



Mémoire du
Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal
(SPPMM)

présenté à la

**Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion
des contrats publics dans l'industrie de la construction**

**Améliorer les pratiques de gestion
pour combattre la collusion et la corruption**

Juillet 2014

Sommaire du mémoire

Améliorer les pratiques de gestion pour combattre la collusion et la corruption

Afin d'éviter de nouveaux scandales comme ceux qui ont été révélés par la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau), le Syndicat des professionnelles et professionnels de Montréal (SPPMM) privilégie une stratégie de prévention basée sur l'amélioration des pratiques de gestion à la Ville de Montréal.

Par ailleurs, le SPPMM estime que la mise en place d'organismes de surveillance et l'instauration d'une ligne éthique resteront insuffisantes si ces organismes n'ont pas de réels pouvoirs et si des mécanismes de protection ne sont pas mis en place.

Le mémoire du SPPMM relève une série de lacunes et de dysfonctionnements dans la gestion de la Ville tels que :

- La précarité d'emploi qui rend les employés plus sensibles aux pressions de l'appareil politique et de ses supérieurs hiérarchiques ;
- Les procédures de recrutement et de promotion incohérentes et propices au favoritisme et au trafic d'influence ;
- L'absence de règles précises et uniformes pour l'exécution du travail qui ouvrent une porte aux activités douteuses ;
- Une organisation du travail confuse qui rend difficile l'identification des responsabilités et de l'imputabilité ;
- La multiplication des contrats de services à l'extérieur à la suite de coupures de postes ;
- L'absence de mécanisme protégeant les divulgateurs.

À la suite de ces constats, le SPPMM, propose 10 recommandations à la Commission.
(voir page suivante)

RECOMMANDATIONS

En conséquence de ce qui précède, le Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal (SPPMM) recommande :

1. Que l'évaluation de la compétence lors de l'embauche à la Ville de Montréal soit de nouveau sous la responsabilité de la Commission de la fonction publique de Montréal (CFPM), seule entité neutre et indépendante. Les gestionnaires feront alors leur choix parmi les candidats qui se sont qualifiés, comme c'était le cas avant 2003.
2. Que la compétence de toute personne accédant à un poste de professionnel, même à un statut précaire, soit évaluée.
3. Que les pouvoirs des instances de contrôle et de vérification soient considérablement renforcés de manière à leur permettre d'assurer un suivi serré des mesures de redressement qu'ils auront identifiées et, au besoin, en mesure d'en imposer la mise en œuvre.
4. Que le recours à l'externe soit limité à des besoins non récurrents et lorsqu'il est clairement établi qu'il s'agit d'une solution plus économique.
5. Que le recours à de la main-d'œuvre à statut précaire soit encadré et surveillé.
6. Que les programmes de formation continue du personnel soient intensifiés et que soit facilitée la mobilité des employés afin de permettre le maintien et l'élargissement de leur expertise professionnelle.
7. Que des manuels de procédures administratives clairs et précis, applicables à l'ensemble de la Ville, soient mis en place.
8. Que le mécanisme de signalement d'agissements suspects soit assorti d'une norme de recevabilité et que cette norme repose sur la notion de « doute raisonnable » quant à l'existence d'une activité illicite ou illégale.
9. Que l'organisme qui chapeauterait le mécanisme de signalement dispose de larges pouvoirs d'enquête.
10. Que le mécanisme de signalement d'activités suspectes à mettre en place soit assorti de mesures de protection à l'endroit de l'auteur du signalement.

Table des matières

| | |
|--|---|
| Sommaire du mémoire | i |
| Introduction | 1 |
| I. Des lacunes importantes à combler | 2 |
| A. La précarité d'emploi : une menace à l'intégrité de l'administration publique | 2 |
| 1. Chez les professionnels municipaux | 2 |
| 2. Chez les cadres | 2 |
| B. Procédures de recrutement et de promotion incohérentes et propices au favoritisme et au trafic d'influence | 3 |
| C. Vulnérabilité d'une main-d'œuvre sans formation continue adéquate | 4 |
| D. Absence de règles précises et uniformes pour l'exécution du travail : une porte ouverte aux activités douteuses | 4 |
| E. Imputabilité difficile à cause d'une organisation du travail confuse | 5 |
| F. Les contrats de services à l'extérieur : un obstacle à la pérennité de l'organisation | 5 |
| G. L'absence de mécanisme de protection des divulgateurs : source d'omerta | 6 |
| 1. Norme de recevabilité | 7 |
| 2. Pouvoirs d'enquête | 7 |
| 3. Protection contre toute forme de représailles | 8 |
| II. Recommandations | 9 |

Introduction

Le Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal (SPPMM) représente quelque 2 000 professionnels à l'emploi de la Ville de Montréal ainsi que de cinq villes de banlieues reconstituées. Il représente des professionnels généraux occupant diverses fonctions relevant de la presque totalité des domaines d'activités municipales, tels que l'aménagement du territoire, les finances, le développement culturel social et sportif, l'informatique, l'évaluation foncière, la gestion immobilière, les communications, etc.

Un grand nombre des membres du SPPMM occupent des fonctions dont l'encadrement et les modalités de l'exécution du travail sont susceptibles de faire l'objet de recommandations de la part de la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*.

Ces fonctions sont notamment les suivantes :

- Conseiller en aménagement
- Évaluateur
- Gestionnaire immobilier
- Architecte paysagiste
- Conseiller en immobilier
- Chargé de projet
- Conseiller en planification
- Agent de recherche
- Conseiller en approvisionnement

Nous croyons donc utile de faire part à la Commission de nos commentaires sur les causes des dérives mises au jour par la Commission et de nos suggestions de solutions.

Dans ce mémoire, le SPPMM se concentre sur certaines questions qui touchent particulièrement ses membres, soit la gestion des ressources humaines et l'organisation du travail.

Le SPPMM estime que, bien que des organismes de surveillance et l'instauration d'une ligne éthique puissent diminuer la fraude et la corruption, cela restera insuffisant si ces organismes n'ont pas de réels pouvoirs et si des mécanismes de protection ne sont pas mis en place. C'est pourquoi le SPPMM salue l'adoption de la *Loi sur l'inspecteur général* notamment parce que les pouvoirs qui lui sont conférés nous semblent de nature à rendre son travail efficace.

Toutefois, le SPPMM privilégie une stratégie de prévention basée sur de meilleures pratiques de gestion.

Note :

Les professionnels scientifiques à pratique exclusive ne faisant pas partie du SPPMM ont produit leur propre mémoire à la Commission.

Note préliminaire :

Le SPPMM a pris connaissance d'un rapport remis le 8 mai 2013 par un Comité conseil mandaté par l'administration municipale et présidé par M. Jacques Léonard, dont les travaux portaient sur la gestion des contrats à la Ville de Montréal. Il invite la Commission à s'en inspirer dans la rédaction de ses conclusions.

I. Des lacunes importantes à combler

A. La précarité d'emploi : une menace à l'intégrité de l'administration publique.

1. Chez les professionnels municipaux

Au fil des ans, nous avons constaté que la Ville a de plus en plus recours à des employés à statut précaire sur des périodes de plus en plus longues.

On peut comprendre qu'un employeur ait recours à cette pratique dans des situations temporaires ou exceptionnelles et pour des besoins ponctuels non récurrents. Cependant, la Ville de Montréal utilise des travailleurs à statut précaire au-delà des limites de l'acceptable. Selon les dernières données à notre disposition, ce type de main-d'œuvre représentait 31 % des professionnels généraux syndiqués à la Ville de Montréal.

Or, la permanence d'emploi est d'abord et avant tout un instrument visant à contribuer à l'intégrité des institutions publiques. Le recours à l'externe doit être limité à des besoins non-récurrents et lorsqu'il est clairement établi qu'il s'agit d'une solution plus économique ; sinon, la Ville ne dispose plus de suffisamment d'expertise à l'interne pour évaluer les ressources externes. De plus, la personne dont le lien d'emploi, et donc le revenu, ne tiennent qu'à un fil risque d'être plus sensible aux pressions de l'appareil politique et de ses supérieurs hiérarchiques.

2. Chez les cadres

Les effets pervers de la précarité d'emploi ne s'arrêtent pas aux seuls employés temporaires : elle touche aussi les cadres. À la Ville de Montréal où elle est devenue quasi endémique, la précarité de l'emploi a des effets en cascade : les cadres ne bénéficiant plus d'un emploi permanent, risquent d'être plus perméables aux pressions visant à influencer les résultats des recommandations demandées à leur personnel.

B. Procédures de recrutement et de promotion incohérentes et propices au favoritisme et au trafic d'influence.

Le renforcement du rempart anti-collusion et anti-corruption passe par le recrutement d'employés hautement qualifiés selon un processus impartial, rigoureux et crédible.

Jusqu'en 2003, la Commission de la fonction publique de la Ville de Montréal (CFPM) assumait tous les processus d'évaluation de la compétence, préalables au recrutement et à la promotion des postes permanents.

Malheureusement, cet organisme a perdu l'essentiel de ses responsabilités à l'occasion d'importantes modifications à la charte de la Ville (Loi modifiant la charte de la Ville de Montréal (L.Q. 2003 c. 28) Bien que, en vertu de l'Art 57.4, le conseil de Ville puisse attribuer à la CFPM d'autres fonctions, son rôle se limite toujours à des pouvoirs d'enquête et de recommandation sans aucune autorité réelle.

Ces modifications à la charte de la Ville ont eu des conséquences déplorables : chaque service ou arrondissement est devenu responsable de la dotation des postes relevant de sa juridiction. Ainsi, depuis 2003, certaines personnes ont pu accéder à des positions stratégiques sans avoir été l'objet d'un processus d'évaluation des compétences efficace et crédible.

Depuis lors, le Conseil municipal a adopté en septembre 2011 une *Politique de dotation et de gestion de la main-d'œuvre* dont les principes sont valables et qui apporte des améliorations, notamment en étendant l'évaluation de la compétence aux postes temporaires. Toutefois, cette politique nous paraît bien incomplète, car elle ne prévoit pas de dispositions pour assurer qu'elle soit respectée. La Ville continue donc d'embaucher de la main-d'œuvre à statut précaire sans affichage et sans évaluation de la compétence. De plus, la durée d'embauche d'un occasionnel peut durer jusqu'à trois ans : il est inconcevable qu'un individu pouvant être à l'emploi de la Ville pour une aussi longue période ne soit soumis à aucun processus d'évaluation des compétences.

Pour les cadres, la situation est encore plus délicate. Un grand nombre de nominations sont décidées en dehors de tout processus d'évaluation des compétences reconnu. Ainsi, dans son dernier rapport annuel, la CFPM rappelle qu'en 2012, 30 % des postes de cadre à combler l'avaient été sans affichage et, donc, sans évaluation des compétences et que, dans 80 % de ces cas, cette pratique n'était même pas conforme à la *Politique de dotation et gestion de la main-d'œuvre*.

Depuis 2011, toutefois, la dotation a été centralisée au service des Ressources humaines, (précédemment appelée Capital humain). Cette modification a été vue de prime abord comme une amélioration, parce qu'elle permet l'uniformisation des processus d'évaluation et une évaluation par des experts. Cependant, le Capital humain

– redevenu les Ressources humaines – n'est pas un organisme neutre et indépendant comme la CFPM.

Malgré cette centralisation entre les mains des Ressources humaines, la Ville continue d'embaucher de la main-d'œuvre à statut précaire sans qu'il n'y ait d'évaluation des compétences par des experts neutres et indépendants. Dans cette situation, comment pourrait-on éviter toute irrégularité ?

C. Vulnérabilité d'une main-d'œuvre sans formation continue adéquate

Nombre de professionnels représentés par le SPPMM doivent constamment faire valoir les intérêts de la Ville auprès d'acteurs externes, notamment dans les domaines du développement immobilier et de l'industrie de la construction.

Pour remplir leur rôle, les professionnels de la Ville doivent être à la fine pointe des connaissances professionnelles et techniques propres à leur domaine d'expertise afin d'assurer la meilleure défense des intérêts de la Ville.

Cette actualisation des connaissances nous apparaît particulièrement nécessaire pour tous les employés de la Ville qui gèrent des contrats ou exercent des activités de contrôle ou de surveillance.

D. Absence de règles précises et uniformes pour l'exécution du travail : une porte ouverte aux activités douteuses.

Il existe une grande confusion chez les professionnels que nous représentons quant à l'identification de ce qui est acceptable ou pas.

Si certains gestes tels que l'abus de confiance, la corruption ou la collusion sont reconnus comme inacceptables, une trop grande confusion règne à propos d'autres comportements dont le caractère répréhensible n'est pas aussi manifeste. À titre d'exemple : à quels types d'activités sociales est-il ou pas convenable de participer ? Quelles sont les marques de reconnaissance que l'on peut accepter et celles que l'on doit refuser ?

Bien que le code de conduite, adopté en juin 2009 et tel que modifié en décembre 2012, établisse des règles générales en matière d'éthique, beaucoup d'encadrements administratifs restent à clarifier et à uniformiser. En effet, en vertu de la règle de la non-discrimination dans l'imposition de mesures disciplinaires, un syndicat pourrait, conformément à son devoir de juste représentation découlant du code du travail (L.R.Q. c. c-27), être contraint à défendre, avec de réelles chances de succès, des actes objectivement répréhensibles si de tels gestes avaient été tolérés ailleurs par le même employeur.

Considérant à la fois l'histoire récente de la Ville de Montréal, la taille de son organisation, ainsi que son mode de fonctionnement, une vaste opération de clarification et d'uniformisation des méthodes de travail s'impose. Une opération de sensibilisation de l'ensemble du personnel et des élus devrait suivre tant à la Ville centre que dans les arrondissements.

E. Imputabilité difficile à cause d'une organisation du travail confuse

Il est souvent difficile, à la Ville de Montréal, d'identifier le responsable d'une recommandation ou d'une prise de décision. La diversité des pratiques de gestion et, dans certains domaines, l'absence de règles claires sont sources de confusion et constituent un obstacle majeur à toute forme d'imputabilité tout en privant la Ville de reddition de comptes, ce qui favorise l'impunité. Par exemple, il arrive qu'un sommaire décisionnel comporte plusieurs signataires et il est alors impossible d'identifier la contribution et la responsabilité de chacun de ces signataires.

Il est primordial qu'on laisse aux professionnels la latitude nécessaire pour exercer leur expertise et faire des recommandations pertinentes. Les professionnels se sentent parfois tiraillés entre leur souci de développer des recommandations qui soient conformes aux règles de l'art propres à leurs disciplines et les indications reçues de leurs supérieurs en faveur d'une solution préalablement identifiée. Certes, les professionnels ne s'attendent pas à ce que toutes leurs recommandations soient retenues, mais ils veulent pouvoir proposer les meilleures solutions, en toute indépendance. Ils demeurent pleinement conscients que les décisions ne leur appartiennent pas. Ils tiennent cependant à formuler leur opinion afin que les décideurs puissent exercer leur choix en toute connaissance de cause.

Il arrive que des décisions doivent être prises sur des sujets sensibles dont tous les aspects n'ont pas à être discutés dans les documents publics que sont les systèmes de gestion des dossiers décisionnels (GDD). Des pièces jointes, avec ou sans possibilité de consultation élargie, peuvent alors être insérées pour permettre aux décideurs d'avoir toute l'information disponible, sans alourdir les sommaires décisionnels.

F. Les contrats de services à l'extérieur : un obstacle à la pérennité de l'organisation.

Le recours régulier à des entreprises de services professionnels pour planifier le développement de la Ville ou identifier ses besoins nous paraît dangereux sous deux aspects.

Le premier danger découle de la vulnérabilité croissante de la Ville à l'égard de ces entreprises en raison de l'érosion de l'expertise à l'interne. En d'autres termes, plus la Ville s'en remet à ces entreprises, moins elle demeure en mesure d'assurer son leadership sur son développement.

Le second danger découle des intérêts divergents de ces entreprises par rapport à ceux de la Ville. Beaucoup de ces entreprises offrent des services intégrés, allant de la planification des besoins jusqu'à l'exécution. La tentation est alors grande pour les sous-traitants de proposer des solutions allant au-delà des réels besoins municipaux.

Le pénible épisode des compteurs d'eau est un exemple frappant de ce danger.

Les coupures de postes ont fait perdre l'expertise à l'interne et ont rendu le recours à l'externe inévitable, rendant ainsi la Ville vulnérable aux dérapages révélés notamment devant la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*. C'est pourquoi l'annonce de l'abolition d'un poste sur dix d'ici cinq ans – soit 2700 postes – nous inquiète.

À ce propos, nous faisons nôtres les remarques du Comité conseil mandaté par l'administration municipale et présidé par M. Jacques Léonard, dont les travaux portaient sur la gestion des contrats à la Ville de Montréal. Ce rapport note notamment que : « Les règles d'application des programmes de subventions des gouvernements supérieurs contribuent à favoriser l'embauche de firmes externes, au détriment du développement d'une fonction publique forte, en ne permettant pas d'appliquer des montants de subventions versées au paiement de ressources internes. Cette approche se veut justifiée par le besoin de dynamisation de l'économie et de création d'emploi. Or, selon nous, la création d'emploi dans la fonction publique a la même valeur que celle du secteur privé ».

G. L'absence de mécanisme de protection des divulgateurs : source d'omerta

Un mécanisme de signalement d'activités suspectes assorti d'une protection absolue pour les divulgateurs aurait pu prévenir ou, au moins, réduire l'importance de plusieurs événements douteux dans la gestion de la Ville.

La confidentialité assurée aux divulgateurs n'est que théorique, car il est facile, dans de nombreux cas, de deviner son identité par recoupements.

La difficulté que nous voulons souligner le plus fermement est l'absence de cadre général pour éviter toutes représailles contre des employés ayant signalé des agissements suspects.

Le professionnel municipal est parfois déchiré entre les directives de ses supérieurs et ce qu'il pense être l'intérêt général du public. Comme les gestionnaires estiment que la loyauté à l'égard de l'employeur doit primer, en l'absence de protection formelle, le professionnel hésite à dénoncer quoi que ce soit si son emploi est en jeu ou s'il craint d'être pénalisé parfois pour le reste de sa carrière.

Aucun professionnel ne nous a informés être témoin de fraude, ce qui est normal puisque cela relève des autorités policières, par contre, plusieurs se sont posé des questions sur certaines décisions de gestion et certains agissements.

En l'absence d'un cadre général de protection des divulgateurs, notre obligation légale d'informer correctement le salarié, nous amène à sensibiliser les professionnels à leur obligation de loyauté à l'égard de leur employeur et de leurs collègues, et à les mettre en garde contre le risque de mesures disciplinaires s'ils procédaient à une divulgation de renseignement non préalablement autorisée par l'employeur ou par un tribunal.

De telles situations sont d'autant plus délicates que la personne qui doit décider l'imposition d'une mesure disciplinaire contre un divulgateur peut-être susceptible d'être mise en cause par ce signalement. On se trouve devant une situation inacceptable, où la partie accusée est aussi la partie qui punit son accusateur.

LE SPPMM est conscient que la Commission pourrait être amenée à formuler des recommandations portant sur la mise en place de mécanismes formels de signalement d'agissements suspects. De tels mécanismes sont déjà en place dans de nombreuses juridictions du monde occidental et notamment au Canada.

Ces mécanismes peuvent prendre plusieurs formes. Nous sommes persuadés que la Commission aura à se pencher sur différents modèles existants. Nous ne pouvons prétendre à proposer un modèle complet. Nous tenons cependant à énoncer trois caractéristiques que le modèle à mettre en place devrait comporter, à savoir : une norme de recevabilité, un pouvoir d'enquête et surtout, une protection à l'endroit de l'auteur du signalement.

1. Norme de recevabilité.

Afin d'éviter les abus ou l'engorgement du processus, une norme devrait encadrer ce processus. Un signalement imprécis ou manifestement vexatoire devrait être rejeté.

Par ailleurs, puisque les auteurs d'activités illicites ou illégales s'organisent pour laisser le moins de traces possibles, le mécanisme de signalement serait illusoire si l'auteur du signalement devait préalablement démontrer une intention de fraude dans un comportement avant de le signaler comme suspect. La norme de recevabilité d'un signalement devrait être bâtie sur la notion de « doute raisonnable ».

2. Pouvoirs d'enquête

Un tel mécanisme de signalement d'agissements suspects serait également illusoire si l'organisme chargé de le mettre en œuvre ne disposait pas de réels

pouvoirs d'enquête pour compléter le signalement reçu. C'est le corollaire du principe de « doute raisonnable ».

À cet égard, nous saluons l'adoption de la Loi sur l'inspecteur général de Montréal et les pouvoirs qui lui sont conférés.

3. Protection contre toute forme de représailles

Tout mécanisme de signalement d'agissements suspects serait absolument dérisoire si l'auteur d'un signalement ne bénéficiait pas d'une large protection contre toute forme de représailles. À cet égard, le régime de protection mis en place par les articles 15 à 17 du Code du travail pourrait constituer un modèle à suivre.

II. Recommandations

À la lumière des remarques qui précèdent, le SPPMM soumet les recommandations suivantes à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction :

1. Que l'évaluation de la compétence lors de l'embauche à la Ville de Montréal soit de nouveau sous la responsabilité de la Commission de la fonction publique de Montréal (CFPM), seule entité neutre et indépendante. Les gestionnaires feront alors leur choix parmi les candidats qui se sont qualifiés, comme c'était le cas avant 2003.
2. Que la compétence de toute personne accédant à un poste de professionnel, même à un statut précaire, soit évaluée.
3. Que les pouvoirs des instances de contrôle et de vérification soient considérablement renforcés de manière à leur permettre d'assurer un suivi serré des mesures de redressement qu'ils auront identifiées et, au besoin, en mesure d'en imposer la mise en œuvre.
4. Que le recours à l'externe soit limité à des besoins non récurrents et lorsqu'il est clairement établi qu'il s'agit d'une solution plus économique.
5. Que le recours à de la main-d'œuvre à statut précaire soit encadré et surveillé.
6. Que les programmes de formation continue du personnel soient intensifiés et que soit facilitée la mobilité des employés afin de permettre le maintien et l'élargissement de leur expertise professionnelle.
7. Que des manuels de procédures administratives clairs et précis, applicables à l'ensemble de la Ville, soient mis en place.
8. Que le mécanisme de signalement d'agissements suspects soit assorti d'une norme de recevabilité et que cette norme repose sur la notion de « doute raisonnable » quant à l'existence d'une activité illicite ou illégale.
9. Que l'organisme qui chapeauterait le mécanisme de signalement dispose de larges pouvoirs d'enquête.
10. Que le mécanisme de signalement d'activités suspectes à mettre en place soit assorti de mesures de protection à l'endroit de l'auteur du signalement.