

Commission permanente sur l'inspecteur général

***Commentaires et recommandations faisant suite au
Rapport de recommandations du Bureau de l'inspecteur
général concernant le projet de désinfection à l'ozone à la
station d'épuration des eaux usées Jean-R.-Marcotte
(appels d'offres 10-11277, 10-11257 et 12-12107).***

Rapport déposé au conseil municipal
le 27 janvier 2020

Rapport déposé au conseil d'agglomération
le 30 janvier 2020

Ville de Montréal

Service du greffe

Division du soutien aux commissions permanentes,
aux conseils consultatifs et au Bureau de la présidence du conseil

155, rue Notre-Dame Est, rez-de-chaussée
Montréal (Québec) H2Y 1B5

Téléphone : 514 872-3770

www.ville.montreal.qc.ca/commissions

**La commission permanente sur
l'inspecteur général**

Présidence

Mme Manon Barbe
Arrondissement de LaSalle

Vice-présidences

Mme Christine Black
Arrondissement de Montréal-Nord

Mme Marie-Andrée Mauger
Arrondissement de Verdun

Membres

M. Christian Arseneault
Arrondissement de Côte des Neiges –
Notre-Dame-Grâce

M. Alan DeSousa
Arrondissement de Saint-Laurent

Mme Nathalie Pierre-Antoine
Arrondissement de Rivière-des-Prairies –
Pointe-aux-Trembles

M. Robert Samoszewski
Arrondissement de L'Île-Bizard – Sainte-
Geneviève

M. Yves Sarault
Arrondissement de L'Île-Bizard – Sainte-
Geneviève

M. Alain Vaillancourt
Arrondissement Le Sud-Ouest

Mme Maeva Vilain
Arrondissement Le Plateau-Mont-Royal

Montréal, le 27 janvier 2020

Mme Valérie Plante
Mairesse de Montréal
Membres du conseil municipal
155, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1B5

Madame la mairesse,

Conformément au règlement 14-014, la Commission permanente sur l'inspecteur général a l'honneur de déposer au conseil municipal et au conseil d'agglomération ses commentaires et recommandations faisant suite au dépôt par l'inspecteur général du rapport intitulé *Rapport de recommandations du Bureau de l'inspecteur général concernant le projet de désinfection à l'ozone à la station d'épuration des eaux usées Jean-R.-Marcotte (appels d'offres 10-11277, 10-11257 et 12-12107)*.

Nous vous prions d'agréer, Madame la mairesse, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Manon Barbe
Présidente

Linda Lajeunesse
Secrétaire recherchiste

MISE EN CONTEXTE

Le 16 décembre 2019, le Bureau de l'inspecteur général (BIG) a rendu public un rapport de recommandations portant sur le projet de désinfection des eaux usées à l'ozone à la Station d'épuration Jean-R.-Marcotte.

L'inspectrice générale, Me Brigitte Bishop, et l'inspecteur général adjoint, M. Michel Forget, ont présenté leurs conclusions à la Commission le 14 janvier 2020.

À la suite de la présentation, les membres de la Commission ont pu échanger avec Me Bishop et M. Forget au sujet du contenu de ce rapport. Puis, dans le cadre de leurs délibérations à huis clos, les membres de la Commission ont pu convenir des recommandations de la Commission.

LE PROJET DE TRANSPORT DE DÉSINFECTION À L'OZONE

Me Bishop et M. Forget ont exposé les conclusions de l'enquête, et ce, tel que le sommaire du rapport, résumé ci-dessous, le rapporte. Cette enquête a été menée à la suite de plusieurs dénonciations relatives à trois (3) appels d'offres principaux d'un même projet de la Ville de Montréal, soit le projet de désinfection des eaux usées à l'ozone de la Station d'épuration Jean-R. Marcotte de Montréal. Les trois (3) appels d'offres sont les suivants :

- 10-11277 « Services professionnels d'expertise technique en ozonation relatif au projet de désinfection à l'ozone à la station d'épuration des eaux usées Jean-R.-Marcotte », soit l'appel d'offres visant à retenir un expert devant conseiller la Station pour la mise en œuvre du projet de désinfection des eaux usées (ci-après « appel d'offres d'expert 10-11277 »),
- 10-11257 « Qualification des fournisseurs du système d'ozonation », soit l'appel d'offres servant de première phase qualificative en vue de la sélection du fournisseur du système d'ozonation (ci-après « appel d'offres de qualification 10-11257 »), et
- 12-12107 « Fourniture de l'unité d'ozonation à la Station Jean-R.-Marcotte », soit l'appel d'offres servant de deuxième et dernière phase en vue de la sélection finale du fournisseur de systèmes d'ozonation (ci-après « appel d'offres de fourniture d'unité d'ozonation 12-12107 »).

Ce projet vise à désinfecter les eaux usées traitées avant d'être déversées dans le fleuve Saint-Laurent via la Station d'épuration Jean R.-Marcotte, située dans l'est de Montréal¹. Après plusieurs années de recherches et d'analyses, trois projets pilotes ont été réalisés à la Station entre 2005 et 2007 dans l'objectif de déterminer la meilleure technologie de désinfection des eaux usées de la Ville, entre l'UV et l'ozone. Au terme de ces projets pilotes, c'est le traitement à l'ozone qui a été retenu.

¹ Des eaux usées peuvent avoir été traitées, mais demeurer non désinfectées. En effet, le traitement des eaux usées permet l'élimination des matières solides et de plusieurs produits toxiques avant leur rejet au fleuve, mais n'en assure pas la désinfection du point de vue microbiologique. (note extraite du rapport du BIG)

Au cours des années 2005 à 2007, les projets pilotes à l'ozone sont effectués par une seule entreprise sollicitée par la Ville à cet effet, soit Degrémont, une compagnie multinationale qui fournit des systèmes d'ozonation et qui est impliquée dans de multiples domaines. Cette firme sera ultimement l'adjudicataire du contrat découlant de l'appel d'offres de fourniture d'unité d'ozonation 12-12107.

Alors que le dernier projet pilote de 2007 devait servir à valider la viabilité du système d'injection à l'ozone pour la Station, sa conception a été faite par Pierre-André Liechti, un expert en ozonation de renommée internationale, qui était alors employé par Degrémont. Selon M. Liechti, les informations obtenues grâce à ce dernier projet pilote lui ont permis, de même qu'à la firme Degrémont, de développer le brevet du « Nouveau Tube en U » pour désinfecter les eaux usées à l'ozone. Il est à souligner que Pierre-André Liechti est un des trois inventeurs de ce brevet.

Premier appel d'offres : l'appel d'offres d'expert 10-11277

Dans le cadre du premier appel d'offres, l'appel d'offres d'expert 10-11277, lancé en juin 2010 afin d'obtenir les services professionnels d'un expert en ozonation, Pierre-André Liechti obtenu le contrat dans le cadre duquel il a contrevenu à son obligation d'indépendance, notamment en examinant la soumission de Degrémont qui, comme il a été expliqué, était basée sur le brevet du « Nouveau Tube en U » dont il est l'inventeur et à l'égard duquel il a démontré un préjugé favorable dans sa propre soumission comme expert. L'inspectrice générale est d'avis que la gravité de ces manquements est établie sans l'ombre d'un doute puisque l'essence même d'un appel d'offres d'expertise dans le cadre d'un projet de la complexité de celui de la désinfection à l'ozone consiste à avoir la certitude qu'il est possible de s'en remettre sans crainte aux conseils de l'expert retenu. Dans son rapport, le BIG ne remet pas en question la validité ou l'exactitude des calculs extrêmement complexes accomplis précédemment par Pierre-André Liechti, mais constate plutôt que ses gestes, révélés par la présente enquête, entretiennent un doute persistant quant à la confiance qu'il est possible de lui accorder. Pour ces raisons, l'inspectrice générale conclut que les conditions de l'article 57.1.10 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec sont remplies et que le contrat d'expert 10-11277 doit être résilié.

Par ailleurs, l'inspectrice générale dénonce fermement la conduite des employés de la Station affectés au projet. Les gestes posés démontrent une volonté claire de favoriser Pierre-André Liechti et attestent d'un aveuglement grossier dans l'application des règles d'octroi de contrats publics pour l'appel d'offres d'expert 10-11277.

Deuxième appel d'offres : l'appel d'offres de qualification 10-11257

Quant à l'appel d'offres de qualification, 10-11257, lancé simultanément à l'appel d'offre d'expert en vue de qualifier les fournisseurs qui allait par la suite être autorisés à soumissionner sur l'appel d'offres de fourniture d'unité d'ozonation 12-12107, trois entreprises ont été qualifiées, dont Degrémont. À ce stade-ci, il est important de rappeler que l'appel d'offres de qualification 10-11257 n'étant qu'une étape préalable dans le processus d'octroi du contrat de fourniture d'unité d'ozonation 12-12107, il n'y a plus, comme tel, de processus contractuel à l'égard duquel l'inspectrice générale pourrait intervenir suivant l'article 57.1.10 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec. Par contre, ce constat ne saurait justifier que soit passée sous silence la gravité de la conduite des employés affectés au projet de la Station. Certes, il doit être noté que Degrémont n'a pas hésité à profiter des largesses des employés de la Station, mais on ne saurait tout simplement pas tolérer que ces derniers permettent à un soumissionnaire éventuel d'avoir l'opportunité de lire et de commenter des versions préliminaires des

documents d'appel d'offres et encore moins, d'accepter de modifier les documents en conséquence.

Étant les principaux artisans des avantages conférés à Degrémont, que le processus d'appel d'offres n'ait pas été dirigé vers cette dernière à l'exclusion de tout autre fournisseur et ait permis la qualification de trois (3) soumissionnaires, n'excuse d'aucune façon l'insouciance inadmissible dont ont fait preuve les employés de la Station à l'endroit de l'intégrité des règles d'octroi de contrats publics.

Troisième appel d'offres : l'appel d'offres de fourniture d'unité d'ozonation 12-12107

L'appel d'offres de fourniture d'unité d'ozonation, publié le 22 juillet 2013, n'était ouvert qu'aux seules trois (3) entreprises qualifiées au terme de l'appel d'offres de qualification 10-11257. Seules deux soumissions ont été reçues, dont celle de Degrémont. Le contrat découlant de cet appel d'offres est toujours en vigueur et en cours d'exécution.

L'enquête de l'inspectrice générale n'a pas permis l'identification comme tel, de la part de Degrémont, du non-respect d'une des dispositions spécifiques des documents de l'appel d'offres. D'une part, il appert de l'enquête que c'est Pierre-André Liechti qui a joué un rôle prépondérant lors des travaux du comité technique qui servaient à l'évaluation des soumissionnaires sur l'appel d'offres de fourniture d'unité d'ozonation 12-12107. La majorité des témoins rencontrés, dont Pierre-André Liechti lui-même, affirme que la difficulté des analyses à effectuer et l'expertise pointue de ce dernier dans ce domaine de haute technologie comparativement à celle des autres membres font en sorte que c'est son analyse qui a été le facteur déterminant pour évaluer les soumissionnaires. Ainsi, l'évaluation de la conformité des soumissions s'est faite principalement selon l'analyse de Pierre-André Liechti, qui évalue une soumission qu'il considère basée sur son invention, soulevant ainsi des questionnements au sujet de l'indépendance de son rôle d'expert conseil. D'autre part, la décision de ne pas donner suite aux demandes des autres soumissionnaires de leur transmettre les données et les résultats des pilotes réalisés de 2005 à 2007 est le fait des employés de la Station. Il s'en dégage une apparence de favoritisme à l'endroit de Degrémont qui en aura eu l'exclusivité. Certes, les faits ayant précédé l'attribution du contrat de fourniture d'unité d'ozonation 12-12107, exposés dans l'enquête, soulèvent des questions susceptibles d'avoir des impacts sur le lien de confiance envers Degrémont. Mais comme ils ne constituent pas pour autant des manquements aux exigences des documents d'appel d'offres, l'avenue d'une intervention directe de l'inspectrice générale par le biais de l'article 57.1.10 de la Charte de la Ville de Montréal ne lui est pas disponible.

Néanmoins, l'inspectrice générale se dit grandement préoccupée du portrait dégagé par l'ensemble des faits révélés et elle est d'avis qu'à défaut d'avoir la certitude de la solidité de ce lien de confiance, il doit, du moins, être mis sous stricte surveillance. En ce sens, le développement de la capacité de vérification des prescriptions contractuelles par les équipes internes de la Ville est essentiel. Il en va de la préservation de l'intégrité de l'exécution contractuelle et de la saine gestion des deniers publics, notamment ceux investis dans les nombreux contrats reliés au projet et octroyés à d'autres adjudicataires.

Pris ensemble, ces contrats représentent un investissement de près de cinq cents millions de dollars (500 M\$) dont plus de cent soixante-cinq millions de dollars ont déjà été engagés (165 M\$). En réponse à l'Avis à une personne intéressée, les responsables du Service de l'eau ont transmis un plan de redressement de l'ensemble du projet, la Ville en ayant assuré la viabilité à l'inspectrice générale. Les lignes directrices de l'encadrement proposé incluent entre autres :

- la création d'un nouveau poste de directeur de projet ;
- la mise sur pied de deux (2) comités constitués chacun de quatre (4) experts indépendants qui doivent revoir l'ensemble des aspects techniques principaux du projet et conseiller la Ville en conséquence ;
- l'assignation exclusive d'un avocat spécialisé en gestion contractuelle ;
- des suivis périodiques de l'évolution du projet par un comité de directeurs incluant la directrice du service de l'eau ; et
- une surveillance par le Contrôleur général qui doit rendre compte à la direction générale.

À ce titre, l'inspectrice générale prend acte du plan de redressement que lui a soumis la Ville puisqu'il s'en dégage une volonté claire de la part de la haute direction municipale de reprendre en main le projet et de donner le coup de barre qui s'impose. Par ailleurs, en conclusion, l'inspectrice insiste sur l'importance du plan de redressement dans ce dossier et réitère qu'une application rigoureuse et continue des mesures prévues au plan de redressement est nécessaire. Elle conclut en informant la Commission qu'elle entend bien faire des vérifications soutenues de leur mise en œuvre.

L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

La Commission est d'avis que le rapport du BIG, bien que complet, a pris trop de temps à venir aux instances décisionnelles et, par le fait même, à la Commission. En effet, l'envergure de ce projet et les faits rapportés dans ce rapport auraient dû commander une attention immédiate, d'autant plus que le projet est toujours en cours.

Bien, qu'à la première lecture du rapport, l'on puisse s'étonner que le contrat principal ne soit pas résilié, les commissaires comprennent que l'importance des sommes déjà engagées jumelée à l'absence de preuves directes de fautes de la part de Degrémont font en sorte d'opter pour un encadrement serré du projet en cours. Ainsi, d'une part, la Commission est d'avis que l'inspectrice générale doit faire partie du comité responsable du suivi de la réalisation de ce projet, dont elle connaît dorénavant tous les détails. D'autre part, la Commission aurait résolument souhaité pouvoir prendre connaissance des détails du plan de redressement visant à assurer l'encadrement strict et constant du projet d'ozonation, tel que recommandé dans le rapport.

Puis, à première vue, il semble bien que la Ville de Montréal ait participé au développement d'une nouvelle technologie sans pour autant avoir pu bénéficier des retombées de sa participation. La Commission est d'avis que le Service des affaires juridiques doit entreprendre tout recours devant permettre de faire reconnaître sa participation au développement de l'invention de M. Pierre-André Liechti.

En outre, du point de vue des membres de la Commission, ce rapport du BIG démontre visiblement l'importance de hausser les exigences par rapport aux grands projets, et ce, en plus de resserrer l'encadrement de leur réalisation.

Il importe également de rappeler que ce sont de nombreuses dénonciations qui ont permis au BIG de mener cette enquête. La Commission ne saurait donc passer sous silence l'importance du rôle des personnes qui décident de prendre action pour dénoncer et la nécessité de favoriser encore davantage les dénonciations en encourageant les « lanceurs d'alertes » à révéler toute situation irrégulière. Il est donc essentiel de rappeler régulièrement l'importance du respect strict des règles dans l'octroi et la réalisation des contrats.

Enfin, les membres de la Commission apprécient le travail effectué par le BIG, en totale indépendance par rapport à toute autre position pouvant être prise par quelque ressource municipale que ce soit.

Avec ce rapport, le BIG envoie le message clair qu'une vigilance supérieure est exercée par les ressources de la Ville de Montréal et que le BIG n'hésite, en aucun cas, à entreprendre des démarches d'enquête et d'analyse des plus rigoureuses pour assurer le respect des contrats.

LES RECOMMANDATIONS

La Commission remercie l'inspectrice générale, Me Brigitte Bishop, et les membres de son équipe pour la qualité des travaux menés dans le cadre de cette enquête.

ATTENDU les conclusions de l'enquête et l'ensemble des informations contenues dans le rapport du BIG ;

La Commission recommande :

RÉSILIATION DE L'APPEL D'OFFRES D'EXPERT 10-11277

ATTENDU l'application de l'article 57.1.10 de la Charte de la Ville de Montréal, qui énonce deux (2) critères cumulatifs permettant l'intervention de l'inspectrice générale afin de résilier un contrat de la Ville :

1° Elle doit constater le non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres ou d'un contrat, ou que des renseignements donnés dans le cadre du processus de passation d'un contrat sont faux ;

2° Elle doit être d'avis que la gravité des manquements constatés justifie la résiliation :

R-1

Que les conseils municipal et d'agglomération maintienne la décision de l'inspectrice générale de résilier le contrat d'expert 10-11277 ;

et

R-2

Que la Ville entreprenne les démarches légales en vue de récupérer les sommes payées à Pierre-André Liechti dans le cadre de ce contrat.

MANQUEMENTS À L'INTÉGRITÉ DU PROCESSUS DE QUALIFICATION / APPEL D'OFFRES 10-11257

ATTENDU QUE l'appel d'offres de qualification 10-11257 n'était qu'une étape préalable dans le processus d'octroi du contrat de fourniture d'unité d'ozonation 12-12107 et que, en ce sens, il n'y a donc plus de processus d'appel d'offres ou de contrat à l'égard duquel l'inspectrice générale pourrait intervenir en vertu de l'article 57.1.10 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec;

ATTENDU QUE les façons de faire peu orthodoxes des employés qui étaient en service au moment des faits ont eu pour effet de désavantager la Ville de Montréal en omettant notamment de reconnaître sa participation du Service de l'eau au développement du brevet de la technologie d'ozonation du tube en U :

R-3

Que les conseils municipal et d'agglomération maintiennent la décision de l'inspectrice générale à l'égard du contrat 10-11257 ;

R-4

Que la Ville entreprenne tous les recours légaux disponibles afin de faire reconnaître la part de propriété intellectuelle qui lui revient pour avoir servi de laboratoire aux expérimentations de la technologie développée avec le Service de l'eau;

R-5

Que la Ville évalue la possibilité d'entreprendre des recours légaux contre les employés d'alors, aujourd'hui retraités, qui ont permis ce copinage, faisant ainsi fi des règles d'octroi de contrats;

R-6

Que le Bureau de l'inspecteur général fasse officiellement partie du comité responsable d'assurer le suivi du plan de redressement;

R-7

Que l'inspectrice générale fasse rapport à la Commission sur l'inspecteur général après chacune des rencontres du comité.

CONTRAT DE FOURNITURE D'UNITÉ D'OZONATION 12-12107 : SUIVI STRICT ET CONSTANT

ATTENDU QUE certains faits ne constituent pas pour autant des manquements aux exigences des documents de l'appel d'offres, l'avenue d'une intervention directe de l'inspectrice générale par le biais de l'article 57.1.10 de la Charte de la Ville de Montréal ne lui est pas disponible ;

ATTENDU QUE, au terme de l'enquête et d'une analyse approfondie de chacun des éléments en ayant ressorti, l'enquête de l'inspectrice générale n'a pas permis l'identification comme tel, de la part de Degrémont, du non-respect d'une des dispositions spécifique des documents d'appel d'offres ;

ATTENDU QUE le projet confié à la firme Degrémont a atteint un taux d'avancement de 80% ;

ATTENDU QUE plusieurs autres contrats, octroyés à d'autres adjudicataires en lien avec la fourniture du système d'ozonation, sont en cours d'exécution, dont la construction d'un poste électrique, de bâtiments d'installation des équipements, et ce, en plus des services professionnels afférents ;

ATTENDU QUE ces contrats regroupés représentent un investissement de près de cinq cents millions de dollars (500 M\$) dont plus de cent soixante-cinq millions de dollars ont déjà été engagés (165 M\$) :

R-8

Que le conseil d'agglomération maintienne la décision de l'inspectrice générale de ne pas résilier le contrat de fourniture 12-12107;

ATTENDU QUE, à défaut d'avoir la certitude de la solidité du lien de confiance avec Degrémont, ce lien doit, à tout le moins, être mis sous stricte surveillance ;

ATTENDU QUE seules les grandes lignes du plan de redressement recommandé par l'inspectrice générale ont été déposées à la Commission, et ce, alors que l'ampleur du projet et l'état de la situation l'entourant dictent à la Commission la nécessité d'en prendre connaissance dans ses moindres détails :

R-9

Que le plan de redressement détaillé soit déposé aux instances décisionnelles et à la Commission sur l'inspecteur général. Ce plan, en bonne et due forme, devrait prévoir différentes actions échelonnées dans le temps et préciser les différents points de passages requis, et ce, en plus d'énoncer les enjeux et les risques inhérent au projet;

R-10

Que l'organigramme du comité de suivi soit également déposé aux instances décisionnelles ainsi qu'à la Commission sur l'inspecteur général.

R-11

Que le comité de suivi du plan de redressement dépose un bilan semi-annuel aux instances décisionnelles et à la Commission sur l'inspecteur général.

Gouvernance des grands projets (50 M\$ et plus)

R-12

Que la Ville mette en place une structure de gouvernance stricte en amont de chaque projet de 50 M\$ et plus;

R-13

Que la Ville systématise la production des estimés de coûts des projets afin que ceux-ci reflètent dorénavant les coûts complets d'un projet sur la base des coûts réels et incluant l'ensemble des besoins périphériques.
