepreneur confie au Bureau de l'inspecteur général qu'il s'est récemment organisé avec un compétiteur afin que chacun obtienne un secteur de déneigement visé par un même appel d'offres. Ils se sont ainsi concertés afin de déterminer à quel prix ils allaient soumissionner sur l'appel d'offres, tout en augmentant leur marge de profits respective. Les deux entrepreneurs avaient obtenu les contrats pour ces secteurs lors de l'appel d'offres précédent. L'entente visait donc à ce que chacun conserve son secteur. En fin de compte l'appel d'offres a été annulé, mais une vérification du Bureau auprès du Système électronique d'appels d'offres (ci-après : S.É.A.O.) confirme que ces entrepreneurs ont été les plus bas soumissionnaires dans leur secteur respectif et que ni l'un ni l'autre n'a soumissionné sur l'appel d'offres de son compétiteur.

Un autre entrepreneur explique, quant à lui, qu'il a déjà accepté de ne pas faire compétition à l'un de ses concurrents en soumissionnant sur les appels d'offres d'un arrondissement donné à des prix élevés, et qu'en retour, son compétiteur s'était engagé à ne pas soumissionner contre lui sur « ses » contrats.

Dans le cours de son enquête, le Bureau de l'inspecteur général a procédé à l'analyse de certains appels d'offres et procès-verbaux d'ouverture de soumission. L'étude d'un de ces dossiers révèle qu'un entrepreneur a soumissionné, dans un délai de deux mois, sur deux (2) appels d'offres visant l'exploitation de dépôts à neige usée à des prix dont l'écart ne semble pas justifié.

Le tableau suivant résume les soumissions déposées pour chacun des appels d'offres concernés qui sont d'ailleurs toujours en cours d'exécution :

Entreprise	Prix au mètre cube	
	Site A (5 ans)	Site B (option 6 ans)
	0,777 \$	X
	1,04 \$	0,79 \$
	X	0,73 \$
	X	0,77 \$
	X	0,89 \$

L'entreprise qui a soumissionné sur l'appel d'offres visant le dépôt à neige B à 0,79 \$ le mètre cube a déposé un prix 32% plus élevé sur l'appel d'offres visant le site A (1,04 \$ le mètre cube), le plaçant ainsi au rang du deuxième plus bas soumissionnaire. Un témoin rencontré par le Bureau de l'inspecteur général explique que les deux sites étaient à peu près équivalents et que la valeur du contrat du site A n'était pas aussi élevée pour justifier un tel écart entre les deux soumissions. D'ailleurs, le prix soumissionné au mètre cube par le plus bas soumissionnaire sur le site A est équivalent aux prix déposés par les soumissionnaires sur le site B. Au surplus, l'entreprise qui a déposé une soumission sur les deux sites remportait depuis de nombreuses années le contrat visant le site B et était donc en mesure de bien estimer la valeur des travaux. Si la soumission au prix de 1,04 \$ le mètre cube n'avait pas été déposée sur l'appel d'offres visant le site A, il n'y aurait eu qu'un seul soumissionnaire.

Selon un entrepreneur rencontré qui admet avoir fait de la collusion, les soumissions de complaisance peuvent être accompagnées d'une compensation financière. Il indique que les compensations peuvent varier entre 20 000 \$ et 50 000 \$ par contrat ou entre 1 \$ et 3 \$ le mètre linéaire.

Une compensation financière peut également être offerte à un compétiteur afin qu'il ne soumissionne pas sur un appel d'offres. Plusieurs entrepreneurs confirment l'existence de cette pratique. L'un d'entre eux affirme qu'il s'est déjà fait offrir 150 000 \$ par un compétiteur à cette fin mais qu'il a refusé l'offre.

Parfois même, ce sont des secteurs de déneigement qui sont offerts en échange de la promesse de ne pas soumissionner. Ces contrats sont généralement offerts par le biais d'une cession de contrats. Cet aspect sera donc abordé plus en détails dans la section traitant de ce mécanisme.

Un autre type d'entente que des entrepreneurs ont signalé au Bureau de l'inspecteur général est le désistement de soumission. À titre illustratif, un entrepreneur mentionne que sa compagnie était la plus basse soumissionnaire pour un secteur et qu'il a été contacté par un compétiteur (le deuxième plus bas soumissionnaire sur l'appel d'offres), avant même que le contrat ne soit octroyé, pour se faire demander de se désister. Le compétiteur voulait ainsi remporter l'appel d'offres à un prix plus élevé. En échange, il l'engageait comme sous-contractant pour effectuer 50% du transport de neige prévu au contrat. Il proposait également de payer un montant élevé correspondant à la pénalité associée au retrait de la soumission. L'entrepreneur a cependant décidé de refuser l'offre. Cette version est corroborée par un autre employé de l'entreprise. Un autre exemple

similaire a été relevé par un autre témoin dans le cadre d'un contrat de location d'équipements.

Une telle entente prive non seulement la Ville et les arrondissements de la possibilité d'obtenir les meilleurs prix, mais a également pour objectif d'augmenter les profits des entrepreneurs.

Certains entrepreneurs rencontrés ont finalement mentionné au Bureau de l'inspecteur général des stratégies qu'ils adoptaient afin de déjouer les règles encadrant le processus d'appel d'offres. La première est le recours à de multiples enveloppes de prix prêtes à être déposées en fonction des entrepreneurs qui se présentent pour déposer leur soumission. Plus d'un entrepreneur a avoué au Bureau utiliser cette tactique et prévoir deux (2) à trois (3) enveloppes de prix qu'ils réservent pour la dernière minute le jour du dépôt des soumissions.

La seconde stratégie vise à utiliser une autre compagnie dans le domaine du déneigement comme « façade » afin de soumissionner sur un appel d'offres et ainsi déjouer l'exigence d'être accrédité par l'Autorité des marchés financiers. Un entrepreneur avoue au Bureau de l'inspecteur général s'être fait appeler par un compétiteur à cette fin, puisque sa compagnie avait plus de chances d'obtenir l'accréditation requise que celle de son compétiteur. L'entente était que si le contrat était obtenu, ce seraient la machinerie et les employés de son compétiteur qui effectueraient le contrat. L'entrepreneur a par contre refusé de conclure une telle entente.

5.2.5 Difficulté des entrepreneurs de qualifier une situation de nature collusoire

Ce qui est étonnant est que malgré l'ensemble des situations exposées ci-haut, peu d'entrepreneurs qualifient ces situations comme étant de la collusion. Parmi la vingtaine d'entrepreneurs identifiés, à divers degrés et par de nombreux témoins rencontrés, comme participant à des activités de nature collusoire, seuls trois (3) d'entre eux ont répondu par l'affirmative à la question « Avez-vous déjà fait de la collusion? », posée directement par les enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général.

Plusieurs autres entrepreneurs ont pourtant admis au Bureau de l'inspecteur général avoir posé certains gestes, sans admettre que ces gestes constituent de la collusion ou une pratique déloyale. Le Bureau de l'inspecteur général considère pourtant ces gestes comme étant de nature collusoire. De l'avis de l'inspecteur général, il s'agit de tentatives de truquer des offres, qui ont réussi ou échoué, dans le cadre desquelles des entrepreneurs ont coordonné leurs offres en consentant, explicitement ou implicitement, soit à ne pas présenter de soumission, soit à retirer leur soumission, soit à présenter une soumission qui est le fruit d'un accord. Ces pratiques causent un tort indéniable à la concurrence.

Lors de son enquête, le Bureau a ainsi été confronté à une difficulté réelle liée à la compréhension des entrepreneurs de ce que constitue de la collusion.

Est-ce par crainte de s'auto-incriminer ou par incompréhension du phénomène de la collusion qu'une telle situation a été observée? Le Bureau de l'inspecteur général estime que dans tous les cas, il est essentiel que de la Ville et les arrondissements soient sensibilisés à cette réalité puisqu'elle a un impact sur certaines mesures qu'ils pourraient décider de mettre en place.

5.3 Mesures de représailles

L'enquête menée par le Bureau de l'inspecteur général démontre que les entrepreneurs qui ne respectent pas les territoires de leurs concurrents s'exposent à des mesures de représailles. Il s'agit d'un fait corroboré par de nombreux témoins rencontrés.

5.3.1 Soumissions en bas du prix du marché

Comme il en a déjà été fait mention, certains entrepreneurs évitent de soumissionner dans un secteur donné lorsqu'un entrepreneur obtient depuis plusieurs années le contrat, par peur de se faire « attaquer » à leur tour par cet entrepreneur et de perdre « leur » contrat dans « leur » secteur.

Plusieurs témoins confirment qu'un entrepreneur qui a perdu un de « ses » contrats pourra décider de se venger de l'entrepreneur qui l'a obtenu en soumissionnant en bas du prix du marché sur un autre contrat sur lequel ce concurrent soumissionne. Dans le milieu du déneigement, cette pratique est appelée : « taper sur un contrat ».

Les entrepreneurs sont ainsi prêts à ne pas faire de profits sur le contrat. Ces entrepreneurs n'auraient pas soumissionné sur ces appels d'offres si ce n'était de leur intention de se venger de concurrents et d'envoyer un message clair pour protéger « leur » territoire.

Dans cette optique, une différence marquée au niveau du prix auquel certains contrats sont octroyés à travers les années pourrait constituer un indice de soumission en bas du prix du marché et donc de « tapage » de contrat. Des vérifications effectuées par le Bureau de l'inspecteur général permettent de constater que certains contrats de déneigement ont été octroyés à des prix nettement plus bas que dans le passé, la différence observée atteignant parfois presque 50%. Par exemple, le Bureau se questionne sur les raisons justifiant l'écart important observé au niveau du prix auquel un contrat de déneigement a été octroyé entre 2006 et 2011 : alors qu'en 2006, il avait été octroyé au prix de 28.95 \$ le mètre linéaire, en 2011, il a été accordé à 16.35 \$ le mètre linéaire. Il est donc important que les arrondissements soient vigilants lorsque ce genre de situation se présente et lorsque rien ne justifie un tel écart.

Questionné par le Bureau de l'inspecteur général, un entrepreneur explique avoir sciemment ciblé, dans les dernières années, un secteur de déneigement pour « taper » sur le contrat le visant. Il précise qu'« il n'aimait pas [l'adjudicataire du contrat lors de l'appel d'offres précédent] parce que l'un de ses dirigeants soumissionnait partout sur l'Île même lorsqu'un secteur de déneigement était situé loin de son garage » et qu'il avait ainsi

« voulu servir la même médecine » à son compétiteur. Finalement, en raison d'une erreur administrative, l'entrepreneur n'a pas soumissionné sur ce secteur mais a fini par obtenir le contrat via une cession avec l'adjudicataire.

Un autre moyen utilisé afin d'envoyer un message clair à des compétiteurs est de s'afficher publiquement sur le S.É.A.O. au moment de la prise de possession des documents d'appels d'offres, de façon à ce que les autres entrepreneurs sachent qui cible ce contrat. En effet, le S.É.A.O. permet aux entrepreneurs de consulter la liste des preneurs de cahiers des charges qui ont choisi de s'afficher publiquement.

À cet effet, un entrepreneur explique qu'après avoir acheté d'un compétiteur un contrat de déneigement en cours d'exécution, il voulait obtenir à nouveau ce même secteur lors de l'appel d'offres subséquent. Malgré qu'il soit arrivé le plus bas soumissionnaire, l'arrondissement a rejeté toutes les soumissions déposées après leur ouverture. Lorsque le nouvel appel d'offres a été lancé, ce même entrepreneur avait toujours l'intention d'obtenir le contrat de ce secteur et n'a pas modifié son prix. Cependant, un compétiteur a déposé une soumission inférieure et a remporté l'appel d'offres. L'entrepreneur qui désirait le contrat avoue avoir été en colère contre son compétiteur car il ne l'avait pas avisé qu'il soumissionnerait contre lui. Pour se venger, il a voulu « reprendre son contrat » à l'appel d'offres suivant et a ainsi choisi de s'afficher publiquement dans le S.É.A.O. comme preneur des cahiers des charges pour lancer un message à son compétiteur.

5.3.2 Menaces et intimidation

De nombreux témoins ont indiqué au Bureau de l'inspecteur général avoir eu connaissance de gestes d'intimidation entre entrepreneurs visant à les convaincre de ne pas soumissionner ou de retirer leur soumission.

Voici des exemples de menaces dirigées contre des entrepreneurs qui désirent soumissionner sur certains contrats :

- se faire menacer de se faire donner un coup de marteau sur la tête pour ne pas racheter d'une caution les contrats d'une compagnie ayant fait faillite;
- se faire menacer de « se faire brasser en ostie » pour ne pas acheter un contrat de déneigement d'un autre entrepreneur;
- se faire menacer de se faire casser les jambes si on soumissionne sur un contrat.

Dans un autre cas de figure exposé au Bureau, les menaces ont été de ne plus se faire donner de contrat par un tiers, i.e. de ne plus avoir de travail auprès de ce tiers. Ces menaces ont poussé un entrepreneur à retirer sa soumission sur un appel d'offres après avoir été déclaré le plus bas soumissionnaire.

Dans cet exemple, le plus bas soumissionnaire a été appelé par un compétiteur lorsque ce dernier a appris qu'il avait remporté un contrat de déneigement qu'il considérait être le sien. Dans les jours suivants, ce même compétiteur a été voir le plus bas soumissionnaire

à ses bureaux en compagnie d'un autre entrepreneur qui l'aurait menacé de ne plus l'engager pour le transport de certaines matières et de ne plus obtenir de contrat de transport s'il gardait le contrat de déneigement remporté. L'objectif de la visite était donc de convaincre le plus bas soumissionnaire de se désister et de retirer sa soumission.

Cette rencontre a eu un effet direct sur l'entrepreneur adjudicataire du contrat : il a accepté de retirer sa soumission malgré les pénalités imposées et l'intention formulée par la Ville de le poursuivre. En tout, son retrait de soumission équivaut à une perte financière importante : ses garanties ont été confisquées et encaissées par la Ville et il a été poursuivi pour le paiement de la différence entre le montant de sa soumission et celui de l'autre soumissionnaire, poursuite ayant finalement fait l'objet d'un règlement à l'amiable.

5.3.3 *Vandalisme*

Finalement, certains entrepreneurs ont fait part au Bureau de l'inspecteur général d'épisodes de vandalisme en lien avec des contrats de location de machinerie pour des sites d'élimination de la neige. Des objets susceptibles d'endommager la machinerie ont été retrouvés dans la neige déchargée (barres de fer, bloc de béton, plaque d'acier, matelas). Ces entrepreneurs sont convaincus avoir été victimes de tentatives de vandalisme, puisque seule la neige préalablement soufflée, et donc exempte de tout objet, était autorisée sur les sites en question.

Un de ces entrepreneurs fait d'ailleurs part au Bureau du contexte troublant dans lequel se sont produits les actes de vandalisme à l'égard de sa machinerie. Il indique qu'après avoir remporté un appel d'offres, il a reçu un appel anonyme de menaces lui demandant ce qu'il faisait à Montréal, lui conseillant de retirer sa soumission s'il ne voulait pas savoir ce que c'est de travailler à Montréal et lui indiquant qu'il serait mieux de perdre son dépôt en retirant sa soumission que d'exécuter le contrat. Après avoir évalué les conséquences de retirer sa soumission, l'entrepreneur aurait décidé de la maintenir étant donné les pénalités imposées. Afin d'éviter de potentiels actes de vandalisme, il exigeait que ses employés ramènent la machinerie à leurs bureaux après chaque opération de chargement de neige. Ceci n'a cependant pas empêché les tentatives de vandalisme observées sur le site d'élimination.

5.4 *Les cessions de contrat*

Dans son rapport, le vérificateur général de la Ville de Montréal précisait, au sujet de la cession de contrats, que « cette façon d'acquérir des contrats augmente le risque de favoriser des ententes tacites entre les entrepreneurs en vue de s'échanger des contrats »²¹. Le Bureau de l'inspecteur général s'est ainsi penché sur ce mécanisme qui, de son avis, crée des situations problématiques susceptibles de mettre la Ville et les arrondissements à risque. En effet, les cessions de contrats semblent être utilisées par

²¹ Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013 (version amendée de septembre 2014), p. 577.

certaines entreprises comme un outil facilitant la collusion et leur permettant de contrôler le marché en dépit du processus d'adjudication des contrats qui a pris place.

Avant d'aborder ce que l'enquête révèle à ce niveau, il faut noter que les cessions de contrat sont fréquentes. Parmi l'ensemble des contrats actifs pendant l'hiver 2014-2015, neuf (9) contrats de déneigement « clés en main » et un (1) contrat de transport de neige ont fait l'objet d'une cession²².

Il est important de noter qu'une pénalité est souvent imposée lors d'une cession de contrat. Les entrepreneurs cessionnaires sont cependant prêts à payer les pénalités, et admettent même réaliser des profits malgré les frais attachés à la cession.

Les raisons évoquées par les entrepreneurs pour justifier certaines cessions de contrats entre entrepreneurs sont multiples. Certains avancent des raisons pratiques, comme par exemple s'échanger des contrats parce que les secteurs sont plus proches de leur garage ou parce qu'ils ont obtenu d'autres contrats et n'ont pas la capacité de tous les exécuter.

Des entrepreneurs rencontrés par le Bureau de l'inspecteur général indiquent que parfois les contrats sont vendus à des concurrents : les cessions d'un contrat sont alors accompagnées d'une somme d'argent. En plus de payer la pénalité imposée par la Ville, les entrepreneurs acheteurs sont ainsi prêts à récupérer des contrats, avant le début de leur exécution ou en cours d'exécution, pour des sommes importantes. Un entrepreneur confie qu'un contrat de déneigement « clés en main » d'une durée de cinq (5) ans peut être vendu entre 300 000 \$ et 400 000 \$. Un autre entrepreneur a remis au Bureau la copie de chèques confirmant qu'il a versé la somme de 140 000 \$, en plus des pénalités de 5 000 \$ et des taxes représentant presque 19 000 \$, pour l'achat d'un contrat de transport de neige d'une durée de cinq (5) ans. Il avoue par ailleurs que, malgré tout, il a fait un profit de 25 000 \$ par année, soit 125 000 \$ pour l'ensemble de la durée du contrat.

Ce qui est cependant davantage problématique est la découverte que les cessions de contrats ou des ventes de contrats peuvent s'inscrire dans une optique de contrôle du territoire : des contrats sont cédés ou vendus de façon à s'assurer qu'un concurrent ne soumissionnera pas contre soi dans un autre secteur. Les cessions et ventes de contrats peuvent ainsi être utilisées, de l'avis du Bureau de l'inspecteur général, comme des outils favorisant la collusion ou le contrôle du marché.

Lors de sa rencontre avec le Bureau de l'inspecteur général, un entrepreneur explique qu'il a déjà racheté les trois (3) années restantes à un contrat de déneigement « clés en main » d'une compagnie qui cessait ses activités, car il ne voulait pas d'un autre entrepreneur à proximité d'un secteur de déneigement dont il avait antérieurement obtenu le contrat via une cession.

Dans le cadre de la surveillance serrée de certains appels d'offres en cours qu'il a effectué, le Bureau de l'inspecteur général a appris qu'un entrepreneur a été contacté par un concurrent afin qu'il ne soumissionne pas contre lui. Il lui aurait indiqué que les

²² Bien qu'il s'agisse de contrats actifs pendant l'hiver 2014-2015, les cessions ont eu lieu au cours des cinq (5) dernières années.

contrats de cet arrondissement lui appartenaient et qu'il n'avait pas d'affaires à soumissionner contre lui. Le compétiteur en question a même admis au Bureau qu'il a dit à l'entrepreneur désireux de soumissionner qu'il ferait baisser les prix s'il soumissionnait et que cela n'était bon pour personne. En échange, il lui aurait offert un autre secteur de déneigement dont le contrat avait été obtenu par un autre entrepreneur et lui aurait dit que s'il était intéressé, « on va s'arranger pour que tu l'obtiens ». Ce compétiteur lui a expliqué qu'il s'était arrangé avec les autres preneurs de cahiers des charges et qu'il avait fait la tournée des entrepreneurs pour ne pas qu'ils soumissionnent contre lui. Un des entrepreneurs ayant pris possession des cahiers des charges confirme d'ailleurs s'être fait contacter pour savoir s'il était intéressé à soumissionner.

Toujours dans le cadre de la surveillance serrée d'appels d'offres, un entrepreneur confie au Bureau de l'inspecteur général avoir été contacté par un compétiteur qui lui a offert de lui vendre à 100 000 \$ les trois (3) années restantes d'un de ses contrats de déneigement actuellement en cours dans un arrondissement. Cette offre de cession aurait été faite afin que son compétiteur ne « fuck pas toute la patente » en soumissionnant contre les autres entrepreneurs sur les appels d'offres d'un autre arrondissement.

Plusieurs témoins rencontrés par le Bureau ont fait part de situations où certains entrepreneurs interviennent pour coordonner des cessions de contrats alors qu'ils ne sont ni les cédants ni les cessionnaires. Ces témoins ont souvent fait référence au groupe restreint d'entrepreneurs, dont il a déjà été question dans le présent rapport (section 5.2.1), et ces derniers admettent eux-mêmes être intervenus dans diverses cessions ne les concernant pas.

L'un d'entre eux explique au Bureau de l'inspecteur général qu'il a récemment organisé la cession d'un contrat afin de replacer un compétiteur dans « son » territoire, puisqu'il « commençait à avoir le feu » et à élargir ses activités en soumissionnant ailleurs et en coupant dans sa marge de profits. Il l'a donc informé qu'un autre entrepreneur était prêt à lui céder un contrat de déneigement dans ce qu'il considérait être « son » arrondissement. L'« organisateur » de la cession indique au Bureau que de cette façon, son compétiteur ne viendrait pas l'attaquer dans « ses » secteurs de déneigement dans le futur. Fait intéressant à noter : l'« organisateur » de la cession venait d'offrir au cédant du contrat d'être son sous-contractant pour la réalisation d'un autre contrat.

Dans un autre cas, deux (2) contrats d'une compagnie en difficulté financière ont été cédés à deux (2) entrepreneurs différents avec, comme « organisateurs », deux (2) autres entrepreneurs qui avaient peur que leurs compétiteurs soumissionnent contre eux sur des contrats de « leur » territoire. Un des entrepreneurs cessionnaires explique au Bureau de l'inspecteur général que lors d'une rencontre entre les quatre (4) entrepreneurs impliqués, il s'est fait offrir la possibilité d'obtenir un des contrats et qu'il était prévu que le second soit cédé à l'autre entrepreneur. Les deux « organisateurs » admettent être intervenus afin de s'assurer que les cessionnaires ne soumissionnent pas contre eux dans certains arrondissements précis. Un des cessionnaires ajoute avoir donné la garantie verbale qu'en obtenant le contrat qui lui était cédé, il ne soumissionnerait pas contre un des « organisateurs » dans un de ces arrondissements.

Des compensations financières peuvent également s'ajouter comme incitatif afin de faire reprendre un secteur de déneigement cédé par un compétiteur. Un témoin explique qu'il y a alors intervention d'un tiers avec une certaine ascendance pour placer un entrepreneur sur un territoire en remplacement d'un autre, puis dédommagement de l'entrepreneur placé. D'autres entrepreneurs sont ensuite sollicités afin de contribuer au dédommagement. Là aussi, ce stratagème permet d'exercer un certain contrôle du marché et des territoires.

Un témoin affirme qu'un entrepreneur lui a offert de reprendre un contrat « clés en main » d'un autre compétiteur. Puisqu'il estimait le contrat non rentable et évaluait ses pertes annuelles à 150 000 \$, il s'est fait offrir 150 000 \$ par année pour pallier à ses pertes. Il a cependant refusé l'offre. Il a, par la suite, appris que le contrat avait été cédé à un autre entrepreneur. Il indique au Bureau de l'inspecteur général qu'il s'est fait approcher par le même entrepreneur qui lui avait fait l'offre de reprendre le contrat, cette fois-ci, afin qu'il lui remette un montant de 25 000 \$ à 30 000 \$ par année visant à compenser les pertes de l'entrepreneur à qui le contrat avait été finalement cédé. Il s'est alors fait expliquer que d'autres entrepreneurs avaient accepté de donner la même somme d'argent, mais il a tout de même refusé.

Le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que de telles cessions de contrats deviennent problématiques dans la mesure où elles mettent les arrondissements à risque d'ententes collusoires; d'autant plus, que les cessions ne sont pas toujours documentées dans le système de gestion des dossiers décisionnels (GDD).

Il s'agit également d'une situation se traduisant par une perte de contrôle de l'arrondissement face à l'entrepreneur qui exécute le contrat. Par exemple, le Bureau de l'inspecteur général se demande si le nouvel entrepreneur « cessionnaire » qui reprend l'exécution du contrat, malgré qu'il soit lié par les termes de l'appel d'offres, fait l'objet d'une inspection par l'arrondissement, comme les documents d'appel d'offres le prévoient à l'égard de l'adjudicataire initial. Si tel n'est pas le cas, les cessions pourraient ainsi devenir des outils à la disposition des entrepreneurs, non seulement pour contrôler la répartition des secteurs entre eux, mais également contourner certaines exigences de l'appel d'offres et éviter d'être déclaré non conforme en échappant à l'inspection des équipements.

5.5 La sous-traitance de contrats

Plusieurs témoins rencontrés ont expliqué être embauchés à titre de sous-traitant ou de sous-contractant par certains de leurs compétiteurs, malgré que les contrats l'interdisent.

La sous-traitance est notamment vue comme liée à la solidarité qui existe entre certains entrepreneurs. Ces derniers s'engagent mutuellement comme sous-traitants ou se louent leur équipement pour se dépanner, notamment lorsqu'un entrepreneur perd l'un de ses secteurs. Un témoin indique qu'il pourra ainsi se faire compenser pour ses pertes en devenant sous-traitant sur un contrat d'un autre entrepreneur.

La problématique associée à la sous-traitance est qu'elle est généralement interdite par les documents d'appel d'offres visant des contrats de déneigement « clés en main », sauf en ce qui concerne certains actes précis. Une analyse effectuée par le Bureau de l'inspecteur général auprès de dix-sept (17) appels d'offres, dont les contrats sont actuellement en vigueur dans différents arrondissements, montre que pour quatorze (14) d'entre eux, la sous-traitance est interdite sauf en ce qui concerne le transport de la neige, le remorquage et l'utilisation d'équipements supplémentaires à ceux exigés par le devis technique²³. Seuls trois (3) appels d'offres autorisent la sous-traitance au-delà de ces actes²⁴.

Les entrepreneurs qui sous-traitent peuvent donc se retrouver en contravention des documents d'appels d'offres. Le Bureau de l'inspecteur général se questionne sur certaines situations que lui ont rapportées des entrepreneurs et sur la surveillance exercée par les arrondissements à cet égard.

Un entrepreneur confie au Bureau de l'inspecteur général avoir sous-traité, dans les dernières années, un de ses contrats de déneigement à un compétiteur car il n'avait pas la capacité opérationnelle d'effectuer le déneigement, ayant obtenu plus de contrats qu'il ne prévoyait. Le sous-traitant explique au Bureau que sa machinerie a servi au déneigement, qu'il était le responsable du déneigement du secteur et qu'il recevait la totalité de la rémunération provenant de l'arrondissement. Il affirme que lorsque l'arrondissement voulait communiquer avec quelqu'un pour la gestion quotidienne du secteur, il le contactait directement. L'arrondissement était ainsi au courant de la situation.

L'inspecteur général désire porter à l'attention des arrondissements la nécessité d'exercer une surveillance étroite des activités de déneigement en cours d'exécution. Deux (2) situations révélées par des entrepreneurs concernent des contrats actuellement en cours d'exécution. Ces entrepreneurs affirment que lors de la dernière saison de déneigement, ils ont eu recours ou effectué de la sous-traitance.

Dans la première situation, à la fois l'adjudicataire du contrat et le sous-traitant admettent que selon l'entente intervenue, tous les équipements utilisés dans le cadre du contrat appartiennent au sous-traitant et que les employés sont également payés par ce dernier. De son côté, l'adjudicataire du contrat garde 6% à 6.5% de la valeur du contrat car il fournit le cautionnement et les assurances. Les clauses administratives particulières de l'appel d'offres interdisent pourtant expressément une telle sous-traitance :

L'adjudicataire n'est pas autorisé à sous-traiter les opérations prévues par le présent cahier des charges sauf le transport de la neige, le remorquage des

²³ Ahuntsic Cartierville (15-14553 et 12-12312), Anjou (14-13610 et 15-14336), Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce (13-13002 option A / pour l'option B, la sous-traitance du chargement est en sus permise), Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (MHM 2011-066), Pierrefonds-Roxboro (14-13859), Plateau-Mont-Royal (TP54-11-32), Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles (15-14551), Rosemont-La Petite-Patrie (12-12086), Saint-Léonard (13-12914), Sud-Ouest (211118), Ville-Marie (VMP 11-015) et Villeray-Saint-Michel (TP-11-03).

²⁴ Lachine (LAC-PUB-1135), Montréal-Nord (13-13152) et Outremont (12-12091).

véhicules, et l'utilisation des équipements en sus des équipements requis mentionnés aux articles 11.2 et 11.3 du devis technique.

La deuxième situation de sous-traitance interdite portée à la connaissance du Bureau de l'inspecteur général concerne un contrat de déneigement dans un autre arrondissement. Le sous-traitant admet la situation alors que l'adjudicataire du contrat affirme plutôt avoir loué une partie de la machinerie tout en demeurant le contremaître pour la réalisation du contrat. Il est important de noter que cette offre intervient en guise de compensation pour ne pas avoir déposé de soumission sur l'appel d'offres. Les clauses administratives particulières de l'appel d'offres limitent pourtant la sous-traitance à des cas précis :

L'Adjudicataire n'est pas autorisé à sous-traiter les opérations prévues par le présent cahier des charges sauf le transport de la neige, le remorquage des véhicules, et l'utilisation des équipements en sus des équipements requis mentionnés à l'article 11.1 du devis technique.

Le Bureau de l'inspecteur général a d'ailleurs obtenu une facture, adressée à l'adjudicataire, qui vise la location d'équipements avec opérateurs dans le cadre de ce contrat. Il s'agit donc d'évaluer si les équipements loués à l'adjudicataire sont des équipements en sus de ceux exigés dans le devis technique.

La sous-traitance, tout comme le mécanisme de la cession de contrat, est susceptible de mettre la Ville et les arrondissements à risque en permettant aux entrepreneurs de s'interchanger des secteurs et des territoires en dépit du processus d'adjudication du contrat qui a pris place, ce qui peut être vu comme un stratagème de collusion ou de contrôle du marché. De plus, il est à se demander si les arrondissements surveillent la machinerie utilisée et le respect des restrictions contenues dans l'appel d'offres au chapitre de la sous-traitance.

6. Les éléments sous le contrôle des arrondissements qui limitent la concurrence

Le Bureau de l'inspecteur général a eu accès à de nombreux documents en lien avec cent-soixante-six (166) contrats de déneigement « clés en main ». L'analyse des dossiers révèle que onze (11) contrats ont été octroyés dans des situations de soumissionnaire unique.

Dans certains arrondissements comme Lachine, Outremont, Pierrefonds-Roxboro, Plateau-Mont-Royal et Rosemont-La Petite-Patrie, le nombre moyen de soumissionnaires à travers les années est faible (en dessous de 2.6 de moyenne).

Finalement, tel que déjà mentionné, dans certains arrondissements, les mêmes entrepreneurs obtiennent, année après année, les contrats dans les mêmes secteurs²⁵.

À partir de ces données, le Bureau de l'inspecteur général a cherché à déterminer si des éléments sous le contrôle des arrondissements pouvaient influencer la diminution de la concurrence sur un appel d'offres donné.

La comparaison du nombre de soumissionnaires ou du coût des contrats entre arrondissements n'est pas simple. Il est important de ne pas faire abstraction de certains facteurs clés dans l'équation, tels que :

- le nombre de contrats octroyés dans la même période, par exemple lorsque des appels d'offres sont lancés alors que les principaux entrepreneurs (ceux ayant la plus grande capacité opérationnelle) possèdent déjà un nombre de contrats correspondant à leur capacité;
- la réalité du secteur de déneigement (topographie, achalandage, étroitesse des chaussées, nombre d'habitants);
- la distance entre les secteurs de déneigement et les sites de dépôt de la neige;
- la distance entre certains secteurs et les garages des entrepreneurs; et
- la fréquence du déneigement et le délai d'exécution exigés par un arrondissement (périodes de 12 heures versus de 24 heures, équipes de nuit).

Au surplus, un entrepreneur qui obtient un contrat dans un secteur une année pourra faire une estimation plus juste du coût des travaux, en comparaison à ses concurrents, ce qui pourrait expliquer dans certains cas qu'un même entrepreneur obtienne régulièrement les contrats dans un arrondissement donné.

Les indices de collusion identifiés dans le rapport du vérificateur général doivent ainsi être placés dans le contexte de l'appel d'offres et du secteur de déneigement concerné. Ceci étant dit, il demeure important que la Ville et les arrondissements exercent une vigie régulière de la répartition des contrats entre les entrepreneurs ainsi que de la répartition des adjudicataires sur le territoire.

De l'avis du Bureau de l'inspecteur général, plusieurs éléments sous le contrôle des arrondissements limitent la concurrence et l'obtention du meilleur prix, notamment certaines clauses dans les devis techniques. Dans un contexte où il y a de la collusion entre les entrepreneurs, ces éléments sont susceptibles de créer des situations à risque élevé.

²⁵ Ahuntsic-Cartierville, Anjou, Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, Outremont, Pierrefonds-Roxboro, Plateau-Mont-Royal, Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles, Rosemont-La Petite-Patrie, Saint-Laurent, Saint-Léonard.

6.1 Des exigences du devis technique limitant la concurrence

Plusieurs témoins ont indiqué au Bureau de l'inspecteur général que certains appels d'offres leur semblaient dirigés. Ce que révèle l'enquête sur ce point est que plusieurs éléments peuvent donner l'impression qu'un appel d'offres est dirigé et qu'un entrepreneur est favorisé au détriment des autres.

Les devis techniques sont élaborés, et donc l'information qu'ils contiennent contrôlée, par les arrondissements. Ces derniers doivent prêter une attention particulière lorsqu'ils y intègrent certaines clauses qui ont pour effet de restreindre le marché auquel s'adresse l'appel d'offres. Dans la conception d'un appel d'offres, il est primordial d'identifier les besoins afin que les clauses touchant notamment à la fréquence du déneigement, au délai imposé en cas de tempête, au nombre d'équipement exigé, aux spécifications techniques imposées pour certains équipements et à l'âge de la machinerie utilisée soient justifiées.

Des exigences trop élevées peuvent, si elles ne sont pas nécessaires au bon déroulement des travaux, affecter à la baisse le nombre de soumissionnaires à l'appel d'offres et à la hausse du coût du contrat, en ne suscitant pas une concurrence suffisante. Ces exigences conduisent ainsi aux cas de figure suivants relevés par le vérificateur général dans son rapport annuel pour l'année 2013 :

- des entrepreneurs qui se procurent les documents d'appels d'offres mais qui ne déposent finalement pas de soumission;
- des appels d'offres où il n'y a qu'un seul soumissionnaire; et
- des entrepreneurs qui obtiennent année après année les contrats dans un arrondissement donné.

6.1.1 Le manque de clarté dans les devis

Le manque de clarté dans un devis technique est un élément qui peut donner l'impression aux soumissionnaires ou aux preneurs des cahiers des charges que l'appel d'offres favorise un entrepreneur.

Le manque de clarté d'un document d'appel d'offres peut également affecter le nombre de soumissionnaires et le coût du contrat puisque l'évaluation des travaux requis devient difficile.

Un témoin rencontré mentionne que parfois, un écart considérable entre le plus bas soumissionnaire et le second est un indice qui peut révéler un manque de clarté ou d'informations dans le devis et l'incapacité pour certains entrepreneurs de déposer une soumission concurrentielle.

Les analyses effectuées par le Bureau de l'inspecteur général révèlent également ce qui semble être de flagrantes contradictions entre les différents documents d'appels d'offres. En réalité, ceci résulte de l'utilisation de devis normalisés modifiés par des clauses

particulières adaptées aux besoins de l'industrie du déneigement, qui peuvent différer par ailleurs d'un arrondissement à un autre.

Par exemple, alors que les clauses particulières à l'industrie du déneigement limitent généralement la sous-traitance à des actes très précis (transport de la neige, remorquage et utilisation d'équipements supplémentaires à ceux exigés par le devis technique), dans la quasi-totalité des cas analysés, on retrouve, dans les instructions aux soumissionnaires contenus dans les sections normalisées, l'article 16 qui est à l'effet contraire et qui se lit ainsi :

16.1 *La Ville accepte l'utilisation de sous-traitants par les soumissionnaires. Toutefois, les offres déposées doivent respecter les conditions suivantes :*

a) dans le cas de soumissions sur invitation, la firme invitée doit agir en tant que chef de file auprès de la Ville;

b) dans le cas d'appels d'offres publics, la firme ayant pris possession du cahier des charges doit agir en tant que chef de file auprès de la Ville.

16.2 *Le soumissionnaire doit inscrire dans sa soumission, au point 4 « Sous-traitants » de la section des renseignements complémentaires, les noms des sous-traitants qui participeront à l'exécution du contrat ainsi que leur contribution.*

16.3 *Après l'adjudication du contrat, le soumissionnaire doit aviser le Directeur et avoir l'approbation de celui-ci, de toute modification apportée à l'information inscrite au point 4 « Sous-traitants » de la section des renseignements complémentaires de sa soumission.*

16.4 *La modification de cette information n'a pas pour effet de modifier le contrat, ni de créer aucun lien contractuel entre la Ville et les sous-traitants, ni de relever le soumissionnaire des obligations découlant du contrat.*

16.5 *L'adjudicataire est responsable de la compétence et de la solvabilité de chacun de ses sous-traitants.*

16.6 *L'adjudicataire est entièrement responsable envers la Ville de l'exécution du contrat et assume l'entière coordination des tâches que les sous-traitants exécutent. À cet effet, il est de la responsabilité du soumissionnaire de communiquer le contenu du contrat aux sous-traitants concernés en vue de faire respecter par ces derniers toutes les dispositions du contrat qui les concernent.*

16.7 *Le Directeur peut, en tout temps, exiger de l'adjudicataire qu'il remplace un sous-traitant qui ne respecte pas les exigences du présent appel d'offres; un tel remplacement ne peut avoir pour effet de créer un lien contractuel entre la Ville et le sous-traitant et ne peut en aucun cas augmenter les obligations de la Ville aux termes du contrat.*

16.8 *L'adjudicataire doit fournir, en tout temps, à la demande du Directeur, tout renseignement ou document supplémentaire concernant ces sous-traitants.*

16.9 *La soumission doit être signée par le seul soumissionnaire.*

Les clauses particulières qui interdisent la sous-traitance ont préséance sur les instructions aux soumissionnaires. Cependant, il demeure qu'une refonte majeure s'impose au niveau de la rédaction des documents d'appels d'offres afin que, d'un côté, les entrepreneurs aient une bonne compréhension des règles auxquelles ils s'engagent, et de l'autre, que les arrondissements puissent assurer l'application desdites règles.

6.1.2 Exigences relatives à la puissance du moteur des équipements à fournir

Des entrepreneurs ont mentionné que certains appels d'offres contenaient des spécifications techniques particulières au niveau de la machinerie exigée qui n'étaient pas nécessaires pour effectuer les travaux requis. C'est notamment le cas de la puissance du moteur exigée pour les souffleuses.

Les exigences quant aux souffleuses à fournir dans le cadre de contrats de déneigement « clés en main » ont été également analysées par le Bureau de l'inspecteur général. Sur dix-huit (18) appels d'offres dont les contrats sont actuellement en vigueur dans divers arrondissements, seuls trois (3) d'entre eux exigeaient la fourniture de souffleuses dont la puissance minimale du moteur était de 300 Hp, alors que les quinze (15) autres n'imposaient qu'une puissance minimale de 220 Hp ou de 250 Hp. Le premier de ces trois (3) appels d'offres vise trois (3) secteurs de taille quasi identique (oscillant aux alentours de 38 km) de l'arrondissement de Ville-Marie²⁶, alors que les deux (2) autres appels d'offres visent des secteurs de l'arrondissement d'Anjou²⁷.

Quant aux autoniveleuses, encore une fois, trois (3) arrondissements se démarquent. Alors que tous les autres exigent une puissance de 125 Hp, l'arrondissement d'Outremont exige, dans l'appel d'offres 12-12091, une puissance minimale de 140 Hp et l'arrondissement de Saint-Léonard, dans l'appel d'offres 13-12914, exige du 180 Hp. Quant à l'arrondissement d'Anjou, il exige une puissance minimale de 155 Hp (appel d'offres 14-13610) et 160 Hp (appel d'offres 15-14336).

Certains facteurs peuvent expliquer la nécessité d'exiger des équipements dont le moteur est plus puissant. Cependant, le Bureau de l'inspecteur général se questionne si de telles exigences sont à toutes les fois justifiées dans certains secteurs.

6.1.3 Exigence d'utiliser de la machinerie récente

²⁶ Appel d'offres VMP-11-015.

²⁷ Appels d'offres 14-13610 et 15-14336

Plusieurs arrondissements exigent que la machinerie utilisée dans le cadre des contrats de déneigement « clés en main » soit fabriquée postérieurement à une année spécifique. D'un côté, cela assure un certain niveau de qualité puisque les machines plus récentes sont moins susceptibles de briser. Toutefois, compte tenu des heures d'utilisation de la machinerie pour des activités de déneigement, l'état général et l'entretien accordé à la machinerie revêtent probablement plus d'importance que l'âge de celle-ci.

Encore une fois, plusieurs témoins rencontrés par le Bureau de l'inspecteur général expliquent qu'une telle condition, relative à l'âge de la machinerie, a pour effet de favoriser les plus gros entrepreneurs qui ont la capacité financière de renouveler régulièrement leurs équipements.

L'analyse de certains devis techniques permet au Bureau de l'inspecteur général de constater que sur dix-huit (18) appels d'offres dont les contrats « clés en main » sont actuellement en vigueur dans divers arrondissements, seuls quatre (4) exigent que les équipements soient plus récents qu'une année spécifique. L'âge maximal de la machinerie exigée dans ces quatre (4) appels d'offres varie entre neuf (9) et quinze (15) ans²⁸.

Il est important que ceux qui sont impliqués dans la conception de l'appel d'offres soient conscients qu'une telle exigence affecte le prix des soumissions (les entrepreneurs ont un investissement à amortir plus important si leur machinerie est récente), et que cela pourrait également avoir pour conséquence de diminuer le nombre de soumissionnaires potentiels.

6.2 La taille du secteur visé par l'appel d'offres

Le Bureau de l'inspecteur général constate qu'il existe une variation très importante entre les tailles de certains secteurs de déneigement « clés en main » octroyés aux entrepreneurs privés. Ces tailles sont déterminées par les arrondissements.

L'analyse comparative de plusieurs appels d'offres lancés dans divers arrondissements permet d'observer que sur cinquante-six (56) secteurs visés par dix-huit (18) appels d'offres dont les contrats « clés en main » sont actuellement en vigueur dans divers arrondissements, la taille varie entre 13 km et 68 km. Parmi ceux-ci, dix-neuf (19) secteurs ont une taille qui dépasse 40 km.

Cette disparité considérable entre la taille des secteurs rend difficile la comparaison des coûts des différents secteurs. Il s'agit également là d'un élément pouvant avoir pour effet de restreindre le marché et de limiter ainsi la concurrence. Un témoin estime d'ailleurs que seuls les entrepreneurs ayant une capacité opérationnelle supérieure, c'est-à-dire les « plus gros », peuvent soumissionner sur les contrats de grande taille.

²⁸ Outremont (12-12091), Pierrefonds-Roxboro (14-13859), Rosemont-La Petite-Patrie (12-12086) et Saint-Laurent (14-13815).

À cet égard, il serait pertinent de réévaluer la taille des secteurs de déneigement de façon à ce qu'ils soient plus homogènes.

6.3 Le délai entre l'octroi du contrat et le début des contrats

Malgré que les arrondissements lancent actuellement leurs appels d'offres à des moments différents, tous les contrats de déneigement « clés en main » analysés débutent entre le 1^{er} et 15 novembre.

Une fois les contrats octroyés, les adjudicataires doivent bénéficier de suffisamment de temps afin de préparer leur plan de déneigement et leurs équipes, mais également afin de se procurer les équipements exigés dans les devis. En effet, les appels d'offres imposent généralement à l'adjudicataire d'être propriétaire de la machinerie utilisée pour effectuer le déneigement²⁹.

De son côté, l'arrondissement doit avoir le temps de faire les inspections de la machinerie selon ce que prévoient les documents d'appels d'offres, ainsi que de vérifier si les corrections demandées ont été apportées par les adjudicataires de manière à ce qu'ils soient déclarés conformes aux exigences, le cas échéant.

Le Bureau a ainsi comparé le délai entre la date de l'octroi du contrat et le début des activités de déneigement pour dix-huit (18) appels d'offres, dont les contrats de déneigement « clés en main » sont actuellement en vigueur dans divers arrondissements. Le tableau suivant classe les appels d'offres en ordre décroissant par rapport au délai entre l'octroi du contrat et le début des travaux, en plus d'indiquer la date d'ouverture des soumissions pour chacun d'eux :

Appels d'offres	Arrondissements	Date d'ouverture des soumissions	Date d'octroi du contrat	Date du début du contrat	Délai entre l'octroi du contrat et le début du contrat
12-12091	Outremont	18 avril 2012	4 juin 2012	15 novembre 2012	5,4 mois
12-12086	Rosemont-La Petite-Patrie	16 avril 2012	4 juin 2012	1 ^{er} novembre 2012	4,9 mois
15-14551	Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles	8 juillet 2015	1 ^{er} septembre 2015	15 novembre 2015	2,5 mois

²⁹ Deux types de clauses sont retrouvés à cet effet :

- dans certains appels d'offres, il n'est pas exigé que le soumissionnaire soit propriétaire des équipements lors du dépôt de sa soumission, mais ce dernier doit détenir une promesse d'achat ou de location;
- dans d'autres cas, l'appel d'offres impose à l'entrepreneur de fournir la preuve qu'il est propriétaire des équipements dans un délai variant entre 10 et 30 jours suivant l'octroi du contrat.

TP-54-11-32	Plateau-Mont-Royal	23 août 2011	6 septembre 2011	15 novembre 2011	2,3 mois
VMP-11-015	Ville-Marie	8 août 2011	12 septembre 2011	15 novembre 2011	2,1 mois
15-14553	Ahuntsic-Cartierville	22 juin 2015	14 septembre 2015	15 novembre 2015	2 mois
13-12914	Saint-Léonard	17 juin 2013	3 septembre 2013	1 ^{er} novembre 2013	1,9 mois
12-12312	Ahuntsic-Cartierville	8 août 2012	19 septembre 2012	15 novembre 2012	1,9 mois
LAC-PUB-1135	Lachine	24 août 2011	12 septembre 2011	1 ^{er} novembre 2011	1,6 mois
13-13002	Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce	19 août 2013	30 septembre 2013	15 novembre 2013	1,5 mois
TP-11-03	Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension	26 septembre 2011	4 octobre 2011	15 novembre 2011	1,4 mois
13-13152	Montréal-Nord	4 septembre 2013	1 ^{er} octobre 2013	8 novembre 2013	1,3 mois
MHM 2011-066	Mercier-Hochelaga-Maisonneuve	9 septembre 2011	6 octobre 2011	15 novembre 2011	1,3 mois
15-14336	Anjou	29 juin 2015	6 octobre 2015	1 ^{er} novembre 2015	0,9 mois
211118	Sud-Ouest	30 août 2011	20 octobre 2011	15 novembre 2011	0,9 mois
14-13859	Pierrefonds-Roxboro	3 septembre 2014	6 octobre 2014	1 ^{er} novembre 2014	0,9 mois
14-13815	Saint-Laurent	25 août 2014	7 octobre 2014	1 ^{er} novembre 2014	0,8 mois
14-13610	Anjou	6 octobre 2014	24 octobre 2014	1 ^{er} novembre 2014	0,3 mois

Le délai accordé entre l'octroi du contrat et le début des activités de déneigement est extrêmement variable, passant de plus de cinq (5) mois, à moins d'un (1) mois. La moyenne pour les dix-huit (18) appels d'offres analysés est de 1.8 mois, qui, de l'avis du Bureau de l'inspecteur général, s'avère être un délai trop court. L'inspecteur général considère qu'une réflexion doit être menée afin de déterminer le délai nécessaire, pour un entrepreneur qui n'a jamais fait le déneigement d'un secteur, pour planifier et organiser ses opérations. Ce délai devrait fixer le minimum à accorder entre l'octroi d'un contrat et le début des activités.

7. Autres problématiques du ressort des arrondissements

7.1 *Le fait que les appels d'offres soient lancés à des périodes différentes*

Le fait que les appels d'offres soient lancés à des périodes différentes par les arrondissements est un élément qui peut avoir pour effet d'augmenter le prix des soumissions.

En effet, lorsque les appels d'offres sortent à des moments différents dans l'année, il est plus facile pour les entrepreneurs d'évaluer qui seront les compétiteurs qui sont susceptibles de soumissionner sur un secteur donné, en estimant notamment les entrepreneurs qui ont atteint leur capacité opérationnelle et qui ne sont pas intéressés à obtenir un autre contrat.

Un témoin explique qu'avant la création d'arrondissements, les contrats de déneigement « clés en main » des différents secteurs faisaient l'objet d'appels d'offres qui étaient lancés en même temps et qu'il était alors plus difficile de deviner les soumissionnaires potentiels.

7.2 *La durée des contrats*

La majorité des contrats relatifs aux activités de déneigement sont octroyés pour une durée de 3 à 7 ans. Le Bureau de l'inspecteur général privilégie les appels d'offres qui comparent différentes durées (1 an, 3 ans et 5 ans) afin de conserver un maximum d'alternatives au moment d'octroyer un contrat.

D'autre part, lors de l'enquête, l'analyse effectuée par le Bureau de l'inspecteur général révèle que l'arrondissement d'Outremont a octroyé un contrat de déneigement « clés en main » en 2012 d'une durée d'un (1) an avec la possibilité de renouveler pour quatre (4) années additionnelles (appel d'offres 12-12091).

Selon le Bureau de l'inspecteur général, pour l'arrondissement, octroyer un contrat sur un (1) an avec possibilité de renouveler pour des années supplémentaires peut avoir pour effet d'augmenter le prix des soumissions et de diminuer le nombre de soumissions reçues. En effet, puisqu'il est incertain que le contrat sera renouvelé, les entrepreneurs risquent d'être moins enclins à soumissionner sur un contrat d'un (1) an et, s'ils décident ultimement de le faire, ils risquent d'augmenter le prix de leur soumission de façon à s'assurer que le coût de leur machinerie sera amorti. Si ensuite l'arrondissement décide d'exercer, de façon unilatérale, l'option de renouvellement, il risque alors de ne pas payer le juste prix puisque le montant des soumissions déposées aura été déterminé par les entrepreneurs sur la base d'une seule année.

Il est possible que certains gestionnaires de la Ville préfèrent octroyer des contrats contenant des options de renouvellement sur une base annuelle afin de se donner le choix de mettre un terme au contrat si l'entrepreneur n'effectue pas les travaux de déneigement

de façon satisfaisante. Cependant, l'arrondissement est déjà protégé dans de tels cas par des clauses prévues dans les documents d'appels d'offres.

Le Bureau de l'inspecteur général est d'avis qu'octroyer un contrat sur un (1) an avec des années additionnelles peut avoir pour effet de restreindre le nombre de soumissionnaires potentiels et d'augmenter le coût du contrat.

7.3 Le manque ou l'absence de justification des arrondissements au niveau des prises de décisions

Dans son rapport annuel pour l'année 2013, le vérificateur général de la Ville de Montréal exprimait l'avis que certains arrondissements ne justifient pas suffisamment leurs décisions lorsqu'une situation particulière se présente, notamment lorsque des contrats sont accordés à un soumissionnaire qui n'est pas celui qui a déposé le plus bas prix ou lorsque des soumissions sont déclarées non conformes³⁰. Il avait alors observé que dans plusieurs arrondissements, il y avait « plusieurs sources d'améliorations potentielles relativement aux informations devant être incluses dans les sommaires décisionnels présentés aux instances aux fins d'une prise de décision »³¹.

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général mène aux mêmes constatations. Voici des exemples, non exhaustifs, de ce que le Bureau considère comme équivalant à un manque ou une absence de justification dans les sommaires décisionnels :

- « Toutes les soumissions du contrat Y07-13 sont non conformes et donc rejetées »³²;
- « Considérant que des changements sont survenus pour les besoins de la Ville depuis le lancement de l'appel d'offres public 12-12229, il y a lieu de rejeter les soumissions reçues dans le cadre de cet appel d'offres et de procéder à un nouvel appel d'offres public reflétant mieux ces besoins »³³;
- « Après étude, sur recommandation des responsables de la Direction de l'approvisionnement et avec l'assentiment des gestionnaires de la Direction des travaux publics, il a été décidé d'annuler ledit appel d'offres et de retourner une seconde fois en appel d'offres »³⁴.

³⁰ Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013 (version amendée de septembre 2014), p. 576-577.

³¹ Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013 (version amendée de septembre 2014), p. 577.

³² Sommaire décisionnel 1071596004, contrat T07-13 de l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville.

³³ Sommaire décisionnel 1121596005, appel d'offres 12-12229 de l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville.

³⁴ Sommaire décisionnel 1130139009, appel d'offres 13-12996 de l'arrondissement Montréal-Nord.

Selon le Bureau de l'inspecteur général, le manque de justification d'un arrondissement dans les sommaires décisionnels peut donner l'impression, avérée ou non, que certains appels d'offres sont dirigés, manipulés ou qu'un entrepreneur est favorisé au détriment des autres. Il s'agit également d'une situation pouvant favoriser le développement de stratagèmes de nature collusoire ou de corruption, puisque si aucune information n'est inscrite au dossier, alors les instances concernées ne pourront pas prendre de décision éclairée ou identifier les indices d'irrégularités. Au-delà de ces considérations, l'inscription de justification aux dossiers est importante pour la conservation des informations et la transparence, afin de s'assurer de toujours préserver une trace des raisons qui ont mené aux prises de décisions.

Non seulement faudrait-il que les situations rapportées par le vérificateur général³⁵ soient justifiées dans les sommaires décisionnels, mais le Bureau de l'inspecteur général ajoute que les raisons menant vers les annulations d'appels d'offres et le rejet de l'ensemble des soumissions devraient être inscrites au dossier, de même que celles justifiant la méthode de calcul suivie pour choisir une soumission lorsque plus d'une option de durée est proposée à l'appel d'offres.

De façon plus générale, le Bureau constate le manque d'uniformité au niveau des informations contenues dans les sommaires décisionnels. Tout dossier devrait inclure la liste des preneurs des cahiers des charges, la liste des soumissionnaires, un tableau de comparaison des prix et un sommaire décisionnel contenant suffisamment d'informations pour prise de décision.

En effet, les sommaires décisionnels visent à informer les élus afin qu'ils puissent prendre des décisions éclairées. Il s'agit également de documents publics qui doivent avoir un souci de transparence.

7.3.1 La justification de la méthode de sélection choisie lorsque plus d'une option de durée est offerte

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général a permis de relever une première situation où un arrondissement n'a pas expliqué ni justifié sa méthode de sélection. En 2009, l'arrondissement d'Anjou a lancé un appel d'offres visant deux (2) contrats de

³⁵ - écarts de prix non négligeables (supérieurs à 15 %) constatés entre le premier et le deuxième plus bas soumissionnaire conforme;
- choix de l'adjudicataire retenu, lorsqu'il est l'unique soumissionnaire à faire une proposition conforme, alors que plusieurs entreprises (ou un nombre restreint d'entreprises) avaient pris possession des documents d'appel d'offres;
- choix de l'adjudicataire retenu, alors qu'un nombre restreint d'entreprises (deux à trois) ont déposé une soumission;
- raison de la non-conformité des soumissions reçues;
- choix de l'adjudicataire n'ayant pas proposé le plus bas prix;
- nom des entreprises qui ont retiré les documents d'appel d'offres;
- le fait que des entreprises apparentées soumissionnent simultanément aux appels d'offres;
- données d'analyse telles que le coût total avec ou sans taxes, le coût annuel avec ou sans taxes, le coût unitaire par mètre linéaire, mètre cube ou tonne métrique.

déneigement « clés en main »³⁶. Cet appel d'offres comprenait trois (3) options de durée : octroyer les contrats sur une durée de un (1) an, trois (3) ans ou cinq (5) ans. Les deux (2) contrats ont finalement été adjugés au même entrepreneur pour une durée d'un (1) an. Afin de pouvoir comparer les prix des différentes soumissions, il aurait fallu que l'arrondissement indique la méthode de calcul qu'il a suivie pour déterminer que l'option d'un (1) an était effectivement l'option la plus favorable financièrement. Or, rien dans le dossier décisionnel n'explique la méthode utilisée, il est seulement indiqué que l'entrepreneur adjudicataire est le plus bas soumissionnaire conforme.

7.3.2 La justification des raisons ayant mené à l'annulation d'un appel d'offres ou au rejet de l'ensemble des soumissions

Autre constat découlant de l'enquête : peu d'informations se retrouvent au dossier lorsque vient le temps de justifier les annulations d'appels d'offres. Deux cas de figure peuvent se présenter : soit l'appel d'offres est annulé avant l'ouverture des soumissions, soit l'ensemble des soumissions est rejeté une fois les soumissions ouvertes.

Lors de son enquête, le Bureau de l'inspecteur général a appris que lorsqu'un appel d'offres est annulé avant que les soumissions ne soient ouvertes ou après l'ouverture des soumissions (rejet de l'ensemble des soumissions), la procédure n'exige pas qu'un sommaire décisionnel spécifique à cet appel d'offres soit produit. Il a été expliqué au Bureau qu'aucune instance décisionnelle n'a alors à autoriser cette annulation. Les raisons entourant l'annulation de l'appel d'offres ne sont ainsi pas consignées.

Parfois, les sommaires décisionnels de l'appel d'offres subséquent mentionnent les circonstances ayant mené à l'annulation du premier appel d'offres, mais il ne s'agit pas d'une pratique systématique. À titre illustratif, en 2015, l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville a lancé l'appel d'offres 15-14286, qui a été annulé avant même que les soumissions ne soient ouvertes, puis l'appel d'offres 15-14553 est venu le remplacer. Un témoin rencontré a expliqué au Bureau de l'inspecteur général les raisons pour lesquelles l'appel d'offres 15-14286 a été annulé mais aucun document officiel consulté n'en fait mention.

Ce qui est encore plus problématique est le manque ou l'absence de justification au dossier lorsque l'ensemble des soumissions est rejeté après l'ouverture des soumissions. Une telle situation prête davantage flanc à la critique. Par exemple, les vérifications du Bureau de l'inspecteur général permettent de découvrir que l'appel d'offres 14-13788 visant le déneigement sur l'esplanade du Champ de Mars a été lancé en août 2014, puis les soumissions rejetées en septembre 2014, une fois les soumissions ouvertes. Dans le S.É.A.O., il est indiqué que le projet a été annulé. Cependant, aucune mention des raisons ayant mené au rejet des soumissions n'apparaît, aucun sommaire décisionnel et aucune résolution rejetant les soumissions n'ont été retracés. De la même façon, l'appel d'offres 13-12996 de l'arrondissement de Montréal-Nord a été annulé après ouverture des soumissions, et aucun document ni résolution n'a été retrouvée pour expliquer le

³⁶ Contrats numéro 2009-06 et 2009-07.

cheminement du dossier. La seule mention relative au rejet des soumissions apparaît dans le sommaire décisionnel lors de la relance de l'appel d'offres, dans lequel on peut lire que « sur recommandation des responsables de la direction de l'approvisionnement et avec l'assentiment des gestionnaires [...] il a été décidé d'annuler ledit appel d'offres »³⁷.

Le Bureau de l'inspecteur général estime que la pratique à suivre serait de systématiquement consigner de façon détaillée les raisons de toute décision d'annuler un appel d'offres ou de rejeter l'ensemble des soumissions. Le fait que les raisons contiennent des informations confidentielles ne doit pas faire obstacle à la nécessité de les documenter.

7.3.3 La justification des raisons menant à déclarer une soumission non conforme

Le manque ou l'absence de justification a été observé à l'égard d'un autre point central : celui de la non-conformité. Malgré que le vérificateur général soit intervenu et ait spécifiquement porté l'attention sur le fait que « la raison de la non-conformité des soumissions reçues n'est pas toujours suffisamment documentée »³⁸, force est de constater que certaines situations ne sont, encore aujourd'hui, pas adéquatement justifiées.

À titre illustratif, dans le cadre d'un appel d'offres lancé en 2015 et visant la location de machineries avec opérateurs par l'arrondissement de Saint-Laurent, un tableau de comparaison des prix soumissionnés, annexé en pièce jointe au sommaire décisionnel, permet de constater que la soumission d'un entrepreneur quant à la location de trois autoniveleuses a été rayée, alors qu'il s'agissait du plus bas soumissionnaire. Tout ce qui apparaît dans ce tableau est un commentaire indiquant « non conforme techniquement » vis-à-vis de la soumission. À la lecture du sommaire décisionnel, il n'y a aucune mention du fait que cet entrepreneur a été déclaré non conforme.

Les préoccupations du Bureau de l'inspecteur général se situent à deux niveaux : le manque de justification lorsqu'une soumission est déclarée non conforme et le fait que certains entrepreneurs ne sont pas informés du rejet de leur soumission pour motif de non-conformité alors que, suite à l'ouverture publique des soumissions et du dévoilement des prix, ils savent qu'ils sont les plus bas soumissionnaires et s'attendent raisonnablement à ce que le contrat leur soit octroyé.

L'octroi, en 2007, du contrat de transport de neige pour les secteurs T-13, T-14 et T-16 dans l'arrondissement d'Ahuñtsic-Cartierville est un premier exemple. Un premier appel d'offres avait été lancé à l'été 2007 et l'entrepreneur qui avait obtenu les contrats pour ces

³⁷ Sommaire décisionnel 1130139009, appel d'offres 13-13152.

³⁸ Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013 (version amendée de septembre 2014), p. 576.

secteurs lors des deux (2) appels d'offres précédents était le plus bas soumissionnaire³⁹. Cependant, l'appel d'offres a été annulé⁴⁰ et un second appel d'offres a été lancé quelques semaines plus tard, à l'automne 2007⁴¹. À nouveau, le même entrepreneur apparaît comme étant le plus bas soumissionnaire⁴². Cependant, sa soumission a été déclarée non conforme, sans qu'il en soit avisé et sans justification au dossier.

Le plus bas soumissionnaire indique au Bureau de l'inspecteur général que les contrats pour les trois (3) secteurs lui ont finalement été accordés de gré à gré pour la saison 2007-2008. Il est troublant de noter qu'aucun document n'atteste du cheminement du dossier. Si l'on se fie uniquement aux sommaires décisionnels, les informations prêtent à confusion : une première résolution du conseil d'arrondissement⁴³ accorde, pour la période 2007-2010, les contrats de transport de neige pour deux (2) secteurs à deux (2) entrepreneurs différents et rejette toutes les soumissions quant au troisième secteur, et une résolution subséquente accorde, pour la période 2008-2011, les contrats pour les trois (3) secteurs à un autre entrepreneur⁴⁴. Rien dans le dossier n'explique ce qui s'est réellement passé entre l'appel d'offres de 2007 et celui de 2008. Aucun document ne fait mention de l'octroi du contrat de gré à gré pour l'hiver 2007-2008, ni de l'annulation de l'appel d'offres de 2007. De plus, si l'on se réfère aux résolutions du conseil d'arrondissement, les contrats accordés se chevauchent dans leur durée.

Un deuxième exemple illustrant ces problématiques est l'appel d'offres visant le contrat pour l'exploitation du site d'élimination de la neige Ray-Lawson dans l'arrondissement d'Anjou en 2011⁴⁵. La soumission du plus bas soumissionnaire a été déclarée non conforme. Le Bureau de l'inspecteur général a contacté le plus bas soumissionnaire pour vérifier s'il avait été informé des raisons ayant mené à la non-conformité de sa soumission. Ce dernier a répondu par la négative.

Au sommaire décisionnel, la raison donnée pour justifier la non-conformité est la suivante : « manque d'équipement et état des équipements vérifiés », « une visite des équipements et l'analyse de ceux-ci nous confirme que l'état de certains équipements fait en sorte qu'ils ne peuvent être utilisables au présent dossier ». Pourtant, le Bureau de l'inspecteur général a obtenu copie du rapport d'inspection qui a eu lieu le 16 juin 2011 et qui conclut que les équipements sont en bonne condition et que leur état est satisfaisant, tel qu'il appert à l'extrait suivant du rapport d'inspection :

³⁹ GDD 1071596002.

⁴⁰ CA07 090260.

⁴¹ Soumission S2007-030.

⁴² GDD 1071596004.

⁴³ CA07 090336.

⁴⁴ CA08 090292.

⁴⁵ Contrat numéro 2011-03.

Les souffleurs sont en état de marche et en bonne condition.

J'ai fait la vérification de quatre chargeurs sur pneus de marque Caterpillar modèle 980F, deux étaient en réparations, un dans la cour et l'autre au travail dans une carrière, l'état des chargeurs est satisfaisant. Ils possèdent des lames à neige de 23 pieds rabattable hydraulique.

J'ai fait la vérification des deux béliers mécanique (bulldozer) de marque Caterpillar, modèle D8N et un D8R. Le D8N était au travail dans une carrière et il est en bonne condition. Pour le D8R il était dans la cour, il est en condition satisfaisante sauf pour les roues d'entraînement (sprocket) et les chenilles qui doivent être remplacés.

Pour les chargeurs de remplacement de marque Caterpillar modèle 824B ils sont tous équipés de lame à neige avec côté rabattable hydraulique. Leur état est satisfaisant.

Dans le cadre de son enquête, le Bureau a appris que l'arrondissement d'Anjou a demandé un avis juridique afin de savoir si la soumission pouvait être rejetée du fait que la puissance du moteur exigée dans l'appel d'offres n'était pas respectée (700 Hp versus 800 Hp) et que le propriétaire de ces équipements n'était pas l'entrepreneur lui-même, mais son actionnaire majoritaire.

Bien que le non-respect des conditions de l'appel d'offres soit un motif de non-conformité justifiant le rejet de la soumission, le déroulement du dossier préoccupe le Bureau de l'inspecteur général puisque la justification donnée dans le sommaire décisionnel n'est pas suffisamment claire et ne reflète pas la réelle raison pour laquelle le plus bas soumissionnaire a été déclaré non conforme, soit le non-respect des exigences relatives à la puissance du moteur et à la propriété des souffleuses. Le « manque d'équipement et état des équipements vérifiés » invoqué dans le sommaire décisionnel pour justifier la non-conformité est contradictoire avec le rapport d'inspection qui constate l'état satisfaisant et la bonne condition des équipements vérifiés.

De l'avis du Bureau de l'inspecteur général, le fait que les entrepreneurs ne soient pas informés du fait que leur soumission est déclarée non conforme et que certains sommaires décisionnels n'indiquent pas les motifs exacts justifiant cette non-conformité est problématique.

À titre d'information, dans le même dossier, l'arrondissement d'Anjou n'a pas retrouvé la copie du rapport d'inspection de l'adjudicataire du contrat, suite à une demande du Bureau en ce sens.

7.4 Les vérifications de conformité, l'inspection des équipements et la surveillance des activités de déneigement

La surveillance relative aux contrats de déneigement s'exerce à différents moments, dans des optiques différentes. D'abord, le Bureau de l'inspecteur général est d'avis qu'avant même que le contrat soit octroyé, des vérifications doivent être effectuées par le Service de l'approvisionnement au niveau de la conformité de la soumission par rapport aux documents d'appel d'offres. Ensuite, une fois le contrat octroyé, les équipements de l'adjudicataire doivent être inspectés par l'arrondissement afin d'attester qu'ils correspondent à la soumission et répondent aux exigences de l'appel d'offres. Finalement,

selon le Bureau, au moment où le contrat est exécuté, une surveillance par l'arrondissement est requise pour s'assurer que le déneigement est effectué de façon satisfaisante, mais également que les équipements utilisés sont ceux que l'entrepreneur a déclaré avoir l'intention d'employer.

Tel qu'il en a déjà été fait mention, au niveau des vérifications de conformité de la soumission, ce qui est davantage préoccupant est le manque ou l'absence de justification au dossier, mais également le fait que les entrepreneurs ne sont pas informés si leur soumission est déclarée non conforme.

Quant à l'inspection des équipements, le Bureau de l'inspecteur général a constaté à travers son enquête que les inspections n'étaient pas toujours effectuées et qu'un rapport d'inspection écrit n'était pas toujours classé au dossier. Par exemple, un entrepreneur rencontré confie au Bureau que bien que l'appel d'offres qu'il a remporté exigeait des appareils de moins de dix (10) ans d'âge, sa machinerie n'a jamais été inspectée.

L'inspection devrait également viser à s'assurer, lorsqu'un entrepreneur a obtenu plus d'un contrat, que ce dernier possède tous les équipements exigés pour la réalisation de ces contrats. En d'autres mots, l'inspection doit être faite de façon à ce qu'un entrepreneur ne puisse pas faire inspecter la même machinerie alors qu'il possède plus d'un contrat et ensuite utiliser une machinerie différente lors du déneigement.

Mais il y a plus : dans plusieurs appels d'offres provenant de différents arrondissements⁴⁶, une clause prévoit le pouvoir discrétionnaire du directeur des travaux publics de l'arrondissement de refuser un équipement qu'il juge non approprié, même s'il correspond aux spécifications du devis technique, de même que d'accepter un appareil qui ne correspond pas à certaines spécifications. Les clauses sont généralement libellées de la façon suivante :

Le Directeur peut refuser tout appareil qu'il jugera non approprié à la réalisation des travaux, même s'il correspond aux spécifications ci-avant mentionnées.

D'autre part, le Directeur peut, selon son jugement, accepter un appareil qui, bien que ne respectant pas les spécifications de l'article 11.2 de la présente section du cahier des charges est approprié à la réalisation des travaux.

⁴⁶ Article 11.7 du devis technique des appels d'offres 15-14336, 14-13936 et 14-13610 d'Anjou; Article 11.6 du devis technique des appels d'offres 12-12312 et 15-14553 d'Ahuntsic-Cartierville; Article 12.2.4 du devis technique de l'appel d'offres 13-13002 de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce; Article 14.2.4 du devis technique de l'appel d'offres 13-13152 de Montréal-Nord; Article 11.7 du devis technique de l'appel d'offres 14-13859 de Pierrefonds-Roxboro; Article 20.2.4 du devis technique de l'appel d'offres TP54-11-32 du Plateau-Mont-Royal; Article 11.7 du devis technique de l'appel d'offres 15-14551 de Rivières-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles; Article 11.58 du devis technique de l'appel d'offres 12-12086 de Rosemont-La Petite-Patrie; Article 10.2.5 du devis technique de l'appel d'offres 14-13815 de St-Laurent; Article 20.2.4 du devis technique de l'appel d'offres 211118 de Sud-Ouest; Article 20.2.4 du devis technique de l'appel d'offres VMP-11-015 de Ville-Marie.

Malgré qu'il faille faire preuve de souplesse quant à certaines non-conformités mineures et ne pas rejeter une soumission sans permettre à l'entrepreneur de pallier à la non-conformité, une telle clause peut s'avérer problématique, notamment si elle n'est pas accompagnée d'un document justificatif. Une telle clause pourrait être utilisée de façon arbitraire dans un contexte où un appel d'offres serait dirigé, manipulé ou favoriserait un entrepreneur.

Finalement, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général révèle une surveillance insuffisante en cours d'exécution du contrat. Là encore, une surveillance adéquate exige que les équipements utilisés correspondent à ceux déclarés par l'entrepreneur et à ceux inspectés et approuvés par l'arrondissement en début de saison.

8. Conclusion

Après plusieurs mois d'enquête et une soixantaine d'entrepreneurs rencontrés, l'inspecteur général ne peut que conclure que différents stratagèmes de nature collusoire et des tentatives de contrôle du marché existent dans certains secteurs de l'industrie du déneigement à Montréal. Les stratagèmes employés, décrits en abondance dans le présent rapport et rapportés par une grande majorité d'entrepreneurs, démontrent que le marché est sous l'influence d'un groupe restreint d'entrepreneurs et que la concurrence en souffre.

Ajoutons à cela des mécanismes prévus aux documents d'appels d'offres, comme la cession de contrat, qui permettent aux entrepreneurs de prendre le contrôle du marché et de répartir les contrats entre eux en dépit du processus d'appel d'offres qui a eu lieu.

L'absence de surveillance au niveau de l'exécution des opérations de déneigement, notamment à l'égard du recours à la sous-traitance, admis par plusieurs entrepreneurs, favorise également le développement de formes de compensation entre les entrepreneurs.

Dans plusieurs arrondissements, certaines exigences des devis techniques de même que la taille très variable des secteurs de déneigement peuvent avoir pour effet de limiter la concurrence et d'affecter à la hausse le coût des contrats, de sorte que la Ville de Montréal n'est pas assurée d'obtenir le meilleur prix. De plus, l'inspecteur général note l'absence d'homogénéité entre les arrondissements sur plusieurs points, sans que cela soit forcément justifié. Entre autres, les exigences techniques, les informations consignées dans les sommaires décisionnels et les délais prévus entre l'octroi des contrats et le début des opérations de déneigement varient beaucoup d'un arrondissement à un autre.

Année après année, les opérations de déneigement se répètent et les sommes allouées à ce titre sont suffisamment importantes pour justifier la conception et la rédaction d'un cahier des charges spécifiquement dédié à cette activité. À l'heure actuelle, l'Administration municipale a plutôt recours à l'« assemblage » de cahiers normalisés en ajoutant un cahier supplémentaire de clauses particulières pour s'adapter aux besoins de

l'industrie. Cette façon de faire a pour effet de semer de la confusion entre les acteurs de l'industrie et de rendre les documents d'appels d'offres incohérents à certains égards. Une refonte complète des documents d'appels d'offres et des procédures en place au sein de l'Administration municipale s'impose donc.

De nombreux témoins ont rapporté de nombreuses situations que le Bureau de l'inspecteur général estime être de nature collusoire et qui portent atteinte à la libre concurrence. Les vérifications qu'a effectuées le Bureau permettent également de corroborer ces dires.

L'inspecteur général estime que des contraventions à la *Loi sur la concurrence* pourraient avoir été commises par certains entrepreneurs. Après avoir dénoncé la situation à l'UPAC, tel que le requiert la loi⁴⁷, l'inspecteur général a effectué un signalement au commissaire de la concurrence (Bureau de la concurrence du Canada), responsable des enquêtes criminelles relatives aux complots entre concurrents et au truquage d'offres, pour qu'il puisse faire son enquête avec les outils dont il dispose. Le Bureau de l'inspecteur général est cependant conscient que le fardeau de preuve auquel est contraint le commissaire de la concurrence et son mandat ne sont pas les mêmes que les siens et que son travail d'enquête diffère du sien. Néanmoins, de l'avis de l'inspecteur général et selon les informations qu'il possède, il n'en demeure pas moins que les stratagèmes identifiés en cours d'enquête sont des stratagèmes de collusion et de contrôle du marché.

Dans l'intervalle, il serait approprié que la Ville de Montréal reprenne le contrôle de la situation et fasse, en quelque sorte, table rase. La décision du conseil municipal de se déclarer compétent à l'égard du déneigement du réseau de la voirie locale et l'adoption de la nouvelle politique sur le déneigement sont des premiers pas vers la bonne direction, mais il est important que les mesures ne s'arrêtent pas là.

9. Constats découlant de l'enquête

De l'ensemble des faits révélés dans le cadre de ses vérifications et de son enquête, le Bureau de l'inspecteur général émet les constats suivants :

1. Constats en lien avec la collusion dans le domaine du déneigement

1.1. Certains secteurs du marché sont contrôlés par certains entrepreneurs.

⁴⁷ L'article 57.1.18 de la *Charte de la Ville de Montréal* stipule ce qui suit :

L'inspecteur général doit, s'il estime qu'une contravention à une disposition d'une loi fédérale ou du Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi impliquant de la corruption, de la malversation, de la collusion, de la fraude ou du trafic d'influence dans, entre autres, la passation ou l'exécution de contrats pourrait avoir été commise, effectuer sans délai une dénonciation au commissaire à la lutte contre la corruption.

- 1.2. Certains secteurs sont perçus comme appartenant historiquement à certains entrepreneurs.
- 1.3. Que ce soit dans le domaine des contrats de déneigement « clés en main », de transport de neige ou de location d'équipements, les notions de protection du territoire et de « respect » mutuel dictent la façon dont plusieurs entrepreneurs soumissionnent sur les appels d'offres.
- 1.4. Par « respect », plusieurs entrepreneurs vont s'empêcher de soumissionner contre certains de leurs concurrents, que ce soit parce qu'ils entretiennent une relation d'affaires, un lien d'amitié ou de parenté, ou encore par peur de représailles.
- 1.5. Les entrepreneurs évitent de soumissionner sur des appels d'offres visant des secteurs vus comme appartenant historiquement à certains de leurs concurrents par peur de se faire « attaquer » à leur tour et de perdre « leur » contrat.
- 1.6. Il existe des pactes de non-agression entre les entrepreneurs qui visent la conservation des contrats par les entrepreneurs année après année dans un secteur donné.
- 1.7. Lorsqu'un entrepreneur choisit de ne pas déposer de soumission par « respect » mutuel, protection du territoire ou pacte de non-agression, la concurrence se trouve limitée et les arrondissements sont dans l'impossibilité d'obtenir le meilleur prix.
- 1.8. Des entrepreneurs se contactent entre eux en période d'appels d'offres afin de connaître leurs intentions à l'égard des contrats sur lesquels ils soumissionneront. Ces contacts visent également à en dissuader certains et à en convaincre de ne pas soumissionner dans un secteur donné.
- 1.9. Le jour de l'ouverture des soumissions, certains entrepreneurs approchent leurs concurrents pour savoir sur quel contrat ils ont soumissionné et modulent leurs prix en conséquence.
- 1.10. Divers stratagèmes de collusion ont été observés :
 - recours aux soumissions de complaisance avec ou sans compensation financière;
 - offre de compensation financière ou d'autres secteurs de déneigement en échange de la promesse de ne pas soumissionner;
 - désistement de soumission.
- 1.11. Le fait que les appels d'offres sont lancés à des moments différents par les arrondissements fait en sorte qu'il est plus facile pour les entrepreneurs d'évaluer le nombre de concurrents susceptibles de soumissionner sur un

secteur donné, et ainsi de moduler leurs prix en fonction de la concurrence attendue.

- 1.12. Malgré que de nombreux témoins rencontrés aient révélé de nombreuses situations que le Bureau de l'inspecteur général considère comme étant de nature collusoire, très peu d'entrepreneurs qualifient ces situations comme étant de la collusion. Pourtant, plusieurs d'entre eux ont admis avoir pris part à des stratagèmes de truquage d'offres, dans le cadre desquels ils ont coordonné leurs offres en consentant soit à ne pas présenter de soumission, soit à retirer leur soumission, soit à présenter une soumission qui est le fruit d'un accord.
- 1.13. Des entrepreneurs ont mentionné que certaines mesures de représailles (menaces, intimidation ou vandalisme) ont déjà été utilisées afin de dissuader les compétiteurs de soumissionner sur un appel d'offres donné.

2. Constats en lien avec le contrôle du marché via les mécanismes de cession de contrat et de sous-traitance

- 2.1. Les cessions de contrat sont utilisées par certains entrepreneurs comme un outil de contrôle du marché leur permettant de s'échanger des secteurs et des territoires en dépit du processus d'adjudication du contrat qui a pris place.
- 2.2. Certains entrepreneurs interviennent pour coordonner des cessions de contrats alors qu'ils ne sont ni les cédants ni les cessionnaires.
- 2.3. Les cessions de contrat mettent à risque les arrondissements et se traduisent pas une perte de contrôle au profit des entrepreneurs.
- 2.4. Il existe une absence de surveillance des arrondissements au niveau du recours à la sous-traitance, qui est un mécanisme utilisé par certains entrepreneurs dans le cadre de l'exécution de leur contrat alors que la plupart des documents d'appels d'offres limitent la sous-traitance à des activités précises.
- 2.5. La sous-traitance est une mesure utilisée par certains entrepreneurs pour contrôler le marché.

3. Constats en lien avec les facteurs pouvant affecter la concurrence dans le cadre d'un appel d'offres

- 3.1. La comparaison du nombre de soumissionnaires à un appel d'offres ou du coût des contrats entre arrondissements n'est pas simple. Plusieurs facteurs doivent être considérés, tels que la réalité du secteur de déneigement, la distance entre les secteurs de déneigement et les sites de dépôt de la neige, la distance entre certains secteurs et les garages des entrepreneurs ainsi que la fréquence du déneigement exigée.
 - 3.2. Plusieurs exigences des devis techniques peuvent limiter la concurrence, affecter le coût d'un contrat et même donner l'impression que l'appel d'offres est dirigé, notamment le manque de clarté et de précision dans le devis technique, certaines exigences relatives à la machinerie (puissance du moteur des équipements, âge des équipements), le délai d'exécution imposé pour le déneigement, la durée du contrat et la taille du secteur.
 - 3.3. La modification de clauses normalisées par des clauses particulières adaptées aux besoins de l'industrie est source de confusion.
 - 3.4. Le manque de cohérence entre les exigences des différents arrondissements est parfois flagrant sans forcément être justifié.
 - 3.5. Le délai entre l'octroi du contrat et le début des travaux est généralement insuffisant pour permettre une planification adéquate des activités de déneigement à la fois pour les arrondissements et les entrepreneurs.
4. Constats en lien avec le processus décisionnel et le suivi
- 4.1. Certains dossiers décisionnels manquent de rigueur en ce sens qu'ils n'indiquent pas toujours de justification quant à certaines situations qui nécessitent une prise de décision par les instances concernées (rejet de soumission pour motif de non-conformité, annulation d'un appel d'offres, rejet de toutes les soumissions, choix de la méthode de sélection lorsque plus d'une option de durée est offerte).
 - 4.2. Les informations contenues aux sommaires décisionnels sont très variables d'un appel d'offres à un autre et d'un arrondissement à un autre.
 - 4.3. Les entrepreneurs ne sont pas systématiquement avisés du rejet de leur soumission pour motif de non-conformité.
 - 4.4. Les inspections de la machinerie manquent de rigueur : elles ne sont pas systématiquement effectuées et le rapport d'inspection n'est pas toujours documenté au dossier.
 - 4.5. La surveillance en cours d'exécution du contrat est insuffisante.

10. Recommandations du Bureau de l'inspecteur général

Compte tenu de ces divers constats, le Bureau de l'inspecteur général formule les recommandations suivantes :

1. Recommandations visant à combattre la collusion dans le domaine du déneigement
 - 1.1. Regrouper les appels d'offres qui viennent à échéance la même année en un seul et même appel d'offres, et ce, pour chaque catégorie de contrats de déneigement. Cette mesure aura pour effet de rendre plus difficile le contrôle du marché par les entrepreneurs et de susciter davantage de concurrence⁴⁸.
 - 1.2. Mettre en place un système de dépôt des soumissions électronique et anonyme jumelé à une ouverture des soumissions publique.
 - 1.3. Joindre aux documents d'appels d'offres un formulaire que les entrepreneurs soumissionnaires doivent remplir et signer et par lequel ils déclarent tout contact avec d'autres entrepreneurs en lien avec l'appel d'offres pendant la période d'appel d'offres. Ce formulaire devrait également fournir des explications et certains exemples de situations pouvant être considérées comme des activités collusoires ou des pratiques déloyales.
2. Recommandations visant à combattre le contrôle du marché via les mécanismes de cession de contrat et de sous-traitance
 - 2.1. Interdire aux entrepreneurs de céder eux-mêmes leurs contrats.
 - 2.2. Exercer une surveillance accrue du respect des documents d'appels d'offres quant à la sous-traitance.
3. Recommandations en lien avec les facteurs pouvant affecter la concurrence sur un appel d'offres

⁴⁸ Toutefois, il est important d'éviter de regrouper tous les appels d'offres d'une catégorie la même année. Il faut plutôt viser à ce qu'à chaque année un seul appel d'offres visant plusieurs contrats soit lancé, pour chaque catégorie d'activité de déneigement. De cette façon, un entrepreneur qui ne réussit pas à obtenir un contrat lors d'un appel d'offres pourra se reprendre l'année suivante, alors que dans le cas contraire la mesure aurait pour effet d'empêcher certains entrepreneurs de maintenir leurs activités de déneigement au travers des années.

- 3.1. Concevoir et rédiger un cahier des charges spécifiquement dédié au déneigement en effectuant la révision des instructions aux soumissionnaires, des clauses administratives générales, des clauses administratives particulières et du devis techniques. Il s'agit ainsi d'effectuer une refonte des documents d'appels d'offres, de clarifier certaines clauses ambiguës ou contradictoires et de réévaluer certaines exigences trop spécifiques.
 - 3.2. Harmoniser et normaliser les exigences et spécifications techniques imposées relativement à la machinerie, à moins que les besoins d'un secteur justifient une exigence particulière.
 - 3.3. Homogénéiser et optimiser la taille des secteurs de déneigement.
 - 3.4. S'abstenir d'octroyer des contrats sur de courtes périodes avec une option de renouvellement sur une base annuelle.
 - 3.5. Déterminer un délai minimum à respecter entre le moment où le contrat est octroyé et le début des activités de déneigement, de sorte qu'une période suffisante soit allouée pour la planification et l'organisation des activités.
4. Recommandations visant à améliorer le processus décisionnel et le suivi
- 4.1. Effectuer systématiquement une inspection des équipements.
 - 4.2. Les inspections doivent faire l'objet d'un rapport d'inspection écrit consigné au dossier, dans lequel toute non-conformité doit être suffisamment documentée.
 - 4.3. Les sommaires décisionnels doivent être homogénéisés et remplis selon le même modèle afin de s'assurer que toute information pertinente s'y retrouve.
 - 4.4. Les situations qui nécessitent une prise de décision par les instances concernées (rejet de soumission pour motif de non-conformité, annulation d'un appel d'offres, rejet de l'ensemble des soumissions) doivent être suffisamment justifiées et documentées au sommaire décisionnel.
 - 4.5. Renforcer la surveillance des équipements utilisés en cours de contrat.

En conséquence, afin de mettre en œuvre les recommandations précitées, l'inspecteur général

RECOMMANDE que le conseil municipal de la Ville de Montréal, qui a pleine compétence à l'égard de l'activité de déneigement :

- **Complète sa Politique de déneigement en centralisant la détermination d'exigences techniques obligatoires communes à tous les arrondissements au devis,**
- **Conçoive et rédige un cahier des charges spécifiquement dédié à cette activité, et**
- **Fixe les modalités de lancement d'un seul appel d'offres applicable à l'ensemble des secteurs dont les contrats viennent à échéance.**

L'inspecteur général,



Denis Gallant, Ad. E.