



INTÉGRITÉ | ÉQUITÉ | TRANSPARENCE

2019 BILAN ANNUEL

Bureau d'inspection contractuelle

longueuil



Avant d'imprimer
ce document,
demandez-vous
si c'est nécessaire.

Avis au lecteur

Par souci environnemental, le Bureau d'inspection contractuelle de la Ville de Longueuil publie ce bilan en version électronique seulement. Il est disponible sur son site Internet au bic.longueuil.quebec, sous la rubrique **bilans annuels et publications**.

Afin de faciliter la lecture du présent document, nous avons employé le masculin comme genre neutre pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.

Mot de l'inspectrice générale

C'est avec une immense fierté que je vous présente le tout premier bilan annuel du Bureau d'inspection contractuelle (BIC) de la Ville de Longueuil. Chaque année, ce bilan aura pour objectif de rendre compte des activités réalisées. Ce premier bilan couvre la période du 19 novembre 2018, date de mon entrée en fonction, au 31 décembre 2019.

Dès mon arrivée, je me suis mise à la tâche avec l'objectif de mettre sur pied une unité performante qui, par la réalisation d'activités de prévention et d'enquête en matière de gestion contractuelle, contribuera à faire de Longueuil une ville caractérisée par une forte culture éthique qui sert bien ses citoyens. D'ailleurs, une proportion importante de nos efforts au cours de cette première année a été consacrée à l'organisation du Bureau afin de répondre au mandat qui nous a été confié. Voici quelques exemples de nos activités de démarrage :

- Établissement de la structure administrative du Bureau;
- Embauche et intégration des trois premiers employés;
- Aménagement de locaux et d'une infrastructure technologique sécurisés;
- Sélection, implantation et promotion d'un mécanisme de signalement d'actes répréhensibles en matière de gestion contractuelle;
- Élaboration d'un plan et d'une méthodologie de travail ainsi que de normes de pratique;
- Développement de collaborations internes ainsi qu'avec des partenaires externes.

Parallèlement, nous avons déployé des efforts à la réalisation de notre priorité première qui est le traitement des signalements reçus et la réalisation d'activités de détection et d'enquête administrative. À cet égard, je tiens à souligner l'engagement dont ont fait montre les employés de la Ville envers la détection d'actes répréhensibles en matière de gestion contractuelle. En effet, les deux tiers des signalements reçus proviennent de sources internes. Les employés de la Ville représentent à nos yeux la première ligne de défense dans la lutte aux manquements contractuels.

En parcourant le bilan, vous serez à même de constater l'ampleur des efforts déployés non seulement par mon équipe, mais également par plusieurs intervenants de la Ville de Longueuil qui ont contribué au succès de notre première année d'existence. Je suis reconnaissante de l'appui que nous témoignent la Direction générale et le Service de police de l'agglomération de Longueuil ainsi que de la confiance que nous manifestent nos autres collaborateurs internes. Ils ont non seulement contribué à faciliter mon intégration et celle de mon équipe aux rouages de la Ville, mais ils constituent des acteurs essentiels à la réalisation de la mission du BIC.

Par ailleurs, mon Bureau a pu adhérer rapidement à un réseau de collaborateurs externes formé des autres bureaux d'inspecteurs municipaux et d'organismes de surveillance et d'application de la loi. À mes collègues des bureaux d'inspection et autres partenaires

externes, je profite de cette occasion pour vous remercier de votre esprit de partage et de votre appui.

Je ne saurais passer sous silence le fait que le succès de mon Bureau est tributaire du fruit des efforts déployés par les membres de mon équipe qui m'appuient tous les jours en réalisant des travaux de qualité. Je tiens à les remercier pour leur confiance, leur soutien indéfectible et leur excellent travail.

La création du BIC s'ajoute à différents moyens déployés par la Ville de Longueuil pour enrayer les actes répréhensibles en matière de gestion contractuelle. Toutefois, le travail n'est pas terminé, car la prévention et la détection d'irrégularités, d'abus ou de fraudes nécessitent une vigilance de tous les instants. En 2020, mon Bureau compte intensifier ses activités de prévention et d'enquête, et ce, dans le souci de continuer à promouvoir l'intégrité et le respect des règles d'adjudication et d'exécution des contrats publics afin de renforcer la confiance des employés, des fournisseurs et des citoyens.

La lecture de notre bilan vous permettra d'en apprendre davantage sur l'ensemble de nos réalisations et sur notre mission.

L'inspectrice générale,

Marie-Ève Lemieux, CPA, CA, CA•EJC, CFF

Mise en garde

Le Bureau d'inspection contractuelle n'effectue aucune enquête criminelle. Nous procédons à des enquêtes de nature administrative. Chaque fois qu'il sera fait référence au terme « enquête » dans ce rapport, celui-ci signifiera une enquête de nature administrative et en aucun cas il ne devra être interprété comme évoquant une enquête criminelle.

Table des matières



1. Présentation du Bureau d'inspection contractuelle	2
1.1. Mission et mandat	2
1.2. Compétences et pouvoirs	3
1.3. Positionnement organisationnel	4
1.4. Nomination de l'inspectrice générale	4
2. Mise en place et organisation progressive	6
2.1. Vision et valeurs	6
2.2. Ressources humaines et matérielles	7
2.3. Mode de fonctionnement	8
2.4. Collaborations internes et externes	9
2.5. Implantation d'un mécanisme de signalement	10
3. Activités de sensibilisation et formations	14
3.1. Activités de sensibilisation	14
3.2. Formations	14
3.3. Rayonnement	15
4. Ligne de signalement et activités d'enquête	17
4.1. Types d'enquêtes	17
4.2. Statistiques – Ligne de signalement	18
4.3. Faits saillants d'enquêtes réalisées	21
5. Priorités 2020	25
5.1. Mettre en place une vigie contractuelle	25
5.2. Effectuer des enquêtes approfondies	25
5.3. Réaliser des activités de sensibilisation et de formation aux employés	25
5.4. Consolider et optimiser nos méthodes de travail et d'enquête	26



Liste des figures

Figure 1 – Mission et mandat	3
Figure 2 – Vision et valeurs	7
Figure 3 – Organigramme	7
Figure 4 – Dépenses totales 2019	8
Figure 5 – Cheminement d’un signalement	11
Figure 6 – Faits saillants	17
Figure 7 – Répartition des signalements reçus par catégorie (nombre)	18
Figure 8 – Répartition des signalements reçus par catégorie (pourcentage)	19
Figure 9 – Mode de transmission	19
Figure 10 – Sources des signalements	19
Figure 11 – Statut des signalements	20
Figure 12 – Statistiques dossiers complétés	20

Liste des sigles

AMP	Autorité des marchés publics
BIC	Bureau d’inspection contractuelle de la Ville de Longueuil
BIEL	Bureau d’intégrité et d’éthique de Laval
BIELT	Bureau d’intégrité et d’éthique Laval / Terrebonne
BIG	Bureau de l’inspecteur général de la Ville de Montréal
BIPA	Bureau de l’intégrité professionnelle et administrative de la Ville de Saint-Jérôme
RGC	<i>Règlement sur la gestion contractuelle</i> (CO-2020-1090)
UPAC	Unité permanente anticorruption



INTÉGRITÉ | ÉQUITÉ | TRANSPARENCE

1

**PRÉSENTATION DU
BUREAU D'INSPECTION
CONTRACTUELLE**

1. Présentation du Bureau d'inspection contractuelle

L'actualité de la dernière décennie a été teintée de plusieurs scandales mettant en relief des cas de corruption, de collusion, de conflits d'intérêts et d'abus, et ce, notamment dans le milieu municipal. Cette situation a érodé la confiance des citoyens envers la gouvernance des municipalités et des autres institutions du secteur public en général.

Dans la foulée de la Commission Charbonneau¹ et de l'adoption, en juin 2017, de la *Loi visant notamment à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, la Ville de Longueuil (la Ville) souhaitait renforcer ses activités liées à l'octroi et à l'exécution de contrats.

Ainsi, le conseil d'agglomération de la Ville a adopté, le 5 juillet 2018, une résolution afin de créer le Bureau d'inspection contractuelle (BIC). Le BIC constitue le quatrième bureau du genre au Québec et au Canada, après Montréal², Laval³ et Saint-Jérôme⁴. La Ville de Terrebonne s'est ajoutée depuis, à la suite de l'annonce d'un partenariat avec le Bureau d'intégrité et d'éthique de Laval⁵.

1.1. Mission et mandat

Le BIC a pour mission de surveiller l'ensemble des contrats de la Ville et a pour fonction d'examiner les processus d'adjudication ou d'attribution de ces contrats ainsi que leur exécution.

De cette mission découle plus spécifiquement le mandat conféré au BIC qui s'articule autour des quatre axes suivants :

- Prévention;
- Surveillance;
- Enquête et vérification;
- Recommandation.

¹ La Commission Charbonneau est le terme usuel pour désigner la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC) mise sur pied par le gouvernement du Québec en novembre 2011.

² Bureau de l'inspecteur général (BIG) de la Ville de Montréal.

³ Bureau d'intégrité et d'éthique de Laval (BIEL).

⁴ Bureau de l'intégrité professionnelle et administrative (BIPA) de la Ville de Saint-Jérôme.

⁵ Bureau d'intégrité et d'éthique Laval / Terrebonne (BIELT).

FIGURE 1 – MISSION ET MANDAT



1.2. Compétences et pouvoirs

Le BIC a **compétence** sur les activités liées aux processus d'attribution, d'adjudication et d'exécution de contrats de la Ville (de compétences locales et d'agglomération) ainsi que de ceux des personnes morales liées à la Ville et des autres organismes assujettis à ses règles d'adjudication. Parmi ces personnes morales et organismes, soulignons le Conseil des arts de Longueuil, le Développement économique de l'agglomération de Longueuil, la Société Rive et Parcs de Longueuil, le Réseau de transport de Longueuil et l'Office municipal d'habitation de Longueuil.

Suivant l'article 43 du *Règlement sur la gestion contractuelle* (CO-2020-1090) [RGC] et l'article 14.5 du *Règlement constituant le code d'éthique et de déontologie des employés et des membres des comités et des commissions de la Ville de Longueuil* (CO 2012-728), le BIC a compétence sur :

- Les élus et les membres du personnel de cabinet;
- Les fonctionnaires, les membres de comités et de commissions;
- Tout tiers impliqué directement ou indirectement dans un processus contractuel avec la Ville (soumissionnaires, adjudicataires, co-contractants);
- Les lobbyistes.

Ces articles prévoient également le **pouvoir** du BIC d'exiger des renseignements et des documents des personnes susmentionnées. En effet, ils stipulent que chacune d'elle a l'obligation de collaborer avec le BIC :

1. *[Elle] doit, sur demande, lui transmettre ou autrement mettre à sa disposition dans le délai qu'il indique tout document et tout renseignement jugés nécessaires pour procéder à une vérification;*
2. *[Elle] peut, de sa propre initiative, lui communiquer des renseignements relatifs notamment à un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat ou à l'exécution d'un tel contrat.*

Soulignons toutefois que les dispositions de l'article 43 du RGC ne s'appliquent pas à un document ou à un renseignement protégé par une obligation de confidentialité prévue par la loi, notamment quant au secret professionnel de l'avocat.

Par ailleurs, le défaut de collaborer peut entraîner l'émission d'un constat d'infraction par l'inspectrice générale du BIC, comme stipulé à l'article 48 du RGC :

L'inspectrice générale du Bureau d'inspection contractuelle est auto-

risée] à délivrer, pour et au nom de la Ville, tout constat d'infraction pour toute infraction à l'article 43 par tout soumissionnaire, adjudicataire, cocontractant de la Ville, lobbyiste et tiers impliqué directement ou indirectement dans un processus contractuel.

1.3. Positionnement organisationnel

L'inspectrice générale relève directement du directeur du Service de police de l'agglomération de Longueuil. Ce positionnement organisationnel procure au BIC l'indépendance requise à la conduite de ses travaux et est gage de sa crédibilité auprès des lanceurs d'alerte et des autres parties prenantes.

1.4. Nomination de l'inspectrice générale

Le 16 octobre 2018, le conseil municipal a entériné la nomination de Marie-Ève Lemieux, CPA, CA, CA•EJC, CFF à titre de toute première inspectrice du BIC de la Ville.

Marie-Ève Lemieux est entrée en fonction le 19 novembre 2018 avec la ferme conviction de mettre sur pied une unité performante qui, par la réalisation d'activités de prévention et d'enquête, contribuera à une saine gestion des fonds publics et à la mise en place des meilleures pratiques en matière de gestion contractuelle.





INTÉGRITÉ | ÉQUITÉ | TRANSPARENCE

2

MISE EN PLACE ET ORGANISATION PROGRESSIVE

2. Mise en place et organisation progressive

La mise en place et l'organisation du BIC ont nécessité des efforts considérables. Bien que plusieurs démarches préalables avaient été initiées par la Direction générale afin de faciliter l'entrée en fonction de l'inspectrice générale et de son équipe, il était important pour l'administration municipale de lui laisser la latitude nécessaire afin qu'elle puisse définir les orientations et établir les paramètres de son mandat. L'indépendance de la fonction d'inspecteur général est considérée comme essentielle par l'administration municipale.

Rapidement lors de son entrée en fonction, l'inspectrice générale a mis en branle plusieurs chantiers afin de doter son Bureau de moyens adéquats pour surveiller les processus de passation des contrats et pour préserver l'anonymat de ses visiteurs et assurer la confidentialité de ses enquêtes. Ces chantiers comprennent notamment les démarches suivantes :

- Définir une structure organisationnelle, recruter et intégrer des ressources au sein du BIC;
- Implanter un mécanisme de signalement;
- Rechercher un lieu de travail et en aménager l'espace;
- Mettre en place une infrastructure technologique indépendante de celle de la Ville;
- Élaborer une stratégie de coordination des opérations, des règles de pratique et une méthodologie.

L'essentiel de la mise en place et de l'organisation du BIC a été complété en octobre 2019 avec le comblement du dernier poste autorisé. Toutefois, les chantiers qui nécessitaient une planification et une organisation plus étendues étaient toujours en cours au 31 décembre 2019; d'une part, celui visant à munir le BIC d'un réseau informatique et d'un système de messagerie indépendants de ceux de la Ville et, d'autre part, le déménagement de son équipe dans un local plus propice à la réalisation de ses activités d'enquête. Ainsi, le BIC devrait être pleinement fonctionnel à la fin de mars 2020.

2.1. Vision et valeurs

En complément à la mission qui lui a été conférée, il importait au BIC de se donner une vision et des valeurs.

D'une part, notre vision permet de rallier et de mobiliser notre équipe vers l'atteinte d'un défi commun et d'orienter la prise de décision en con-

séquence. D'autre part, nos valeurs constituent les façons d'être et décrivent les comportements attendus de chacun des membres de l'équipe et qui sont essentiels à la réalisation de la mission du BIC et de sa vision.

La figure 2 ci-après présente notre énoncé de vision ainsi que les quatre valeurs qui guident la réalisation de nos travaux et nos comportements.

FIGURE 2 – VISION ET VALEURS



2.2. Ressources humaines et matérielles

Ressources humaines

Avant de procéder au recrutement de ses ressources, il était important pour l'inspectrice générale de bien réfléchir à la structure à mettre en place. En effet, l'accomplissement de la charge de travail engendrée par les activités inhérentes à la mission du BIC est fortement tributaire de sa capacité à se doter d'une équipe aux profils de compétences spécialisées et complémentaires. La mise sur pied de l'équipe du BIC s'est donc faite graduellement au cours de la première année. La structure actuelle du BIC est représentée par l'organigramme suivant.

FIGURE 3 – ORGANIGRAMME



L'équipe du BIC est aujourd'hui complète et pleinement opérationnelle en fonction du budget qui lui a été accordé.

Ressources matérielles

Les activités du BIC se déroulent présentement dans des locaux temporaires. Des efforts considérables ont dû être déployés par le BIC, en collaboration avec la Direction des biens immobiliers, pour trouver un lieu de travail adéquat et en aménager l'espace afin qu'il réponde à ses exigences de sécurité et de confidentialité. En outre, l'emplacement choisi doit lui permettre de rencontrer un lanceur d'alerte ou toute autre personne collaborant à une enquête dans des lieux protégeant son identité et la confidentialité des échanges. Le BIC devrait emménager dans ses nouveaux locaux à la fin mars, sis au 550, chemin de Chambly à Longueuil.

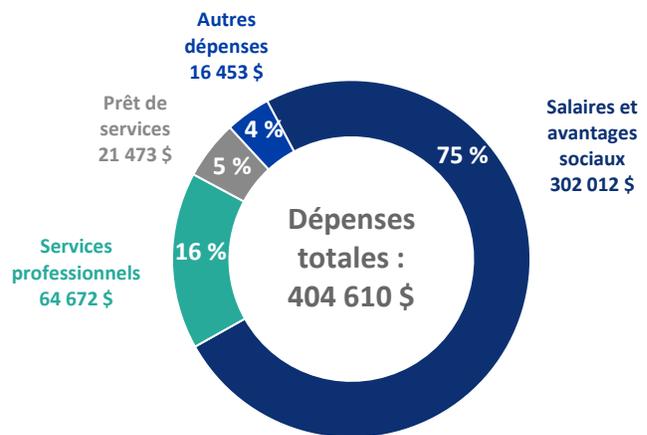
Dans le cadre de nos enquêtes, il est essentiel que nous prenions les moyens appropriés pour protéger et restreindre l'accès à nos dossiers et répertoires pour garantir la confidentialité de l'identité des lanceurs d'alerte ainsi que des renseignements qui nous sont communiqués. Nous avons travaillé en étroite collaboration avec la Direction des technologies de l'information à la mise en place de mesures particulières de sécurité qui, à terme, feront en sorte que nous disposerons d'infrastructures technologiques totalement indépendantes des serveurs et du réseau de télécommunication de la Ville.

Dépenses effectives et budget 2020

En 2019, le budget accordé au BIC était de 400 000 \$. Une proportion de 75 % a été affectée aux salaires et aux avantages sociaux. Les dépenses relatives à la mise en place de la ligne de signalement et à la conception du microsite

Web du BIC s'élèvent à près de 48 000 \$. Elles sont incluses dans le montant sous la rubrique des « services professionnels ».

FIGURE 4 – DÉPENSES TOTALES 2019⁶



En 2020, le budget accordé au BIC est de 600 000 \$. Une proportion de 80 % est affectée aux salaires et aux avantages sociaux.

2.3. Mode de fonctionnement

Un des enjeux lors de la mise en place du BIC a été l'élaboration d'un plan et d'une méthodologie de travail ainsi que de normes de pratique favorisant le déroulement efficace de ses activités, et ce, avec le souci d'assurer la confidentialité et la sécurité des informations y afférentes.

Cet enjeu étant toujours d'actualité, le BIC demeure à l'affût de toute opportunité d'amélioration de ses pratiques en cette matière.

⁶ Les résultats ne sont pas finaux.

2.4. Collaborations internes et externes

La collaboration d'intervenants internes de la Ville est une condition *sine qua non* au succès des activités de prévention, de détection et d'enquête d'actes répréhensibles réalisées par le BIC en matière de gestion contractuelle. Dans le cadre de ses enquêtes, le BIC est appelé à solliciter la collaboration d'employés de la Ville et doit pouvoir compter sur leur engagement ainsi que sur leur discrétion, et ce, afin de minimiser le risque de divulgation d'informations confidentielles qui pourrait nuire à ses enquêtes. Pour assurer l'efficacité du mécanisme de signalement, la confidentialité est primordiale et permet :

- la protection des lanceurs d'alerte contre toute forme de représailles;
- la protection de la réputation des personnes visées par les allégations non encore démontrées ou, éventuellement, non fondées;
- la qualité de l'enquête et le respect des personnes impliquées (équité procédurale);
- la cueillette, la préservation et la qualité de la preuve en vue des recours judiciaires à interposer, le cas échéant.

Par ailleurs, le BIC a développé des liens et a pu compter sur l'appui des autres bureaux d'inspecteurs municipaux avec lesquels il a

échangé sur leur mode de fonctionnement, leur méthodologie et leurs outils d'enquête. Le BIC participe, avec ses homologues municipaux et des organismes de surveillance ou de réglementation, à des rencontres de coordination qui ont pour but de favoriser le partage des connaissances sur différents sujets tels que les stratagèmes de fraude émergents, les méthodes et outils d'enquête novateurs et d'autres questions générales d'intérêt commun. Les principaux collaborateurs externes du BIC sont :

- Bureau de l'inspecteur général (BIG) de la Ville de Montréal;
- Bureau de l'intégrité professionnelle et administrative (BIPA) de la Ville de Saint-Jérôme;
- Bureau d'intégrité et d'éthique Laval / Terrebonne (BIELT);
- Bureau du contrôleur général de la Ville de Montréal;
- Unité permanente anticorruption (UPAC);
- Autorité des marchés publics (AMP);
- Bureau de la concurrence du Canada;
- Ordre des ingénieurs du Québec.

D'ailleurs, le commissaire à la lutte contre la corruption a proposé de prêter temporairement l'un de ses enquêteurs au BIC pour participer à la mise en place et à la réalisation de son mandat. Ce prêt de service s'est terminé en octobre 2019.



Rencontre de coordination des inspecteurs généraux
Ville de Longueuil – 16 octobre 2019

De gauche à droite : Martin Évangéliste (BIEL), Me Brigitte Bishop (BIG), Frédéric Gaudreau (UPAC), Marie-Ève Lemieux (BIC), Serge Chartrand (BIELT), Nathaly Marcoux (AMP), Jacques Duchesneau (BIPA).

2.5. Implantation d'un mécanisme de signalement

La mise en oeuvre d'un mécanisme de signalement est une pratique largement répandue dans les organisations parce qu'il a été démontré qu'il s'agit d'un outil clé pour prévenir et détecter des actes répréhensibles, tels que des stratagèmes de collusion ou de corruption. Il est également reconnu qu'il favorise l'engagement des employés. La mise en place d'un mécanisme de signalement a donc été l'un des premiers chantiers entrepris par le BIC.

Politique de signalement

Le BIC a élaboré la *Politique de signalement en matière de gestion contractuelle* qui a été adoptée par le comité exécutif de la Ville⁷. La Politique précise que le BIC est le seul interlocuteur privilégié pour recevoir les signalements et pour en effectuer le suivi approprié. De plus, elle contient des informations utiles telles la marche à suivre et les façons de traiter les signalements.

Ce mécanisme permet de signaler toute forme de comportements menant à des fraudes ou à des abus en matière de gestion contractuelle, ou de comportements soupçonnés de fraude ou d'abus. Les situations pouvant être signalées comprennent notamment :

- Irrégularité au processus d'octroi ou d'exécution de contrats;
- Corruption;
- Collusion;
- Conflit d'intérêts;
- Mauvaise gestion ou non-respect des politiques et des procédures;
- Divulgence volontaire de documents confidentiels de la Ville;
- Surfacturation ou substitution de produits;
- Représailles contre un lanceur d'alerte.

Soulignons que, préalablement au lancement officiel du mécanisme de signalement, une ligne téléphonique ainsi qu'un formulaire électronique de signalement avaient été mis à la disposition des lanceurs d'alerte par le BIC. À cette fin, le BIC a pu bénéficier de l'appui du BIPA pour la mise en place de cette infrastructure technologique temporaire, et ainsi assurer la confidentialité de l'information qui lui était communiquée de même que l'anonymat des lanceurs d'alerte.

Le mécanisme de signalement s'adresse à la fois aux employés, aux élus et aux membres du personnel de cabinet de la Ville ainsi qu'aux citoyens, aux fournisseurs, aux soumissionnaires et aux autres parties prenantes.

En vertu des dispositions de la politique de signalement susmentionnée, il importe de préciser que *« tout lanceur d'alerte et toute personne collaborant à une vérification menée à la suite d'un signalement et ayant agi de bonne foi sont protégés dans l'éventualité de l'exercice de mesures de représailles à leur endroit »*.

Le cheminement de traitement d'un signalement est reproduit à la figure 5.

Caractéristiques du mécanisme de signalement

Les caractéristiques qui assurent le succès du mécanisme de signalement offert par le BIC sont les suivantes :

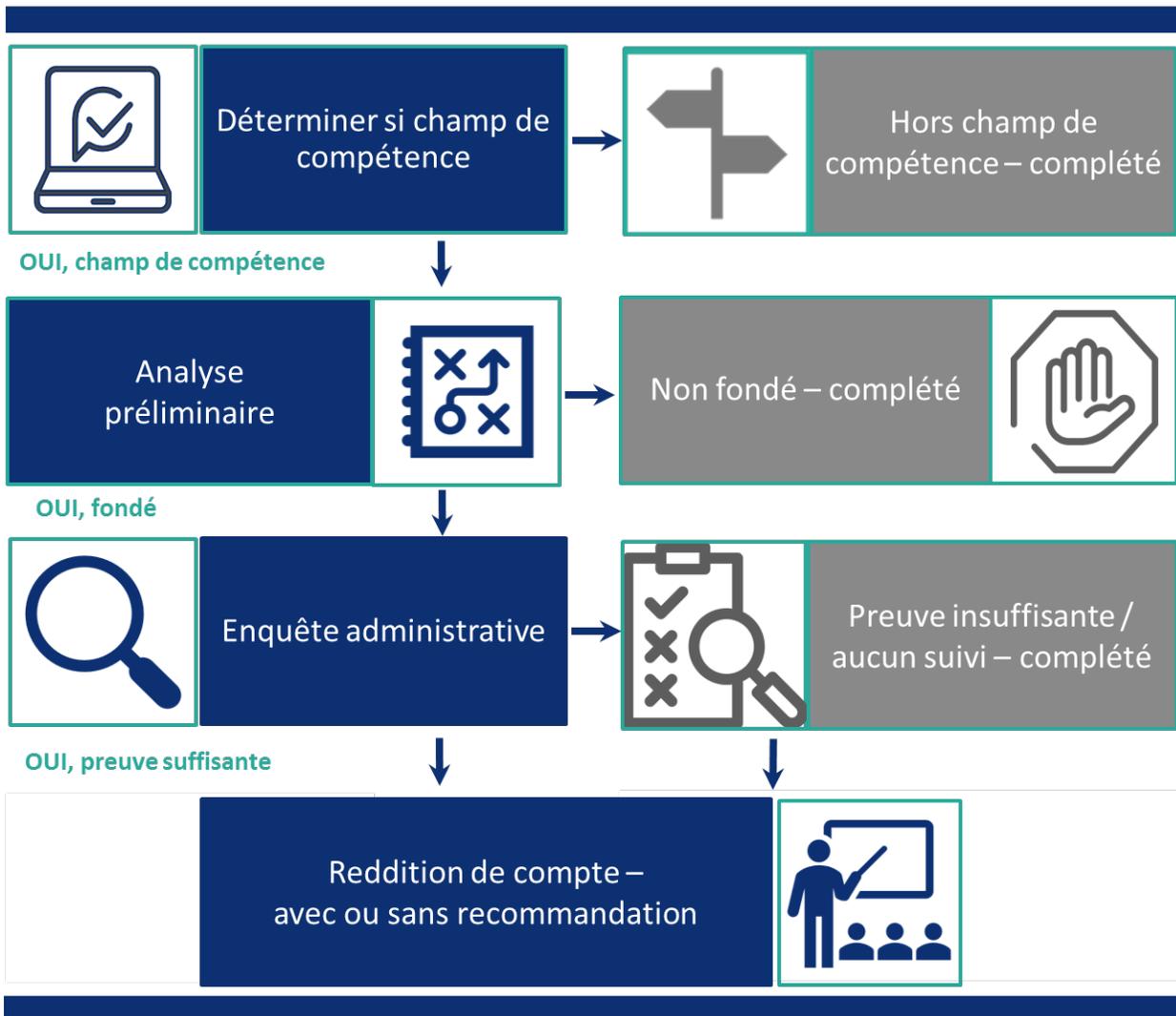
- Plusieurs moyens de transmission différents sont offerts et disponibles 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, soit par téléphone, via un accès sécurisé à une plateforme Web de signalement, par courriel ou par la poste;
- La firme Alias agit à titre de mandataire pour le BIC pour assurer un entreposage sécurisé des données. Le mécanisme de signalement n'est donc pas administré par le personnel de la Ville;

⁷ Résolution CEA-190814-2.2, 14 août 2019.

- Une plateforme Web sécurisée, via laquelle les représentants autorisés du BIC examinent chacun des signalements reçus et évaluent la possibilité d'enclencher une enquête ou non;
- Une conception permettant la communication bidirectionnelle entre le lanceur d'alerte

et le BIC. L'utilisateur peut accéder en tout temps à son dossier de signalement, y ajouter des renseignements, prendre connaissance de son état d'avancement, et ce, jusqu'à la conclusion de l'analyse effectuée par le BIC.

FIGURE 5 – CHEMINEMENT D'UN SIGNALEMENT



Campagne d'information

C'est le 26 août 2019 qu'a eu lieu le lancement officiel du mécanisme de signalement simultanément avec la mise en ligne du microsite Web dédié au BIC. Afin d'informer les lanceurs d'alerte éventuels de l'implantation de la ligne de signalement du BIC et des rouages de son fonctionnement, diverses initiatives de communication ont été réalisées en collaboration avec la Direction des communications et des affaires publiques. Elles comportaient les actions suivantes :

- Lancement médiatique et communiqué de presse;
- Diffusion d'informations sur le site Internet, sur l'intranet ainsi que sur les réseaux sociaux de la Ville;
- « Message du directeur général » envoyé par courriel à tous les employés de la Ville le 26 août 2019, soit le jour de l'implantation de la ligne de signalement;
- Courriel transmis à plus de 4 600 fournisseurs de la Ville;
- Mention sur tous les bons de commande rappelant aux fournisseurs la mission du BIC et leur obligation de collaborer avec le BIC dans le cadre d'enquêtes.



INTÉGRITÉ | ÉQUITÉ | TRANSPARENCE

3

ACTIVITÉS DE SENSIBILISATION ET FORMATIONS

3. Activités de sensibilisation et formations

En 2019, le BIC a mobilisé beaucoup d'efforts pour se faire connaître des employés et assurer son rayonnement à l'extérieur de la Ville.

3.1. Activités de sensibilisation

Tout au long de l'année, l'inspectrice générale a rencontré plusieurs directions de la Ville afin de présenter son équipe ainsi que le modèle de collaboration qu'elle entend mettre en place. Ces rencontres visaient également à prendre une mesure initiale des risques à l'égard du processus de gestion contractuelle et à identifier les zones de vulnérabilités dans le but de planifier des enquêtes.

Au printemps 2019, le BIC était l'un des présentateurs à la demi-journée de formation « Éthique et gestion contractuelle ». Dans le cadre de sa présentation, l'inspectrice générale a expliqué le mandat, les orientations ainsi que les différentes étapes de la mise en place du BIC à plus de 350 gestionnaires et professionnels de la Ville. Dans le cadre de ces séances d'information obligatoires, plusieurs autres sujets ont été abordés tels que l'éthique, les changements à la politique d'approvisionnement responsable, la création de l'AMP et son impact sur les délais des processus d'appels d'offres, et la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Ces présentations ont été une occasion privilégiée pour démystifier le mandat du BIC, pour établir un lien de confiance et pour échanger sur la question de l'éthique et de la gestion contractuelle avec les participants.

À l'automne, une présentation similaire du BIC a également été offerte aux organismes paramunicipaux de la Ville.



3.2. Formations

En outre, des formations et des rencontres de rétroaction ont été effectuées afin de présenter les constatations et les recommandations du BIC à la suite d'enquêtes aux directions concernées. Ces rencontres permettent au BIC de bien exposer ses constatations, d'expliquer l'objectif poursuivi par ses recommandations et de proposer des solutions concrètes aux problématiques soulevées.

En février 2019, le BIG a publié un rapport de recommandations concernant le processus de passation de contrat lié à un projet de construction d'un complexe aquatique. Au printemps 2019, la Ville annonçait un projet similaire. Le BIC a organisé une rencontre entre les enquêteurs du BIG et l'équipe projet de la Ville ayant pour objectif de sensibiliser les intervenants de la Ville aux constats et observations de l'enquête du BIG dans la conduite de leur projet.

3.3. Rayonnement

Le BIPA a sollicité 30 de ses collaborateurs, dont l'inspectrice générale, pour qu'ils partagent leurs réflexions sur différents sujets, tels que l'éthique, le processus de gestion contractuelle, la surveillance des travaux et les lignes de signalement. Ces réflexions ont été diffusées sur les réseaux sociaux durant le mois d'octobre 2019 et ont atteint un large public. L'inspectrice générale du BIC a, pour sa part, abordé les principes à suivre pour préserver la confiance des lanceurs d'alerte

et pour assurer un traitement crédible des signalements reçus.

Le BIC a également été sollicité pour un projet de recherche doctoral sur la prévention anticorruption. Dans le cadre de ce projet, l'étudiant s'intéresse aux nouvelles agences régulatrices créées au Québec, aux obstacles auxquels elles font face dans la mise en place de leur structure et à la collaboration entre ces nouvelles entités avec les sphères politique et civile.



30 jours – 30 collaborateurs

Nos lanceurs d'alerte sont précieux.
Reconnaissons-nous assez leur courage?
Sont-ils adéquatement protégés?



INTÉGRITÉ | ÉQUITÉ | TRANSPARENCE

4

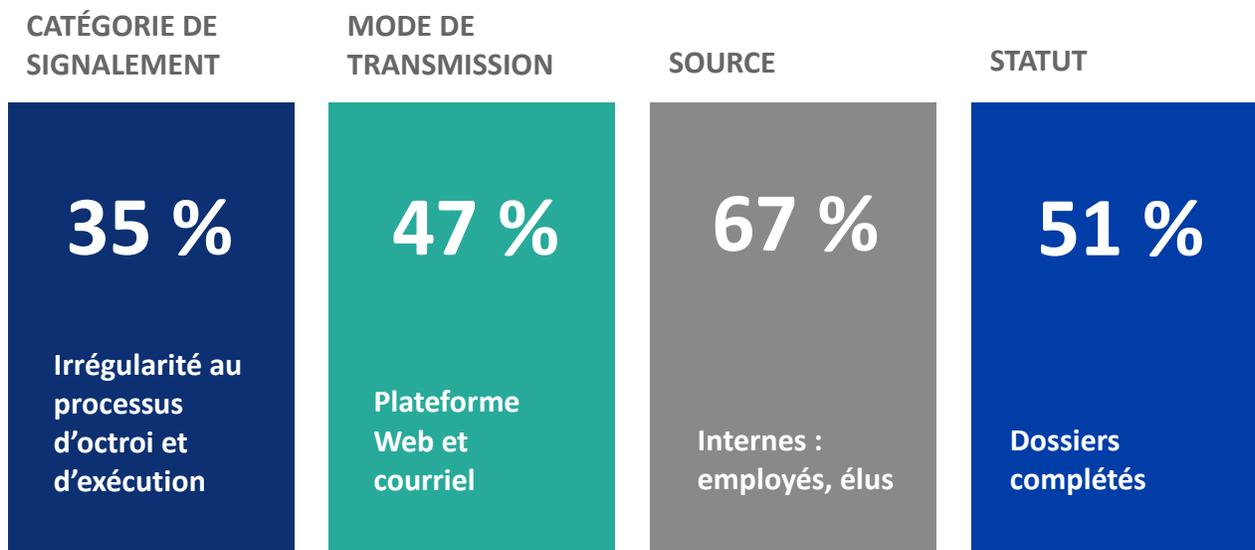
LIGNE DE SIGNALEMENT ET ACTIVITÉS D'ENQUÊTE

4. Ligne de signalement et activités d'enquête

La présente section comporte des statistiques et les faits saillants qui ont marqué la première année suivant la mise en place du mécanisme de signalement en matière de gestion contractuelle à la Ville. Une sélection de cas est également présentée afin d'illustrer la variété des interventions réalisées.

FIGURE 6 – FAITS SAILLANTS

51 SIGNALEMENTS



Comme il s'agit de notre premier bilan annuel, nous avons cru bon de décrire les différents types d'activités de détection et d'enquête que nous effectuons. Ces activités regroupent les enquêtes administratives déclenchées à la suite de la réception d'un signalement ainsi que les enquêtes dites « approfondies ». Peu importe le type d'enquête, chacune a une assise contractuelle.

4.1. Types d'enquêtes

Les **enquêtes administratives** déclenchées à la suite de la réception d'un signalement ou à l'initiative de l'inspectrice générale portent généralement sur un contrat en particulier ou sur des contrats d'un secteur spécifique. Voici quelques exemples de situations qui nous ont été signalées :

- Exigences au devis jugées trop sévères en ce qui a trait à l'expérience requise;
- Exigences techniques restrictives;
- Devis considérés comme étant dirigés;
- Appel d'offres d'un secteur précis, qui ne comporte qu'une seule soumission, année après année;
- Écart important entre le prix d'une soumission et l'estimation interne et/ou le prix d'autres soumissions.

Si l'enquête a lieu durant la période d'affichage de l'appel d'offres, l'intervention du BIC peut mener à la publication d'un addenda, par exemple pour corriger une irrégularité au devis. Si elle a lieu au-delà de la période d'adjudication, elle visera soit à pointer des exigences qui ont pu avoir pour effet de limiter la concurrence, soit à mettre en lumière des non-conformités. Ces éléments pourront, via des recommandations, être corrigés lors des prochains appels d'offres.

L'**enquête approfondie**, quant à elle, vise à dresser le portrait global d'un secteur d'activité jugé plus à risque ou comportant une problématique, par exemple en termes de concurrence. La décision d'entreprendre ce type d'enquête émane d'observations sur le terrain, de notre vigie corporative ou du partage d'informations avec nos partenaires. Les objectifs de ce type d'enquête sont notamment de cerner les risques, d'identifier les problématiques et, finalement, de trouver des solutions pour favoriser l'ouverture du marché et, conséquemment, une saine concurrence dans ce secteur d'activité. Que ce soit par une enquête administrative déclenchée à la suite de la réception d'un signalement ou par une enquête approfondie, des comportements qui ne sont pas éthiques peuvent être détectés.

L'enquête approfondie, qui est de nature plus complexe, requiert une analyse documentaire étoffée. Elle nécessite généralement plusieurs rencontres, que ce soit avec certains employés de la Ville, des fournisseurs, des soumissionnaires potentiels ou des consultants externes. Incidemment, ces enquêtes prennent plus de temps et s'échelonnent sur plusieurs mois. Les enquêtes menées en 2019 ont permis d'identifier des secteurs de risque. Bien que notre priorité ait été

de répondre aux signalements reçus, nous avons entamé une planification pour nous pencher sur ces secteurs dans la prochaine année.

4.2. Statistiques – Ligne de signalement

Durant sa première année d'opération, le BIC a reçu 51 signalements. Lorsqu'un signalement est reçu, la première étape consiste à déterminer si l'objet de l'allégation qu'il contient relève du champ de compétence du BIC. S'il ne correspond pas à notre mandat, nous transférons le signalement à la direction ou à l'organisme concerné, toujours en ayant obtenu au préalable l'accord du lanceur d'alerte. En cas de refus du lanceur d'alerte de donner son accord, nous orientons ce dernier vers l'entité appropriée.

Les signalements reçus depuis décembre 2018 ont été classés selon leur nature en cinq catégories, comme le présentent les deux figures qui suivent.

FIGURE 7 – RÉPARTITION DES SIGNALEMENTS REÇUS PAR CATÉGORIE (NOMBRE)

51 SIGNALEMENTS

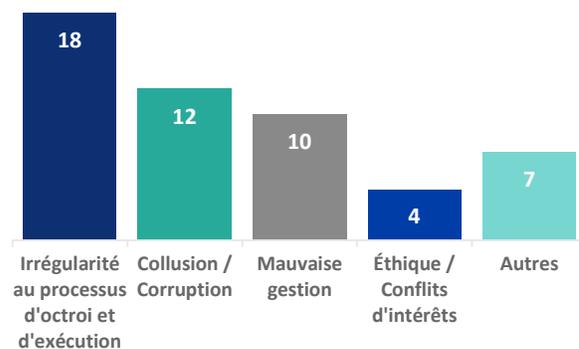
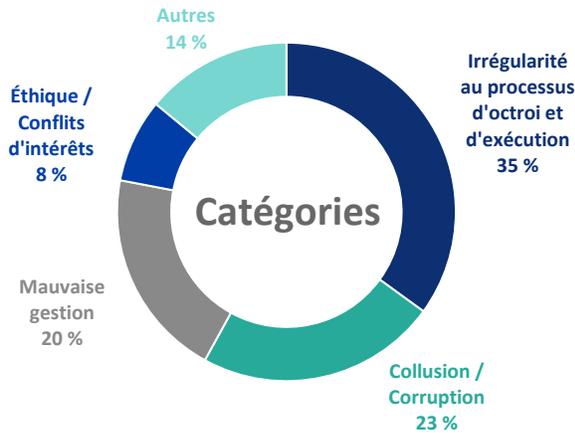


FIGURE 8 – RÉPARTITION DES SIGNALEMENTS REÇUS PAR CATÉGORIE (POURCENTAGE)

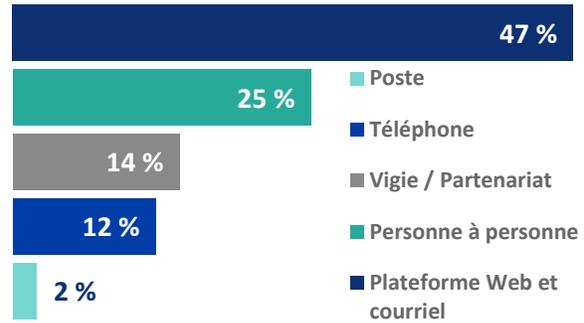


Ainsi, nous observons que 35 % des signalements reçus concernent des irrégularités au processus d'octroi ou d'exécution de contrats. Cette catégorie comprend des signalements qui portent notamment sur des exigences techniques restrictives qui font en sorte que le devis apparaît dirigé, des clauses de cautionnement élevées et/ou relatives à l'expérience qui seraient non justifiées faisant en sorte de restreindre le nombre de soumissionnaires potentiels et le non-respect des clauses prévues au contrat.

Dans certains cas, les lanceurs d'alerte nous font part de leur doute quant à une possible collusion lors de la publication des résultats d'ouverture des soumissions. Par exemple, il n'y avait qu'un seul soumissionnaire lors d'un appel d'offres et cette situation est récurrente, ou bien on observe un écart de prix marqué entre les prix des soumissionnaires. Certains nous parlent de liens entre employés et fournisseurs pouvant être problématiques. Ces signalements se trouvent dans la catégorie « collusion / corruption » et représentent 23 % des signalements reçus. La catégorie « mauvaise gestion », quant à elle, contient des signalements qui touchent au non-respect de politiques internes de la Ville. Finalement,

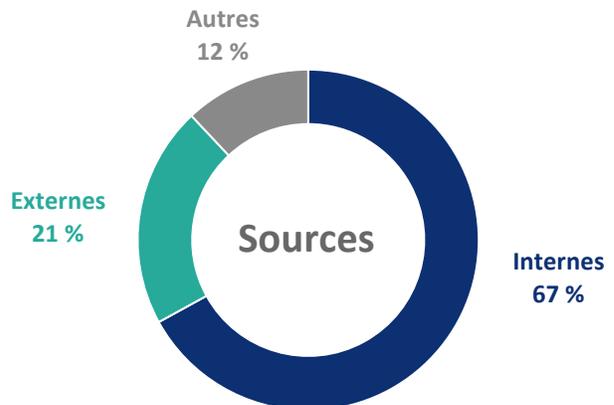
certains signalements peuvent contenir plus d'un type d'allégation.

FIGURE 9 – MODE DE TRANSMISSION



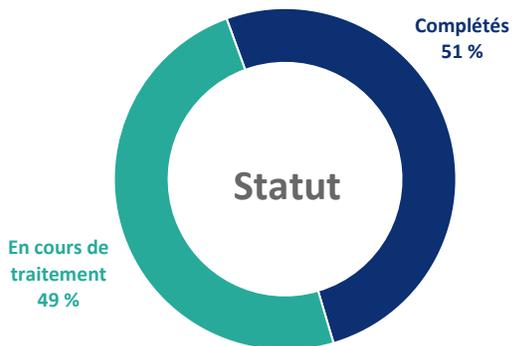
Les lanceurs d'alerte peuvent faire des signalements via la plateforme Web de signalement, en personne, par courriel, par téléphone ou par la poste. La figure 9 ci-dessus donne la répartition des signalements reçus selon le mode de transmission. En 2019, 47 % des signalements ont été transmis via la plateforme Web ou par courriel. De plus, 25 % de nos dossiers de signalement ont été ouverts à la suite de discussions de personne à personne.

FIGURE 10 – SOURCES DES SIGNALEMENTS



La figure 10 permet de constater que les signalements proviennent principalement de sources internes (67 %), c'est-à-dire d'employés et d'élus. Ces chiffres montrent à quel point les employés de la Ville sont investis dans la lutte aux manquements à l'intégrité et aux règles applicables. Surtout, ils nous indiquent que nous établissons un lien de confiance et que les employés se sentent à l'aise de s'exprimer. Par ailleurs, des citoyens, des fournisseurs et des soumissionnaires se sont également adressés à nous dans une proportion de 21 %. La catégorie « autres », quant à elle, regroupe un signalement anonyme ainsi que cinq dossiers émanant de notre vigie corporative ou provenant de partenaires.

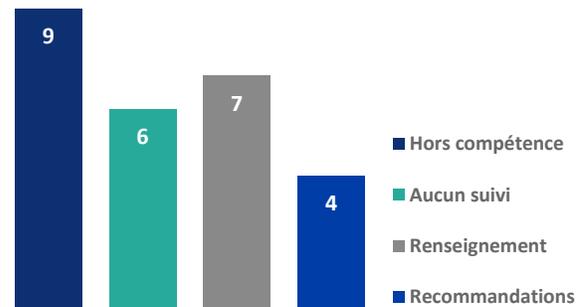
FIGURE 11 – STATUT DES SIGNALEMENTS



La figure 11 présente les statistiques concernant le statut des signalements reçus. En date du 31 janvier 2020, 26 analyses de dossiers de signalements étaient complétées, représentant 51 % du nombre total de dossiers reçus, alors que 25 dossiers de signalements étaient en cours de traitement.

FIGURE 12 – STATISTIQUES DOSSIERS COMPLÉTÉS

26 DOSSIERS COMPLÉTÉS



La figure 12 montre les statistiques sur les dossiers complétés. En 2019, six des neuf signalements qui ont été considérés hors de notre champ de compétence ont été transférés à d'autres entités⁸.

Après analyse, il peut arriver que nous décidions de fermer un dossier de signalement parce que l'allégation n'est pas étayée par des preuves suffisantes, qu'elle est non fondée ou, dans de rares circonstances, qu'elle est considérée comme ayant peu d'impact. La catégorie « aucun suivi » comprend six signalements complétés.

Les dossiers complétés transférés en « renseignement » l'ont été notamment parce que l'allégation n'était pas étayée par des preuves suffisantes, mais dont la nature demeure un sujet d'intérêt parce qu'elle concerne un domaine ou une problématique particulière dans les exigences contractuelles. Les renseignements ainsi cumulés peuvent, lorsque recoupés avec des informations supplémentaires sur des dossiers actifs, permettre d'initier des enquêtes approfondies. Un total de sept dossiers complétés ont été transférés dans une banque de renseignements.

⁸ Au Service de police de l'agglomération de Longueuil, au Bureau du vérificateur général de la Ville de Longueuil et à l'Autorité des marchés publics.

La catégorie « recommandations » comprend les signalements pour lesquels il a été décidé que la formulation de recommandations était requise aux termes de l'enquête. Les recommandations peuvent être à la fois en matière de gestion, d'amélioration des contrôles ou d'annulation d'appel d'offres. Un total de 15 % des dossiers complétés en 2019 a fait l'objet de recommandations.

4.3. Faits saillants d'enquêtes réalisées

Certaines problématiques ont été identifiées lors des enquêtes menées par le BIC. Le cas échéant, nous avons recommandé la mise en place de mesures nécessaires pour corriger les causes sous-jacentes à celles-ci.

Les communications interdites et d'influence

Dans le cadre d'un appel d'offres alors en cours, nous avons reçu un signalement portant sur de la collusion possible entre deux soumissionnaires. Notre enquête effectuée à cet égard nous a amenés à conclure que la collusion entre ceux-ci était peu probable. En effet, en analysant les documents qui nous ont été transmis au cours de l'enquête, nous avons découvert que l'un des soumissionnaires avait envoyé plusieurs courriels au représentant désigné à l'appel d'offres ainsi qu'à d'autres membres du personnel de la Ville quelques jours après l'ouverture publique des soumissions. Dans ces courriels, le soumissionnaire pointait les non-conformités de son concurrent. Nul doute que ces communications visaient à influencer la décision de la Ville en vue de l'adjudication du contrat. Ces communications d'influence sont en contravention avec le RGC. Par conséquent, nous avons recommandé que la soumission de ce soumissionnaire soit rejetée. En donnant suite à notre recommandation et considérant que l'autre soumissionnaire avait déjà été déclaré non conforme par la Direction de l'approvisionnement, la Ville n'a eu d'autre choix que d'annuler le processus d'appel d'offres.

Soulignons que dans un autre appel d'offres, la Ville a rejeté une soumission sur la base de ces mêmes motifs en décembre dernier. Dans les deux cas, les fonctionnaires visés par ces communications ont eu le bon réflexe de ne pas y répondre. Dans le cadre des rétroactions que nous avons effectuées avec les directions concernées, nous avons recommandé de mettre en évidence, dans les documents d'appels d'offres, les règles quant aux communications interdites, afin que les soumissionnaires prennent davantage conscience de la portée de tels gestes. De plus, nous avons suggéré de rappeler aux fonctionnaires de la Ville l'importance de ne pas répondre à ce type de communication.

Une proposition surprenante d'un fournisseur

Une direction de la Ville est aux prises avec des pannes et des bris récurrents d'équipements spécialisés en fin de vie. Sur demande, le fournisseur a toujours effectué les réparations selon l'entente d'entretien. Compte tenu de l'impact de ces bris sur les opérations et sur le niveau de service aux citoyens, l'employé responsable a demandé au fournisseur s'il serait possible de louer un appareil pour une période de six mois, le temps de procéder à un appel d'offres pour le remplacement des équipements actuels. Le fournisseur a alors proposé de prêter gratuitement l'équipement, en échange de la garantie d'obtention du prochain contrat. Le caractère non conforme de cette proposition a immédiatement été soulevé au fournisseur avec les explications appropriées par l'employé responsable. Aux termes de notre enquête, nous avons conclu qu'aussi bien l'employé que la direction en cause ont été exemplaires dans leur façon d'intervenir avec le fournisseur concerné. Précisons qu'au moment où l'entente antérieure a été conclue, les clauses d'évaluation de rendement des fournisseurs n'étaient pas encore systématiquement incluses dans tous les appels d'offres. Nous avons profité de l'occasion pour nous assurer qu'elles seraient incluses dans les documents du prochain

appel d'offres et pour en rappeler les objectifs à l'employé responsable.

Des exigences qui ferment le marché

La Ville a publié un appel d'offres public comportant des exigences qui limitaient le nombre d'entreprises aptes à déposer une soumission. Selon notre analyse, un seul fabricant avec un distributeur exclusif québécois aurait pu être considéré comme conforme. Les vérifications effectuées ont démontré que le potentiel limitatif de ces exigences avait été soulevé par la Direction de l'approvisionnement lors du précédent appel d'offres et avant celui en cours à la direction requérante. Cette dernière avait décidé de les maintenir, alléguant que tenir un inventaire de plusieurs types de pièces de marques différentes avait des répercussions opérationnelles et financières pour la Ville. De plus, le manque d'expertise technique a été soulevé quant à la capacité d'analyse de la conformité des différents produits offerts sur le marché.

Soulignons que ce soumissionnaire remporte les appels d'offres lancés par la Ville depuis plusieurs années, souvent sans concurrence. Nous avons rencontré les directions, tant celle requérante que celle de l'approvisionnement, pour discuter de notre analyse comparative d'appels d'offres avec d'autres villes. Nous avons formulé des recommandations dans le but d'ouvrir le marché et de favoriser la concurrence, le tout sur des bases de performance. À la suite de l'intervention du BIC, la direction requérante a été très réceptive, a accepté de modifier les exigences et de relancer un nouvel appel d'offres.

Non-respect de l'exigence portant sur une demande d'équivalence

Une soumission déposée dans le cadre d'un appel d'offres public ne respectait pas les exigences du devis et proposait une solution équivalente sans qu'aucune demande n'ait été faite en ce sens à la

Ville pendant le processus d'appel d'offres. Une demande d'équivalence faite par un fournisseur à la Ville, telle que prévue dans les documents d'appel d'offres, assure l'équité dans le traitement des soumissionnaires. Lorsque nous avons discuté de ce constat avec la Direction de l'approvisionnement, cette dernière a convenu que cette omission de la part du fournisseur a rendu sa soumission non conforme administrativement. Puisqu'il n'y avait qu'une seule autre soumission, elle aussi non conforme, l'appel d'offres a été annulé.

Diagnostic portant sur un appel d'offres annulé

À la suite de l'annulation d'un appel d'offres, le BIC a procédé à une enquête du processus d'octroi afin de s'assurer que celui-ci était conforme au cadre normatif et aux bonnes pratiques. L'enquête a permis de formuler plusieurs recommandations portant sur des améliorations à apporter tant à l'encadrement du processus, que sur des modifications aux documents d'appel d'offres. Ces modifications avaient notamment pour objectif d'améliorer le processus d'évaluation des offres et proposaient des pistes de réflexion pour bonifier le contenu du futur devis technique.

Relations familiales et conflits d'intérêts

Une problématique a été soulevée quant à de potentiels conflits d'intérêts entre des employés de la Ville et certains fournisseurs. Il faut d'abord préciser que cet aspect est traité dans le *Règlement constituant le code d'éthique et de déontologie des employés et des membres des comités et des commissions de la Ville de Longueuil* (CO 2012-728). Ce règlement, entré en vigueur le 3 octobre 2012, traite notamment des conflits d'intérêts, de la communication des renseignements confidentiels et de leurs usages. Il précise également les mécanismes de prévention mis en place.

Dans le cadre de cette problématique, des employés ont été rencontrés pour vérifier avec eux si des mesures ont été mises en place pour protéger la Ville. Pour l'instant, il semble qu'aucune procédure n'existe outre l'application du règlement ou les mises en garde usuelles pour

les participants à des comités de sélection. Aux termes de ces rencontres, nous souhaitons formuler des recommandations concernant la mise à jour d'un guide des bonnes pratiques en matière d'intégrité et d'éthique.

5

PRIORITÉS 2020



INTÉGRITÉ | ÉQUITÉ | TRANSPARENCE

5. Priorités 2020

Nous avons consacré une proportion importante de nos efforts de la première année d'existence du BIC à travailler plusieurs chantiers administratifs essentiels à la mise en place d'un bureau d'inspection comme le nôtre. Maintenant que plusieurs de ces démarches sont complétées, nous aurons plus de temps à consacrer à des aspects de notre mandat que nous n'avons pas pu pleinement développer en 2019. En 2020, nos priorités s'articuleront autour de quatre orientations principales ayant pour objectif de cibler des interventions avec un maximum d'impact.

5.1. Mettre en place une vigie contractuelle

L'inspectrice générale peut déclencher une enquête à la suite de la réception d'un signalement, mais également de sa propre initiative. Bien que le traitement des signalements que nous recevons demeurera une priorité, nous souhaitons mettre en place une veille sur l'octroi et l'exécution de certains contrats afin de favoriser l'intégrité des processus, le respect des dispositions légales et des exigences contractuelles. Conscients que nous ne pouvons intervenir sur tous les fronts, nous avons ciblé des secteurs plus à risque vers lesquels nous entendons exercer une surveillance accrue. Les objectifs visés par ces interventions sont de prévenir des situations de non-conformité et de permettre d'intervenir en amont en alertant les responsables, le cas échéant, qui pourront ainsi apporter des correctifs et poursuivre le processus d'adjudication des contrats.

5.2. Effectuer des enquêtes approfondies

Le nombre de signalements que nous recevons ainsi que le degré de complexité des enquêtes qui en découlent peuvent varier énormément. Il est donc difficile de prévoir la charge de travail d'enquête qui sera requise au cours d'une année donnée. Tout de même, nous projetons d'entreprendre des enquêtes de fond sur des

secteurs d'activités considérés comme étant vulnérables, par exemple en raison d'un historique de contrôle de marché ou d'indices de collusion. Les constatations et les recommandations découlant des rapports d'enquêtes visent à sensibiliser et à informer les personnes occupant des postes clés dans le processus d'octroi et de gestion de contrats au sujet d'éléments pouvant entraver la saine concurrence et affecter l'intégrité du processus.

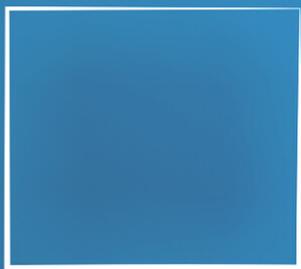
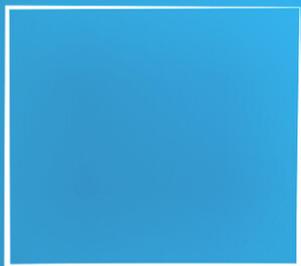
5.3. Réaliser des activités de sensibilisation et de formation aux employés

Depuis la mise en place de notre Bureau, nous avons effectué plusieurs démarches de sensibilisation afin de faire connaître la mission et le mandat du BIC auprès des employés, des organismes et des fournisseurs. En 2020, nous entendons entreprendre des activités de formation auprès des employés impliqués dans le processus de gestion contractuelle afin qu'ils puissent mieux reconnaître et ainsi prévenir les manquements aux règles applicables et à l'intégrité. Nous souhaitons accroître notre présence sur le terrain afin de leur donner des moyens d'agir face à des situations présentant des indices d'irrégularités ou des risques d'atteinte à l'intégrité. Dans le cadre de ces présentations, nous désirons inclure des exemples concrets issus des dossiers d'enquêtes du BIC.

5.4. Consolider et optimiser nos méthodes de travail et d'enquête

En 2020, nous avons comme objectif de consolider et d'optimiser nos méthodes de travail. Avec

le déploiement de notre nouvelle infrastructure technologique, nous souhaitons optimiser nos méthodes de travail grâce à l'intégration de nouveaux outils informatiques, notamment pour la gestion de nos dossiers de signalements et pour l'analyse et le forage de données.



Pour faire un signalement

1 866 242(BIC)-9902
alias-solution.com/contact/fr/bic
bic.longueuil.quebec/signalement

Bureau d'inspection contractuelle

550, chemin de Chambly, local 260
Longueuil (Québec) J4H 3L8

bicadmin@biclongueuil.ca
bic.longueuil.quebec