

Commission permanente sur l'examen des contrats

**Rapport d'examen de la conformité du processus
d'appel d'offres**

Mandat SMCE121246010

Accorder un contrat à Terramex Aménagement Urbain Inc, pour le réaménagement de la place du Canada - Dépense totale de 12 872 437,78\$, taxes incluses - Appel d'offres public no 6334 - (3 soumissionnaires)

Rapport déposé au conseil d'agglomération
Le 23 août 2012

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

La commission :

Président

M. Laurent Blanchard
Arrondissement de Mercier-Hochelaga-
Maisonneuve

Vice-présidents

M. Patrick Martin
Ville de Westmount

M. Lionel Perez
Arrondissement de
Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce

Membres

M. Daniel Bélanger
Arrondissement du Sud-Ouest

Mme Dida Berku
Ville de Côte-St-Luc

M. Christian G. Dubois
Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro

M. Marc-André Gadoury
Arrondissement de Rosemont - La Petite-
Patrie

Mme Ginette Marotte
Arrondissement de Verdun

Mme Marie Potvin
Arrondissement d'Outremont

Mme Lise Poulin
Arrondissement de Lachine

M. Gaëtan Primeau
Arrondissement de Mercier-Hochelaga-
Maisonneuve

Montréal, le 15 août 2012

M. Gérald Tremblay
Maire de Montréal
Membres du conseil d'agglomération
Hôtel de ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Bureau 1.113
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Mesdames,
Messieurs,

Conformément au mandat SMCE1121246010, nous avons l'honneur de déposer, au nom de la Commission permanente sur l'examen des contrats, le rapport de la commission concernant l'octroi d'un contrat à Terramex Aménagement Urbain Inc, pour le réaménagement de la place du Canada - Dépense totale de 12 872 437,78\$, taxes incluses - Appel d'offres public no 6334 - (3 soumissionnaires).

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

(ORIGINAL SIGNÉ)

Laurent Blanchard
Président

(ORIGINAL SIGNÉ)

Pierre G. Laporte
Secrétaire recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
Critères d'examen	4
Mandat SMCE121246010	5
Conclusion	8

Introduction

La Commission permanente sur l'examen des contrats s'assure de la conformité du processus d'appel d'offres à l'égard des contrats qui lui sont soumis et en fait état aux instances compétentes, avant l'octroi. Cette commission peut également proposer, le cas échéant, des améliorations au processus.

Les modalités de fonctionnement de la commission sont prévues dans le *Règlement sur la Commission municipale sur l'examen des contrats* (11-007) et le *Règlement sur la Commission d'agglomération sur l'examen des contrats* (RCG 11-008). Compte tenu du caractère confidentiel et stratégique des informations contenues dans une soumission, chaque membre de la commission est tenu au respect de la plus stricte confidentialité à l'égard des informations reçues dans le cadre de l'examen d'un dossier. L'accès aux travaux de la commission est également limité aux personnes concernées pour le traitement du dossier visé.

La commission procède périodiquement à une révision des critères d'examen et dresse annuellement un bilan de ses activités.

Le rapport de la commission est considéré comme étant une partie intégrante du dossier décisionnel et du mandat desquels il découle et ce, conformément aux articles 2 du *Règlement sur la Commission municipale sur l'examen des contrats* et du *Règlement sur la Commission d'agglomération sur l'examen des contrats*.

Critères d'examen et modalités de fonctionnement

Les contrats examinés par la commission doivent répondre à certains critères fixés par les conseils. Ceux-ci ont fait l'objet de résolutions du conseil municipal (CM11 0202) et du conseil d'agglomération (CG11 0082).

Les contrats répondant à l'un ou l'autre des critères suivants font ainsi l'objet d'un examen de la conformité du processus d'appel d'offres :

1. Contrat de plus de 10 M\$
2. Contrat de biens et services ou contrat d'exécution de travaux d'une valeur de plus de 2 M\$ ou contrat de services professionnels de plus de 1 M\$ et répondant à l'une des conditions suivantes :
 - Une seule soumission conforme reçue suite à un appel d'offres;
 - Aucun appel d'offres effectué, le fournisseur étant considéré unique en vertu du paragraphe 2 du premier alinéa de l'article 573.3 de la Loi sur les cités et villes;
 - Contrat accordé à un consortium;
 - Écart de prix de plus de 20 % entre l'adjudicataire et le deuxième plus bas soumissionnaire conforme ou celui ayant obtenu la deuxième meilleure note totale suite à l'utilisation d'une grille d'évaluation;
 - Écart de plus de 20 % entre l'estimation interne effectuée pendant le processus d'appel d'offres et la soumission de l'adjudicataire;

- L'adjudicataire en est à son troisième octroi de contrat consécutif pour un contrat récurrent;
 - Une transaction conclue de gré à gré à un montant différent de la juste valeur marchande.
3. Contrat que le comité exécutif ou un conseil d'arrondissement juge nécessaire de soumettre à la commission.

SMCE121246010

Accorder un contrat à Terramex Aménagement Urbain Inc, pour le réaménagement de la place du Canada - Dépense totale de 12 872 437,78\$, taxes incluses - Appel d'offres public no 6334 - (3 soumissionnaires)

À sa séance du 4 juillet 2012, le comité exécutif a mandaté la Commission permanente sur l'examen des contrats d'étudier le dossier 1121246010. Ce dossier répondait au critère suivant :

- *contrat supérieur à 10 M\$.*

Le 8 août, les membres de la commission se sont réunis lors d'une séance de travail afin d'étudier la conformité du processus d'appel d'offres relativement au mandat SMCE121246010 qui lui avait été confié. Des responsables de la Direction de la culture et du patrimoine, de la Direction des grands parcs et du verdissement et du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière ont répondu aux questions des membres de la commission.

Ces derniers ont d'abord rappelé l'engagement de la Ville, en 2007, en faveur de la restauration des grands espaces publics et l'adoption par le conseil municipal, en janvier dernier, du règlement intitulé *Règlement sur la constitution du site du patrimoine du Square-Dorchester-et-de-la-place-du-Canada* en vertu de l'article 84 de la *Loi sur les biens culturels* confirmant ainsi son caractère unique. Ce règlement identifie les conditions de conservation et de mise en valeur des témoins significatifs du site, et notamment les objectifs devant encadrer les travaux réalisés dans le square Dorchester et la place du Canada.

Le réaménagement de la place du Canada est prévu selon deux volets. Le premier volet couvre la surface allant du boulevard René-Lévesque à l'amorce de la passerelle menant à l'immeuble de bureaux de la Place du Canada et à l'hôtel Marriott/Château Champlain et correspond sensiblement à l'emprise actuelle de la Place. Le second volet concerne le déploiement de la Place vers le sud, incluant la reconfiguration de la rue de la Gauchetière. Le présent mandat vise la réalisation du premier volet, nommé place du Canada.

Les tracés et les usages de la place du Canada n'ont pas subi de grandes transformations dans le temps et ne présentent pas de dysfonctionnement majeur. Toutefois, les aménagements en place ne sont pas conséquents à la valeur patrimoniale du lieu et à son importance touristique. De plus, ils ne permettent pas aux utilisateurs de jouir pleinement des lieux et de leur interaction avec l'environnement immédiat. Le plaisir d'usage et la sécurité du public ne sont plus satisfaisants et de nombreux signes

indiquent qu'il est impératif d'envisager une intervention plus intensive : période d'utilisation des lieux restreinte (surfaces mal drainées, mobilier inadéquat et manquant), rapports à la géométrie et aux édifices environnants peu potentialisés, état des allées, parterres et modèles de sol en perte, plantation d'alignement vieillissante et gestion arboricole inadéquate, mise en valeur inadéquate des monuments, traverses piétonnes non optimales, etc. L'absence de mobilier urbain induit un manque de confort pour les nombreux visiteurs, réduisant la place du Canada en un lieu de passage et non un espace d'appropriation à la hauteur du centre-ville. Ainsi, l'ensemble des équipements et des surfaces a largement dépassé la limite de vie utile. Les interventions proposées au plan de réaménagement privilégient des améliorations quant aux accès, au confort, à la sécurité, à l'abolition des nuisances et à l'animation en lien étroit à la fois avec l'espace d'origine et le contexte contemporain dans lequel la Place s'inscrit.

Dans un souci de gestion des impacts négatifs sur les riverains et sur la circulation, afin de minimiser les problématiques de maîtrise d'ouvrage en vertu de la CSST, et pour maintenir un calendrier de réalisation cohérent pour chacun des projets et assurer une gestion concertée des ressources archéologiques, il a de plus été décidé, de concert avec les directions concernées, d'intégrer tous les travaux du secteur formé par le quadrilatère Peel, Sainte-Catherine, de la Cathédrale et de la Gauchetière, incluant la rue Metcalfe et le boulevard René-Lévesque, en un seul chantier, celui de réaménagement de la place du Canada. Cette stratégie de conciliation des travaux permet l'intégration et la cohérence de la planification et de la réalisation des diverses phases d'exécution. Des efforts particuliers sont consacrés à l'optimisation de la logistique et du déroulement des travaux, ainsi que la mise en œuvre des mesures de mitigation et de communication concertées. Les chantiers intégrés au réaménagement de la place du Canada sont : la réhabilitation d'une conduite d'aqueduc principale de 900 mm de diamètre et d'une conduite d'aqueduc secondaire de 300 mm de diamètre ainsi que le programme de reconstruction de rue.

L'appel d'offres a débuté le 25 avril 2012 et s'est terminé 28 jours plus tard soit le 23 mai 2012. Il y a eu 10 preneurs du cahier des charges, dont sept sont des entrepreneurs généraux. Chez les douze autres preneurs, on retrouve essentiellement des sous-traitants et des fournisseurs intéressés par certains aspects du dossier.

Sur la totalité des sept preneurs de documents d'appel d'offres admissibles, trois ont déposé une soumission. Les prix déposés par le plus bas soumissionnaire sont inférieurs aux estimations réalisées à l'interne selon un écart de 33%. L'analyse de la soumission indique que l'écart entre la plus basse soumission conforme et la dernière estimation est réparti comme suit: administration (+2 %), infrastructures (-13 %), aménagement (-40 %), plantation (-40 %), électricité (-30 %).

Cet écart total de - 33% est conforme aux observations des prix soumis depuis janvier 2012 et illustre une baisse de 20 à 33 % par rapport aux prix du marché, tel que répertoriés durant les années précédentes et sur lesquels est basée l'estimation. Dans le cas présent, les écarts sont plus prononcés dans les catégories ayant trait à la fourniture, alors que les prix reliés aux travaux semblent constants.

Deux addenda visant la clarification de certains modes d'installation et des précisions sur la compréhension de la nature des travaux ont été envoyés à tous les preneurs de documents d'appel d'offres, dans les délais prescrits. Ces changements induisent un impact négligeable sur les prix. Les validations requises à l'effet que l'adjudicataire

recommandé ne fait pas partie de la liste des entreprises à licences restreintes de la Régie du bâtiment du Québec ont été faites et l'entreprise a fourni l'attestation de Revenu Québec en date du 18 mai 2012 avec sa soumission.

Enfin, les contingences ont été fixées à 10 %, en raison notamment de la présence de l'ancien cimetière Saint-Antoine et des risques de découvertes de ressources archéologiques non-répertoriées et d'autre part, en vertu des facteurs de risques envisagés pour la complexité de la logistique d'installation et de mise en œuvre des travaux en voirie et les interventions sur un réseau d'infrastructures datant du 19^e siècle.

Les élus membres de la commission ont soulevé diverses questions relatives au contrat et au projet de réaménagement de la Place du Canada.

Ils ont manifesté leur surprise face à l'écart entre l'estimation réalisée à l'interne et les prix soumis. Puisqu'on avait constaté une certaine baisse des prix soumis au cours des dernières années pour des activités semblables, pourquoi les fonctionnaires n'ont-ils pas revu leur estimation à la baisse? Les représentants des services ont expliqué que la tendance à la baisse des prix, notamment en ce qui a trait au coût des matériaux, ne pouvait être observée au moment de la préparation de l'estimation. À posteriori, il est clair qu'il s'agit d'une tendance lourde dont il faudra tenir compte à l'avenir.

Les membres ont aussi posé plusieurs questions face à un des critères d'évaluation : l'expérience du contremaître du chantier. Tout en reconnaissant que cette personne jouait un rôle clé dans la réalisation du contrat, les membres ont demandé pourquoi on n'avait pas plutôt appliqué le critère de l'expérience de l'entreprise, critère que l'on retrouve dans plusieurs contrats de cette envergure.

Les représentants des services municipaux ont fait valoir que l'utilisation du critère de l'expérience du contremaître leur avait semblé la plus susceptible d'ouvrir le marché et d'offrir une meilleure concurrence entre les soumissionnaires. Ils ont souligné que le dossier décisionnel contenait un avis du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière à l'effet que l'on pouvait tenir compte de l'expérience du contremaître désigné par l'adjudicataire, même si celle-ci a été acquise au sein d'une autre entité juridique.

En réponse aux préoccupations émises par les membres de la commission, le représentant du Service des affaires juridiques a souligné que, advenant la nécessité de remplacer le contremaître identifié au dossier, l'adjudicataire serait dans l'obligation d'en désigner un répondant aux exigences prévues dans l'appel d'offres. Il a aussi rappelé que les critères d'évaluation des offres étaient établis par les services municipaux et que des avis juridiques étaient émis dans les dossiers de contrats à la demande des services.

Les commissaires ont cependant fait consensus, dans leurs délibérations, sur le fait qu'il faudrait appliquer le critère d'expérience aux entreprises plutôt qu'aux contremaîtres, comme cela a été le cas pour les entrepreneurs sous-traitants sur le chantier. Ils ne croient pas qu'une telle approche aurait eu pour résultat la présence d'un seul soumissionnaire conforme, comme semblent le craindre les services.

Selon les membres, le choix du critère d'évaluation de l'expérience du contremaître, plutôt que de l'entreprise, constitue une non-conformité.

Au terme de leurs délibérations, les membres de la Commission permanente sur l'examen des contrats ont estimé avoir scrupuleusement exercé leur devoir de vigilance à l'égard du dossier présenté.

En conséquence, la commission émet, à l'unanimité, le constat suivant.

Conclusion

À l'issue de ses travaux, la Commission permanente sur l'examen des contrats remercie les fonctionnaires de la Direction de la culture et du patrimoine, de la Direction des grands parcs et du divertissement et du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière pour leurs interventions au cours de la séance de travail de la commission. La commission adresse la conclusion suivante au conseil d'agglomération:

Considérant que le dossier soumis à l'examen répond aux critères établis par le conseil d'agglomération à savoir :

- contrat supérieur à 10 M\$;

Considérant les informations qui ont été soumises aux membres de la commission;

Considérant les nombreuses questions adressées par les membres de la commission aux responsables du dossier;

Considérant que les explications fournies par les responsables de la Direction de la culture et du patrimoine, de la Direction des grands parcs et du divertissement et du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière;

Considérant qu'un des critères d'évaluation du dossier est l'expérience du contremaître;

Considérant que l'expérience des entreprises soumissionnaires n'a pas été retenue comme critère d'évaluation des offres, alors que ce critère se retrouve régulièrement dans des dossiers qui sont soumis à la commission;

Considérant que le critère de l'expérience des entreprises a cependant été appliqué aux sous-traitants qui seront appelés à travailler sur le chantier;

Considérant que, même si le critère d'évaluation de l'expérience des entreprises avait été retenu pour les soumissionnaires, il est raisonnable de croire qu'il y aurait eu plus d'un soumissionnaire conforme ayant une expérience de plus de cinq ans;

Considérant l'analyse approfondie faite par les membres de la commission sur les nombreux aspects liés à ce dossier;

À l'égard du mandat SMCE121246010 qui lui a été confié, la Commission permanente sur l'examen des contrats considère que le processus d'appel d'offres tenu dans le cadre de ce dossier est non conforme.