

Commission permanente sur l'inspecteur général

**Commentaires et recommandations faisant suite à la
résiliation par l'inspecteur général du contrat visant
l'acquisition de 14 groupes motopompes pour l'usine
Atwater (appel d'offres 14-12725)**

Rapport déposé au conseil d'agglomération
le 25 août 2016

Service du greffe

Division des élections, du soutien aux commissions et de la réglementation
275, rue Notre-Dame Est, bureau R-134
Montréal (Québec) H2Y 1C6

La commission permanente sur l'inspecteur général

Présidente

*Mme Lorraine Pagé
Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville*

Vice-présidents

*M. Richard Bergeron
Arrondissement de Ville-Marie*

*M. Benoit Dorais
Arrondissement Le Sud-Ouest*

*Mme Erika Duchesne
Arrondissement de Rosemont – La Petite-
Patrie*

*M. Edgar Rouleau
Cité de Dorval*

Membres

*Mme Manon Barbe
Arrondissement de LaSalle*

*M. Éric Alan Caldwell
Arrondissement de Mercier – Hochelaga-
Maisonneuve*

*Mme Manon Gauthier
Arrondissement de Verdun*

*M. Jean-Marc Gibeau
Arrondissement de Montréal-Nord*

*M. Beny Masella
Ville de Montréal-Ouest*

*Mme Marie-Andrée Mauger
Arrondissement de Verdun*

*Mme Lili-Anne Tremblay
Arrondissement de Saint-Léonard*

Montréal, le 25 août 2016

M. Denis Coderre
Maire de Montréal
Membres du conseil d'agglomération
Hôtel de ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Mesdames,
Messieurs,

Conformément au règlement RCG 14-014, la Commission permanente sur l'inspecteur général a l'honneur de déposer au conseil municipal ses commentaires et recommandations faisant suite à la Résiliation par l'inspecteur général du contrat visant l'acquisition de 14 groupes motopompes pour l'usine Atwater (appel d'offres 14-12725).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

(ORIGINAL SIGNÉ)

(ORIGINAL SIGNÉ)

Lorraine Pagé
Présidente

Pierre G. Laporte
Secrétaire recherchiste

MISE EN CONTEXTE

Le 29 juin 2016, la Commission permanente sur l'inspecteur général a tenu une première séance de travail pour étudier la décision de l'inspecteur général portant sur la résiliation du contrat visant l'acquisition de 14 groupes motopompes pour l'usine Atwater (appel d'offres 14-12725). Ce rapport a été préparé et déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération par l'inspecteur général en vertu de l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*. Le Bureau de l'inspecteur général a le pouvoir 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.

Ce rapport a d'abord été transmis au greffier et au maire de Montréal, puis à la présidente de la Commission le 20 juin 2016. Il a par la suite été transmis par le greffier, le même jour, à l'ensemble des membres du conseil municipal. Il a été officiellement déposé au conseil municipal le même jour. Il a enfin été transmis aux membres du conseil d'agglomération et déposé à la séance de ce conseil le 22 juin 2016.

M^e Denis Gallant, inspecteur général, M^e Philippe Berthelet, inspecteur général adjoint – affaires juridiques, et M^e Emma Ramos Paque ont présenté le dossier à la Commission.

La Commission a, par la suite, rencontré des représentants du Service de l'eau, du Service de l'approvisionnement et du Service des affaires juridiques pour faire le point sur le dossier et évaluer la pertinence de la résiliation du contrat.

La Commission a convenu de ses recommandations lors de la séance de travail du 8 août 2016.

L'ENQUÊTE DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Le Bureau de l'inspecteur général (BIG) a mené une enquête sur le processus d'octroi du contrat adjugé par le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal à Solutions d'eau Xylem, une division de Société Xylem Canada, le 29 janvier 2015, pour un montant maximal autorisé de 24 691 847,89 \$, taxes incluses. Ce contrat visait l'acquisition de quatorze groupes motopompes afin procéder au remplacement des pompes de l'usine de production d'eau potable Atwater.

Le BIG avait reçu un signalement alléguant que le contrat octroyé n'avait pas été accordé au plus bas soumissionnaire conforme sans que la Ville n'ait fourni d'explications suffisantes.

Le BIG a ouvert une enquête approfondie afin de procéder à la vérification de la conformité du processus d'adjudication du contrat. Au cours de l'enquête, l'inspecteur général a usé des pouvoirs qui lui sont dévolus par la loi. Au total, une vingtaine de témoins ont été rencontrés et plusieurs demandes visant l'obtention de renseignements et de documents ont été signifiées.

LES CONSTATS ET LES CONCLUSIONS DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Constats et conclusions

Deux analyses de conformité ont été effectuées par la firme SNC-Lavalin, mandatée par la Ville pour la conception du devis et la surveillance des travaux. La première analyse a eu pour résultat qu'aucune soumission n'avait été jugée conforme. Il n'existe aucun document attestant des résultats de cette première analyse de conformité des soumissions. Il n'existe pas non plus de compte rendu détaillé permettant de comprendre ce qui a donné lieu aux différences entre la première analyse des soumissions et la seconde.

Au terme de la seconde analyse de conformité des soumissions, Xylem a été la seule entreprise déclarée conforme.

Le BIG s'est aussi intéressé à l'absence de lettre de référence attestant de la fiabilité des pompes dans la soumission de Xylem. La question de la fiabilité des équipements est apparue, tout au long du processus d'appel d'offres, comme étant un élément essentiel pour le Service de l'eau. Dans sa réponse du 14 septembre 2015 à une première demande de production de documents et de renseignements de l'inspecteur général du 15 juillet 2015, Xylem a affirmé ne pas connaître la raison pour laquelle la Ville ne possédait pas copie de la lettre. La firme a remis au BIG une lettre datée du 10 juin 2014 comme étant la lettre fournie à la Ville dans ses documents de soumission.

Après enquête, le BIG a constaté que la lettre datée du 10 juin 2014 a été émise et signée le 10 ou le 11 septembre 2015. L'inspecteur général a donc été induit en erreur dans le cadre de son enquête et Xylem a finalement reconnu qu'aucune lettre de référence attestant de la fiabilité de ses pompes n'a été remise dans ses documents de soumission.

L'enquête du BIG révèle que la Ville de Montréal a octroyé le contrat à Xylem alors que sa soumission ne respectait pas plusieurs exigences spécifiées à l'appel d'offres.

Selon le BIG, l'entreprise n'a pas respecté un des critères d'admissibilité en ne fournissant pas une lettre signée émise par un de ses clients et attestant de la fiabilité des pompes. Le défaut de fournir une telle lettre ne constitue pas une non-conformité mineure. Cela va à l'encontre du principe de l'égalité des soumissionnaires et a procuré un avantage concurrentiel à Xylem au détriment des soumissionnaires qui ont répondu de façon satisfaisante au critère et des preneurs des cahiers des charges qui n'ont pas soumissionné ne se croyant pas en mesure de répondre à ce critère.

Le BIG est d'avis que les conditions prévues à l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal* sont établies relativement au défaut de respecter les critères d'admissibilité de base pour soumissionner prévus à l'appel d'offres. Il considère les manquements constatés comme graves et juge n'avoir d'autre choix que de prononcer la résiliation du contrat octroyé suite à l'appel d'offres 14-12725.

D'autre part, le BIG constate que le Service de l'eau a renoncé à une exigence technique jugée majeure tout au long du processus de conception du devis en accordant le contrat à Xylem qui proposait un système de refroidissement de l'huile à l'air ambiant

alors que le devis exigeait de façon précise un système de refroidissement de l'huile à l'air forcé.

Après qu'aucun soumissionnaire n'ait été déclaré conforme lors d'une première analyse, le Service de l'eau et son consultant ont revu certaines exigences du devis technique, pourtant clairement établies dans l'appel d'offres, et ce, une fois la période de soumission terminée et les soumissions ouvertes. Craignant sans doute de devoir recommencer le processus, ils ont accordé une équivalence à Xylem et se sont accommodés du système de refroidissement à l'air ambiant.

Le BIG considère que le processus qui a ainsi pris place contrevenait aux principes fondamentaux et aux règles encadrant les processus d'adjudication des contrats et assurant l'égalité des soumissionnaires et l'intégrité du processus.

Pour ces motifs, l'inspecteur général a décidé de résilier le contrat visant l'acquisition des quatorze groupes motopompes octroyé à Xylem.

LA RENCONTRE AVEC LES REPRÉSENTANTS DES SERVICES MUNICIPAUX

Le 29 juin 2016, la Commission a aussi rencontré le directeur général adjoint au développement, M. Jacques Ulysse, ainsi que des représentants du Service de l'eau, du Service de l'approvisionnement et du Service des affaires juridiques. La Commission voulait alors entendre le point de vue des services municipaux sur la décision de l'inspecteur général de résilier le contrat d'acquisition des quatorze groupes motopompes.

D'entrée de jeu, le directeur général adjoint a souligné que les services étaient d'avis qu'il fallait renverser la décision de l'inspecteur général. Les arguments présentés ont été les suivants :

- l'étude de marché préalable au lancement de l'appel d'offres a été menée dans les règles de l'art;
- les conditions pour déterminer l'admissibilité de Xylem (expertise corroborée par un expert externe et expérience de la firme dans de tels projets) ont été remplies;
- l'interprétation des services municipaux quant à l'équivalence des produits était juste et satisfaisante;
- les conséquences de la résiliation du contrat seraient majeures pour la Ville, alors que les fautes identifiées par l'inspecteur général n'avaient qu'un caractère mineur.

Le Service de l'eau a aussi attiré l'attention sur certains aspects du dossier. Pour le Service, la lettre exigée d'un tiers visait à démontrer que Xylem avait l'expérience nécessaire pour réaliser le projet. L'information reçue par le Service durant le processus a permis de confirmer l'expérience de la firme. Du reste, le Service de l'eau ignorait, à cette époque, que la lettre était manquante.

Après avoir constaté qu'un seul des soumissionnaires était conforme (du point de vue de l'inspecteur général, il n'y avait aucun soumissionnaire conforme), le Service n'a pas

jugé bon de relancer un processus d'appel d'offres. L'exercice de validation et de peaufinage du dossier avait duré quelque quatorze mois et il devenait nécessaire de mettre le projet sur ses rails dans les meilleurs délais.

Le Service a rappelé que le dossier avait fait l'objet d'une présentation au comité exécutif et que le processus d'appel d'offres avait été jugé conforme par la Commission sur l'examen des contrats.

Le Service a aussi présenté son point de vue sur la question des systèmes de refroidissement de l'huile à l'air forcé. Cette exigence avait été prévue au devis pour avoir l'assurance qu'il n'y aurait pas de surchauffe du moteur de la pompe et en assurer la durabilité tout en réduisant les besoins en entretien. La firme SNC-Lavalin avait par ailleurs fourni au Service deux lettres confirmant que la technologie demandée existait et serait prête à temps pour l'appel d'offres. L'intégration d'un système de refroidissement interne était essentielle, selon le Service, en raison de la configuration de l'usine Atwater et de son caractère patrimonial. Enfin, lors du dépôt de sa soumission, Xylem a démontré que le système à air forcé n'était pas nécessaire et que le refroidissement à l'air ambiant serait suffisant. Le Service a accepté cette équivalence.

Le Service a finalement rappelé que repartir le projet à la case départ avec un nouvel appel d'offres aurait pour effet de retarder le projet de quelque trois ans avec les coûts supplémentaires que cela suppose (coût des matériaux déjà achetés et des pièces déjà produites, impossibilité d'avoir des pièces de rechange, possibles réclamations, frais liés au retour en appel d'offres, etc.).

Les membres de la Commission ont soulevé plusieurs questions à la suite de la présentation des services municipaux. Ils ont notamment demandé si les exigences relatives au système de refroidissement à l'air forcé avaient eu pour effet de limiter le nombre de soumissionnaires alors qu'il s'est par la suite avéré que le refroidissement à l'air ambiant répondrait aux besoins.

Les commissaires ont aussi demandé pourquoi les services n'ont pas communiqué à l'ensemble des preneurs du cahier des charges la possibilité de proposer des équivalences technologiques.

Malgré les explications données par le Service de l'eau, les membres sont demeurés perplexes quant à l'analyse du marché en ce qui a trait aux systèmes de refroidissement à l'air forcé.

Les membres en sont venus à la conclusion que la Ville avait exigé dans son devis un système de refroidissement de l'huile à l'air forcé dont on pouvait se passer. Ils se sont dits surpris de constater qu'aucune modification n'avait été apportée aux éléments techniques de l'appel d'offres, malgré les signaux reçus en cours de processus.

Enfin, les membres n'ont pu que conclure que la présentation qui leur a été faite par les services municipaux ne répondait pas vraiment aux questions soulevées dans le rapport du BIG.

LES COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Après avoir pris connaissance du rapport de l'inspecteur général et échangé avec le personnel du BIG et après avoir discuté avec les représentants des services municipaux, les membres de la Commission ont convenu de poursuivre ultérieurement leurs discussions. Ils ont cependant communiqué au comité exécutif le 5 juillet 2016 (voir lettre en annexe) leur avis à l'effet que les échanges tenus lors de la rencontre du 29 juin 2016 ne permettaient pas de conclure à l'opportunité de renverser la décision de l'inspecteur général de résilier le contrat octroyé à Xylem.

La Commission a tenu une séance le 8 août 2016 pour décider de son positionnement et de ses recommandations dans ce dossier. Elle a alors constaté que l'administration avait choisi de ne pas renverser la décision du BIG de résilier le contrat. Pour les membres, cette décision de l'administration est juste à la lumière des constats qui émergent de l'étude de ce dossier.

En raison de sa complexité, le dossier des motopompes montre bien la nécessité d'assurer à toutes les personnes appelées à intervenir dans un dossier de cette envergure (employés, gestionnaires, consultants et élus municipaux) l'accès à une information et à une formation adéquates.

Pour les membres, les failles constatées dans le dossier illustrent fortement l'importance de savoir distinguer les processus liés à l'admissibilité et à la conformité des soumissions ainsi que la nécessité d'une totale transparence dans leur analyse.

Dans un tel contexte, les sommaires décisionnels soumis pour l'octroi des contrats devraient être, selon les membres, davantage que des documents justifiant l'octroi. On devrait y retrouver en parallèle les éléments favorables et défavorables à l'octroi du contrat. Il y aurait lieu qu'on fasse état dans les sommaires des objections et des questionnements possibles face à l'opportunité d'octroyer un contrat. De même, si un dossier a fait l'objet d'un débat quant à la conformité de l'appel d'offres ou des soumissions reçues, il conviendrait de documenter adéquatement le tout dans les sommaires.

Les membres de la commission tiennent à insister sur l'importance de l'exactitude des informations qui leur sont livrées. À titre d'exemple, un document présenté par le Service de l'eau au comité exécutif le 2 décembre 2014 indiquait que le devis exigeait un système de refroidissement à air naturel ou à air forcé, alors que le devis exigeait un système de refroidissement à air forcé sans option à air naturel ou ambiant. Dans le sommaire décisionnel datant de janvier 2015, il est indiqué que le devis exigeait un système de refroidissement à air, omettant la précision «à air forcé». Suivant ces omissions, ces documents ne font aucune mention du processus d'équivalence dont a fait l'objet le soumissionnaire jugé conforme par le Service de l'eau.

Les membres de la Commission ont aussi constaté, à l'instar de l'inspecteur général, que l'égalité entre soumissionnaires n'a pas été respectée dans le dossier des motopompes. Or, ce principe devrait toujours être respecté. De même, les services municipaux ne devraient lancer les appels d'offres que quand tous les éléments requis sont en place et sont accessibles aux preneurs du cahier des charges.

La Commission croit qu'il est important de rappeler ici deux de ses recommandations faisant suite au Rapport annuel 2015 de l'inspecteur général :

«CONSIDÉRANT les priorités pour l'année 2016 de l'inspecteur général, notamment en ce qui a trait à la mise en place de mesures de contrôle et de surveillance dans les processus d'octroi, de gestion et d'exécution des contrats;

CONSIDÉRANT qu'il est du devoir des gestionnaires des diverses unités administratives de s'assurer du respect des règles et de la mise en place des mesures de contrôle;

R-3

La Commission recommande que l'administration prenne les moyens nécessaires pour mettre en place au sein des diverses unités administratives une véritable culture fondée sur l'imputabilité, sur la responsabilisation des gestionnaires et sur la transparence.

CONSIDÉRANT l'importance pour les élus municipaux d'avoir tous les renseignements et les outils nécessaires à la prise de décision en matière d'octroi et de suivi des contrats;

R-4

La Commission recommande que l'administration s'assure que, pour chacun des dossiers décisionnels, tous les éléments mentionnés en page 50 du Rapport de l'inspecteur général soient partie intégrante de l'information accessible aux élus pour leur prise de décision.»

Les membres de la Commission sont aussi d'avis que le Service de l'approvisionnement devrait toujours exercer un rôle de validation des critères d'admissibilité dans les appels d'offres.

Dans le dossier des motopompes, les membres considèrent que plusieurs erreurs ont été commises. Mentionnons, entre autres, la question de l'acceptation d'une équivalence en ce qui a trait au système de refroidissement (à l'air ambiant plutôt qu'à l'air forcé) qui a eu pour effet de nier l'égalité entre soumissionnaires.

Les membres ont aussi soulevé dans leurs discussions plusieurs questions sur le consultant externe dans ce dossier. Quel était son rôle? Aurait-il dû sonner l'alarme face à l'évolution du dossier?

Pour la Commission, il aurait fallu exercer un suivi rigoureux et documenté de l'évolution du dossier. Les constats de l'inspecteur général montrent que cela n'a pas été le cas. Il est légitime de se demander si le manque de rigueur dans ce dossier devrait être sanctionné.

La Commission ne peut que reconnaître que le dossier des motopompes est complexe et difficile à traiter. C'est un dossier qui s'est étendu sur plusieurs années et qui a nécessité l'intervention de nombreux acteurs. C'est aussi un dossier dont les impacts sont majeurs. Après tout, on parle ici de l'approvisionnement en eau potable d'une

grande partie de Montréal et de l'agglomération. À n'en pas douter, la plus grande rigueur aurait dû être au rendez-vous.

En conséquence, la Commission soumet les considérations et les recommandations suivantes au conseil d'agglomération :

Considérant que des décisions prises dans ce dossier ont changé en cours de route et qu'on ne peut comprendre les raisons et les explications de ces changements;

Considérant que le sommaire décisionnel lié à ce dossier ne reflète pas tous les éléments nécessaires à sa compréhension;

Considérant l'obligation de respecter le principe de l'égalité des soumissionnaires;

R-1

La Commission est d'avis qu'il y a eu un sérieux manque de rigueur dans la gestion de l'ensemble du dossier et que des correctifs devront être apportés par les unités responsables dans leurs façons de faire.

R-2

La Commission recommande que, dans tous les dossiers, le libellé des appels d'offres devrait être respecté intégralement et ne pas être modifié arbitrairement en cours de processus.

R-3

La Commission recommande que le lancement d'un appel d'offres soit systématiquement précédé d'une analyse rigoureuse du marché.

R-4

La Commission recommande que le Service de l'approvisionnement soit l'unité administrative responsable et imputable sur toutes les questions liées à l'admissibilité des soumissionnaires.

Considérant l'importance de rendre disponible une information précise et régulièrement mise à jour pour tous les intervenants ;

R-5

La Commission recommande que des programmes de formation et d'information portant sur l'ensemble des processus liés aux appels d'offres, à l'octroi des contrats et à la gestion contractuelle soient élaborés et mis à jour à l'intention des employés, du personnel cadre et des élus municipaux.

Considérant le mandat et le rôle joué par la Commission permanente sur l'examen des contrats (CPEC);

R-6

La Commission recommande d'élargir le mandat de la CPEC pour lui permettre d'aller plus en profondeur dans l'étude et le suivi des mandats qui lui sont confiés par le comité exécutif, notamment en lui permettant de recevoir et d'analyser le suivi des déboursés et de l'utilisation des contingences des contrats qu'elle a étudiés.

Enfin, la Commission est consciente que le lancement d'un nouvel appel d'offres dans le dossier des motopompes posera un défi de taille. Il faudra impérativement s'assurer que l'ensemble de l'information soit accessible également à tous les preneurs du cahier des charges et aux éventuels soumissionnaires.

ANNEXE

Direction générale
Direction du greffe
Division des élections et du soutien aux commissions
275, rue Notre-Dame Est, bureau R-134
Montréal, Québec, H2Y 1C6
Téléphone : (514) 872-3770
Télécopieur : (514) 872-5655
www.ville.montreal.qc.ca

Montréal, le 5 juillet 2016

Aux membres du comité exécutif,

Le 20 juin dernier, l'Inspecteur général (IG) déposait au conseil municipal deux rapports.

Dans le premier, soit le *Rapport de recommandations sur l'annulation du processus d'octroi de deux contrats de déneigement dans l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve*, l'IG recommande :

- L'annulation du processus de passation des contrats de déneigement MHM-102-1621 et MHM-104-1621 de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve dans le cadre de l'appel d'offres 16-15049.
- La révision de la politique de gestion contractuelle de la Ville de Montréal afin de donner plein effet aux objectifs de la politique visant à combattre la collusion.

Dans son deuxième rapport intitulé *Décision : Résiliation du contrat visant l'acquisition de 14 groupes motopompes pour l'usine Atwater*, l'IG résilie le contrat visant l'acquisition de quatorze groupes motopompes octroyé à Solutions d'eau Xylem, une division de la Société Xylem Canada, par le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal le 29 janvier 2015, suite à l'appel d'offres 14-12725, en vertu de la résolution CG15 0034.

Suite à ces dépôts, la Commission sur l'Inspecteur général s'est réunie le 29 juin 2016 pour rencontrer les services concernés par ces contrats et discuter des suites à donner aux recommandations de l'IG.

Au terme des délibérations, les membres de la Commission souhaitent transmettre certains commentaires et analyses préliminaires au comité exécutif.

Concernant les contrats de déneigement, l'orientation de la Commission est à l'effet d'appuyer la recommandation de l'IG d'annuler le processus de passation des contrats visés par l'enquête.

La Commission poursuivra par ailleurs sa réflexion sur les modifications à apporter à la Politique de gestion contractuelle de la Ville et partagera ses recommandations via un premier rapport qui sera déposé au conseil municipal du 22 août 2016. La préoccupation principale de la Commission est à l'effet qu'un soumissionnaire visé par une enquête de l'IG pourrait soumissionner à nouveau une fois le nouvel appel d'offres lancé, et ce, en

dépit du fait que l'IG possède la preuve qu'il a tenté de conclure des ententes de nature collusoire avec des concurrents par le passé.

Si les délais du nouvel appel d'offres le permettent et que la nouvelle Politique de gestion contractuelle est adoptée rapidement, la Commission souhaite par ailleurs que les dispositions qui viendront renforcer la nouvelle Politique de gestion contractuelle de la Ville soient appliquées, via un addenda, à l'appel d'offres qui sera lancé en remplacement du précédent (16-15049).

Concernant le contrat pour les quatorze motopompes, les échanges que la Commission a eus avec les services de la Ville ne lui permettent pas de conclure qu'il soit opportun de renverser la décision de l'IG de résilier le contrat octroyé à Xylem. La Commission déposera un second rapport au conseil d'août pour détailler les motifs de sa décision.

En vous remerciant pour l'attention que vous porterez à cette lettre, veuillez agréer, chers collègues, mes salutations distinguées.



Lorraine Pagé
Présidente
Commission sur l'Inspecteur général