Ajout - Point 7.18

RAPPORT PUBLIC 2022

Recommandations à la Société de transport de Montréal portant sur la gestion contractuelle du projet de construction du centre de transport Bellechasse

(Art. 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*)

Février 2022

Exposé sommaire

Le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal a mené une enquête portant sur l'annulation d'un appel d'offres et l'exécution de certains travaux par la Société de transport de Montréal dans le cadre de la construction du centre de transport Bellechasse (ci-après « CT Bellechasse »). Une partie de l'enquête portait sur le contrat découlant de l'appel d'offres 6000002988 « Centre de transport Bellechasse – Gérance de construction » octroyé à Pomerleau Inc. qui visait l'acquisition d'un gérant-constructeur pour assister la STM dans la construction du CT Bellechasse. La seconde partie de l'enquête portait sur l'annulation de l'appel d'offres 600005380 « Lot 2.04 Coffrage des fondations – Construction du nouveau centre de transport Bellechasse » et l'exécution de travaux visés dans l'appel d'offres avant et après l'annulation.

Les faits révélés durant l'enquête démontrent que la demande de soumission pour l'appel d'offres de gérance de construction ne respectait pas le cadre normatif applicable aux sociétés de transport en commun puisqu'un item du bordereau de prix ne permettait pas de présenter des soumissions à taux forfaitaire ou unitaire. De plus, dans le cadre de l'annulation de l'appel d'offres de coffrage des fondations, la STM n'a pas fait preuve de bonne foi envers les soumissionnaires en faisant exécuter par Pomerleau des travaux prévus à l'appel d'offres avant la date limite de réception des soumissions. L'enquête démontre également qu'un contrat pour réaliser des travaux de coffrage de cages d'escaliers n'a pas été accordé conformément au cadre normatif par la STM et son gérant-constructeur Pomerleau.

La construction du CT Bellechasse ne se fait pas selon le mode plus courant, où la STM publie un appel d'offres visant la construction de l'ensemble du centre de transport. Plutôt, la STM a divisé la construction du centre en plusieurs lots de construction qui sont octroyés successivement par appel d'offres. Dans un premier temps, la STM a publié un appel d'offres visant l'obtention des services d'un gérant-constructeur qui assiste la STM dans la conception des plans et devis des lots de construction. Dans un deuxième temps, la STM publie successivement les appels d'offres de construction par lots qui seront octroyés à différents entrepreneurs spécialisés. Ces contrats sont ensuite cédés par la STM au gérant-constructeur qui en assure la coordination.

La première partie de l'enquête portait sur l'adjudication du contrat découlant de l'appel d'offres de gérance de construction à Pomerleau Inc. Dans cet appel d'offres, la STM a inclus une clause permettant au gérant-constructeur de réaliser des travaux en régie contrôlée et faisant l'objet d'un item distinct au bordereau de prix. Les documents d'appel d'offres indiquaient que ces travaux en régie contrôlée devaient viser des installations temporaires ou des travaux qui ne pouvaient être inclus dans un des lots de construction.

Or, l'enquête révèle que l'item du bordereau de prix pour les travaux en régie contrôlée ne permettait pas de présenter des soumissions à taux forfaire ou unitaire, tel que requis par l'article 95 de la Loi sur les sociétés de transport en commun. La STM a plutôt utilisé un item qu'elle a qualifié de « Provision maximale pour travaux en régie contrôlée » et qui comprenait un montant de 4 M$ pour tous les soumissionnaires. Les soumissionnaires ne pouvaient le modifier et était donc inclus au prix de leur soumission.

Dans sa réponse à l'Avis à une personne intéressée, la STM explique que la « Provision maximale pour travaux en régie contrôlée » était nécessaire pour l'exécution des travaux et faisait partie d'un processus de saine gestion des fonds publics. La Société explique que les

travaux en régie contrôlée étaient impossibles à définir au moment de l'appel d'offres de gérance de construction. Elle voulait aussi éviter que le chantier du CT Bellechasse ne soit retardé par l'octroi d'un contrat pour des travaux n'ayant pu être inclus dans un des lots de construction. La STM ajoute que l'équité entre les soumissionnaires n'a pas été brisée puisque le montant de 4 M$ dans le bordereau de prix s'appliquait uniformément à tous les soumissionnaires.

L'inspectrice générale conclut que l'utilisation de la « Provision maximale pour travaux en régie contrôlée » ne respecte pas le cadre normatif applicable aux sociétés de transport en commun qui spécifie que les soumissions doivent être demandées à taux forfaitaire ou à taux unitaire. Or, en insérant un montant de 4 M$ préétabli dans le bordereau de prix sans permettre de compétition sur le prix entre les soumissionnaires, la STM contrevenait à un élément essentiel de l'appel d'offres.

La seconde partie de l'enquête portait sur l'annulation de l'appel d'offres de coffrage des fondations et la subséquente exécution de certains travaux qui y étaient visés par le gérant-constructeur Pomerleau et son sous-traitant. La date limite de réception pour cet appel d'offres était le 23 juin 2020. La STM a avisé les soumissionnaires le 15 septembre 2020 que cet appel d'offres était annulé en raison du trop grand écart entre le prix du plus bas soumissionnaire conforme et l'estimation de la STM. L'enquête démontre que, dès la réception des soumissions, la STM savait qu'elle allait probablement annuler l'appel d'offres en raison de cet écart. Pourtant, l'appel d'offres ne le sera que près de trois mois plus tard, après avoir demandé et obtenu des soumissionnaires une prolongation de la validité de leur soumission le 4 août 2020.

Parmi les travaux de coffrage visés à l'appel d'offres, des travaux d'empattement et de coffrage des cages d'escalier étaient inclus. Or, avant même la date limite de réception des soumissions, la STM a choisi de procéder aux travaux d'empattement en utilisant la régie contrôlée prévue au contrat de gérance de construction, réalisés par Pomerleau pour un montant de 1 055 12532 $. Aucun addenda n'a été publié à la suite de cette décision de procéder en régie contrôlée pour les empattements alors que l'appel d'offres était toujours en affichage et que les soumissionnaires auraient pu en tenir compte dans leur stratégie de soumission.

L'appel d'offres de coffrage des fondations incluait également des travaux de coffrage des cages d'escalier du futur CT Bellechasse. Malgré l'annulation de l'appel d'offres, ces travaux ont été réalisés par Pomerleau et un sous-traitant spécialisé dans ce type de travaux. L'enquête révèle qu'après l'obtention de la prolongation de la validité des soumissions, Pomerleau a entamé des rencontres avec son sous-traitant qui n'était pas un soumissionnaire à l'appel d'offres de coffrage des fondations afin d'évaluer avec lui la faisabilité des travaux de coffrage des cages d'escalier.

Une rencontre a eu lieu le 24 août 2020 au chantier du CT Bellechasse visant à évaluer la faisabilité des travaux de coffrage. C'est également à ce moment que Pomerleau a envoyé les plans et devis au sous-traitant, qui a transmis sa soumission deux jours plus tard. Une nouvelle rencontre a eu lieu le 8 septembre à laquelle participaient des représentants de Pomerleau, du sous-traitant et de la STM. Le sous-traitant a accepté alors de réduire son prix soumis le 26 août pour les travaux de coffrage des cages d'escalier afin de respecter le budget de la STM. Le lendemain, soit le 9 septembre, Pomerleau recommandait officiellement à la STM de

procéder aux travaux de coffrage des cages d'escalier en régie contrôlée avec ce sous-traitant. Le même jour, la décision d'annuler l'appel d'offres était prise à l'interne à la STM.

L'inspectrice générale constate que les travaux d'empattement et de coffrage des cages d'escalier n'ont pas été octroyés conformément au cadre normatif et que la STM n'a pas fait preuve de bonne foi envers les soumissionnaires dans sa décision d'annuler l'appel d'offres. La prolongation de la validité des soumissions a permis à la STM et son gérant-constructeur de négocier avec Santco un prix pour la réalisation des travaux de coffrage des cages d'escalier. Ce n'est qu'après que Santco eût accepté de réduire son prix que la STM a annoncé l'annulation de l'appel d'offres de coffrage des fondations. Une telle pratique constitue un manque de bonne foi envers les soumissionnaires puisque la demande de prolongation de validité des soumissions n'a servi qu'à permettre de négocier un contrat avec un tiers pour la réalisation de ces travaux.

En somme, l'inspectrice générale est d'avis que les faits et constats contenus dans ce rapport méritent d'être portés à l'attention de la Ville de Montréal. Elle recommande que pour toute utilisation future d'une clause de régie contrôlée, la STM indique dans ses documents d'appel d'offres les informations requises sur la nature et la quantité de travaux à réaliser afin que les soumissionnaires puissent soumissionner sur la base d'un prix forfaitaire ou unitaire.

Table des matières

1. PORTÉE ET ÉTENDUE DES TRAVAUX 1

1.1. PRÉCISIONS 1
1.2. STANDARD DE PREUVE APPLICABLE 1
1.3. AVIS À UNE PERSONNE INTÉRESSÉE 1

2. CONTEXTE 2

2.1. PORTÉE DE L'ENQUÊTE 2
2.2. CONTRATS ET APPELS D'OFFRES VISÉS PAR L'ENQUÊTE 3
2.2.1. Contrat découlant de l'appel d'offres 6000002988 – Centre de transport Bellechasse – gérance de construction 3
2.2.2. L'annulation de l'appel d'offres 600005380 – Lot 2.04 Coffrage des fondations – Construction du nouveau centre de transport Bellechasse 3
2.3. DÉNONCIATION REÇUE 3

3. LE CONTRAT DE GÉRANCE DE CONSTRUCTION 4

3.1. OBJET DU CONTRAT 4
3.2. LES DOCUMENTS D'APPEL D'OFFRES 4
3.2.1. Le bordereau de prix 4
3.2.2. La clause des travaux en régie contrôlée 6
3.3. L'UTILISATION DE LA PROVISION POUR TRAVAUX EN RÉGIE CONTRÔLÉE 6
3.4. RÉPONSE À L'AVIS À UNE PERSONNE INTÉRESSÉE 7
3.4.1. Société de transport de Montréal 7
3.5. ANALYSE 8
3.5.1. La Loi sur les sociétés de transport en commun 9
3.5.2. La compétition entre les soumissionnaires 10

4. L'APPEL D'OFFRES DE COFFRAGE DES FONDATIONS – LOT 2.04 10

4.1. L'OBJET DU CONTRAT 11
4.2. L'ANNULATION DE L'APPEL D'OFFRES 11
4.3. LES TRAVAUX D'EMPATTEMENT 12
4.4. LES TRAVAUX DE COFFRAGE DES CAGES D'ESCALIER 13
4.4.1. Le processus d'octroi de contrat à Santco 13
4.4.2. Le processus de demande de soumission de Pomerleau 15
4.4.3. La justification pour octroyer le contrat de coffrage des cages d'escalier 16
4.5. RÉPONSE À L'AVIS À UNE PERSONNE INTÉRESSÉE 17
4.5.1. La société de transport de Montréal 17

4.5.2. Pomerleau....20
4.5.3. Santco....21
4.6. ANALYSE....21
4.6.1. Octroi contraire au cadre normatif....21
4.6.2. Absence de bonne foi de la STM....22
4.6.3. Le processus de demande de soumission....23
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS....24
5.1. CONTRAT DE GÉRANCE DE CONSTRUCTION....25
5.2. LES EMPATTEMENTS ET LE COFFRAGE DES CAGES D'ESCALIERS....25

1. Portée et étendue des travaux

1.1. Précisions

En vertu de l'article 57.1.8 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (R.L.R.Q. c. C -11.4) (ci-après « Charte de la Ville de Montréal »), l'inspectrice générale a pour mandat de surveiller les processus de passation des contrats et leur exécution par la Ville de Montréal ou une personne morale qui lui est liée.

L'inspectrice générale n'effectue aucune enquête criminelle. Elle procède à des enquêtes de nature administrative. À chaque fois qu'il sera fait référence au terme « enquête » dans le présent rapport, celui-ci signifiera une enquête de nature administrative et en aucun cas il ne devra être interprété comme évoquant une enquête criminelle.

1.2. Standard de preuve applicable

L'inspectrice générale se donne comme obligation de livrer des rapports de qualité qui sont opportuns, objectifs, exacts et présentés de façon à s'assurer que les personnes et organismes relevant de sa compétence sont en mesure d'agir suivant l'information transmise.

Au soutien de ses avis, rapports et recommandations, l'inspectrice générale s'impose comme fardeau la norme civile de la prépondérance de la preuve[1].

1.3. Avis à une personne intéressée

Avant de rendre publics les résultats de son enquête et, le cas échéant, de recourir aux pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de l'article 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal*, conformément à son devoir d'équité procédurale, l'inspectrice générale transmet aux personnes concernées un Avis à une personne intéressée indiquant les faits pertinents recueillis au cours de l'enquête (ci-après « Avis »). À la suite de sa réception, les personnes concernées disposent de la possibilité de présenter par écrit tout commentaire, représentation ou observation qu'elles estiment pertinent.

Un tel Avis a été envoyé le 18 novembre 2021 à l'attention de la Société de transport de Montréal (ci-après la « STM »), Pomerleau Inc. (ci-après « Pomerleau »), 9148-4006 QUÉBEC INC. (ci-après « Santco »), Coffrage Alliance ltée (ci-après « Alliance »), le directeur de projet principal à la direction des grands projets de bus à la STM, et au directeur de projet chez Pomerleau. Parmi tous les destinataires de l'Avis, seuls la STM, Pomerleau et Santco ont fait parvenir une réponse au Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal. Tous les autres ont exercé leur droit de s'abstenir d'y répondre.

Les faits et arguments qui ont été invoqués, tant par la STM et Pomerleau que Santco ont été considérés par l'inspectrice générale et seront abordés dans le présent rapport.

[1] Si la preuve permet de dire que l'existence d'un fait est plus probable que son inexistence, il y a preuve prépondérante (voir l'article 2804 du *Code civil du Québec*).

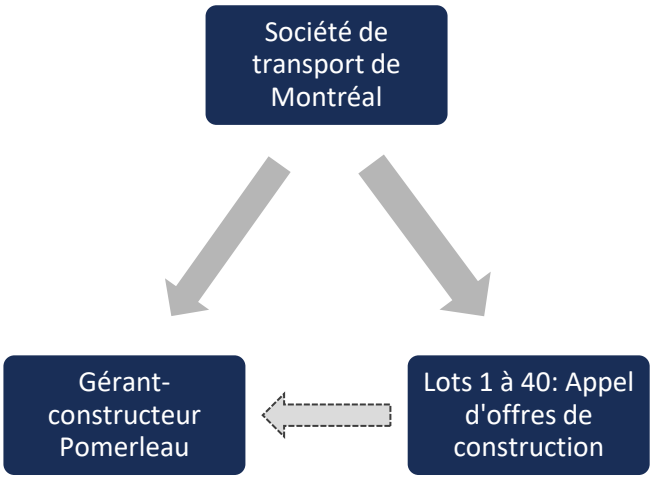
2. Contexte

2.1. Portée de l'enquête

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général visait l'annulation d'un appel d'offres et l'exécution de certains travaux dans le cadre de la construction du centre de transport Bellechasse (ci-après « CT Bellechasse »). Le CT Bellechasse est un nouveau centre de transport entièrement souterrain qui servira à accueillir 300 autobus de la STM et dont la date prévue de fin des travaux, en date de ce rapport, est l'automne 2022. Le projet de construction du CT Bellechasse est divisé en deux phases : la première consistait à démolir le bâtiment existant, décontaminer les sols et excaver le roc, alors que la seconde consistait à construire le nouveau centre de transport. Les contrats et l'appel d'offres visés par l'enquête font partie de la seconde phase des travaux.

La construction du CT Bellechasse ne se fait pas selon le mode plus courant où un appel d'offres visant la construction de l'ensemble du bâtiment est publié et adjugé à un entrepreneur général qui en assure la réalisation avec ses sous-traitants. Plutôt, la STM s'est dans un premier temps adjoint les services d'un gérant-constructeur pour l'assister dans la planification des travaux nécessaires à la construction du CT Bellechasse. L'adjudication du contrat de gérant-constructeur s'est faite à la suite de la publication d'un appel d'offres remporté par l'entreprise Pomerleau.

Dans un deuxième temps, une fois le contrat conclu avec le gérant-constructeur, ce dernier soutient et conseille la STM dans la planification des appels d'offres à venir pour la construction du CT Bellechasse. La construction est divisée en environ 40 lots de construction, dont chacun fait l'objet d'un appel d'offres spécifique devant être adjugé à un entrepreneur. Par exemple, les travaux de toiture, de revêtement métallique, de maçonnerie, de plomberie sont tous divisés en appels d'offres individuels plutôt que d'être regroupés dans un seul appel d'offres de travaux de construction. Les contrats découlant de ces appels d'offres sont ensuite cédés au gérant-constructeur Pomerleau, qui en assure l'exécution conformément aux plans et devis.



2.2. Contrats et appels d'offres visés par l'enquête

2.2.1. Contrat découlant de l'appel d'offres 6000002988 – Centre de transport Bellechasse – gérance de construction

Le 15 novembre 2019, la STM publiait au système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO) l'appel d'offres 6000002988 « CENTRE DE TRANSPORT BELLECHASSE – GÉRANCE DE CONSTRUCTION » (ci-après le « contrat de gérance de construction ») visant à obtenir les services d'un gérant-constructeur pour la construction du CT Bellechasse. Le contrat a été adjugé à Pomerleau pour un montant de 27 474 426 $ à la suite d'un appel d'offres à deux enveloppes, soit un appel d'offres où l'adjudicataire est celui ayant obtenu le meilleur pointage selon le système d'évaluation prévu pour cet appel d'offres. La STM a octroyé ce contrat malgré un écart de 45 % entre le prix de la soumission de Pomerleau et l'estimation de la STM, qui était de 18 897 291 $ pour ce contrat. Tel que mentionné plus haut, le gérant-constructeur devait conseiller la STM dans la conception des plans et devis des différents lots qui lui seraient ensuite cédés pour en assurer la réalisation.

2.2.2. L'annulation de l'appel d'offres 600005380 – Lot 2.04 Coffrage des fondations – Construction du nouveau centre de transport Bellechasse

Le 21 avril 2020, la STM publiait au SEAO l'appel d'offres 600005380 « Lot 2.04 Coffrage des fondations – Construction du nouveau centre de transport Bellechasse » (ci-après « l'appel d'offres de coffrage des fondations ») visant la réalisation de différents travaux de coffrage pour le CT Bellechasse. La date limite de réception des offres était le 23 juin 2020 et deux entreprises ont déposé une soumission, soit « 9090-5092 Québec inc. » (ci-après « Synergy ») et Alliance. Synergy a été le plus bas soumissionnaire conforme avec une soumission de 17 813 198,62 $. La STM a toutefois annulé l'appel d'offres le 2 octobre 2020 en raison d'un trop grand écart entre le prix du plus bas soumissionnaire et l'estimation.

2.3. Dénonciation reçue

En novembre 2020, le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal a reçu une dénonciation concernant l'appel d'offres de coffrage des fondations. Le dénonciateur alléguait que des travaux visés dans l'appel d'offres de coffrage des fondations avaient été réalisés alors que l'appel d'offres n'était toujours pas adjugé ni annulé à ce moment.

3. Le contrat de gérance de construction

La Société de transport de Montréal est une société de transport en commun qui est assujettie à la *Loi sur les sociétés de transport en commun* pour l'octroi de ses contrats publics. L'article 95 alinéa 8 de cette loi stipule que les contrats d'une société de transport en commun doivent être conclus selon le mode forfaitaire ou unitaire :

> *« […] Les soumissions ne sont demandées et les contrats qui peuvent en découler ne sont adjugés que sur la base d'un prix forfaitaire ou unitaire. »*[2]
> *[soulignement de l'inspectrice générale]*

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général démontre qu'un item de l'appel d'offres du contrat de gérance de construction ne respecte pas le cadre normatif applicable à la Société de transport de Montréal. L'appel d'offres contenait une ligne au bordereau pour lequel les soumissionnaires ne pouvaient pas soumissionner à prix forfaitaire ni à prix unitaire.

3.1. Objet du contrat

Le contrat de gérance de construction est un contrat mixte de construction et de service visant la construction du CT Bellechasse. Le rôle du gérant-constructeur consiste à fournir une expertise-conseil en construction à la STM dans la réalisation du projet. Parmi les services requis du gérant-constructeur, les documents d'appel d'offres spécifient qu'il devra notamment conseiller la STM lors de la conception des plans et devis, qui seront inclus dans un lot devant être adjugé par appel d'offres public. Le gérant-constructeur devra également fournir les services d'expertise-conseil en construction requis pour la réalisation du CT Bellechasse. Les travaux de construction requis découlent de la cession des différents lots au gérant-constructeur qui agit comme maître d'œuvre du projet et coordonne la réalisation des travaux. L'appel d'offres contient également une clause qui permet à l'adjudicataire de réaliser certains travaux en mode « régie contrôlée » avec ses propres employés ou en ayant recours à un sous-traitant. Ce contrat de gérance de construction est le premier de ce type à être utilisé par la STM.

3.2. Les documents d'appel d'offres

3.2.1. Le bordereau de prix

Un contrat à prix forfaitaire est un contrat « par lequel le constructeur (ou cocontractant dans un autre type de contrat) s'engage à livrer l'ouvrage exécuté conformément aux plans et devis pour un prix global et invariable fixé d'avance »[3]. Il s'agit d'un type de contrat bien connu et largement utilisé parmi tous les organismes publics québécois.

Inversement, un contrat à prix unitaire est un contrat conclu pour « un prix global pour un élément en particulier qui peut varier au total suivant la quantité requise de cet élément, et cela que ce soit en moins ou en plus, sans que les parties ne soient liées par les quantités

[2] *Loi sur les sociétés de transport en commun*, RLRQ, c. S-30.01, art. 95 al.8.
[3] André Langlois, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions, Éditions Yvon* Blais, 4e édition, page 90.

approximatives contenues aux estimations ayant servi de base à l'octroi du contrat »[4]. Dans ce type de contrat, les soumissionnaires proposent un prix à l'unité pour des biens ou services (par exemple : 30 $/tonne ; 80 $/heure) et l'organisme public paie en fonction de la quantité des biens ou services demandés à l'adjudicataire.

Le bordereau de prix de l'appel d'offres de gérance de construction est divisé en quatre items :

1. Honoraires pour services de gérance de construction ;
2. Préparation des appels d'offres et exécution des contrats cédés par la Société à l'adjudicataire ;
3. Organisation de chantier ;
4. Provision maximale pour travaux en régie contrôlée.

Tel que l'illustre la figure 1 ci-dessous, les trois premiers items sont des travaux et services de type forfaitaire alors que l'item nº 4 est plutôt de type « Provision maximale en régie contrôlée » :

ANNEXE A-1 : BORDEREAU DES PRIX

ITEMS	DESCRIPTIONS	TYPE	PRIX (AVANT TAXES)
1	Honoraires pour services de gérance de construction	Forfaitaire	_____$
2	Préparation des appels d'offres et exécution des contrats cédés par la Société à l'Adjudicataire	Forfaitaire	_____$
3	Organisation de Chantier	Forfaitaire	_____$
4	Provision maximale pour travaux en régie contrôlée	Provision maximale en régie contrôlée	**4 000 000,00 $**
	PRIX TOTAL OFFERT (Avant taxes)		_____$

Figure 1 : Extrait du bordereau de prix

Tel que l'on peut le voir dans la figure 1, l'item nº 4 du bordereau de prix inclus dans les documents d'appel d'offres indique que la provision maximale pour des travaux en régie contrôlée est de 4 000 000 $. Puisque ce montant est préétabli dans le bordereau de prix, les soumissionnaires ne peuvent le modifier dans leur soumission. Il est en fait ajouté aux trois items précédents pour chacun des soumissionnaires potentiels dans le calcul du prix total de leur soumission. Les documents d'appel d'offres ne contiennent aucune description des travaux à effectuer à ce titre pour lesquels les soumissionnaires pourraient soumettre un prix à taux forfaitaire ou unitaire. Cette « Provision maximale en régie contrôlée » constitue donc une dépense de 4 M$ de la STM pour des travaux non définis et pour laquelle les soumissionnaires ne peuvent proposer de prix dans leur soumission.

[4] André Langlois, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions, Éditions Yvon* Blais, 4e édition, page 95-96.

3.2.2. La clause des travaux en régie contrôlée

L'article 22.12 des *Instructions aux soumissionnaires* prévoit les conditions relatives à la réalisation de travaux en mode régie contrôlée par le gérant-constructeur :

> *« Le prix prévu à l'item 4 « Provision maximale pour travaux en régie contrôlée » pour couvrir le remboursement des matériaux, de la main-d'œuvre, de l'administration, des profits, des frais généraux de Chantier, des frais et les dépenses connexes à l'exécution des services et travaux en régie contrôlée tel que la protection ou autres installations temporaires de Chantier et tous travaux n'ayant pas pu être inclus à l'un ou l'autre des lots de construction cédés à l'Adjudicataire. La réalisation de Travaux en régie contrôlée doit être préalablement autorisée par le Représentant désigné par la signature du formulaire prévu à cet effet. La STM ne s'engage nullement à dépenser en partie ou en totalité ladite somme provisionnelle. Le cas échéant, l'Adjudicataire n'a droit à aucune compensation. »* [Soulignement de l'inspectrice générale]

Tel qu'il appert de la clause ci-haut, les travaux pouvant être exécutés en régie contrôlée doivent remplir l'un des deux critères suivants : ces travaux doivent viser des installations temporaires ou des travaux n'ayant pu être inclus dans l'un des lots à être cédés au gérant-constructeur.

Les documents d'appel d'offres ne contenaient aucune autre description des travaux pouvant être réalisés selon le mode régie contrôlée, hormis le texte de l'article 22.12. C'est-à-dire qu'il n'y avait aucune description des travaux qui permettait aux soumissionnaires d'en évaluer la portée afin de présenter un prix basé sur les travaux à réaliser. De plus, les documents d'appel d'offres n'indiquaient aucune valeur maximale pour les travaux à réaliser selon ce mode, à l'exception du montant total de l'enveloppe elle-même qui est de 4 M$. Cela signifie donc que la STM pouvait faire exécuter des travaux de construction par son gérant-constructeur, dont la valeur serait supérieure au seuil d'appel d'offres public, tant que la valeur du contrat ne dépasse pas 4 M$.

Les documents d'appel d'offres prévoyaient aussi des dispositions relativement à l'exécution des travaux en régie contrôlée par le gérant-constructeur. Dans le cas où les travaux en régie contrôlée sont exécutés par les employés de l'adjudicataire, ce dernier peut majorer de 15 % les coûts des travaux pour couvrir notamment ses frais indirects et de gestion ainsi que ses profits. En revanche, dans le cas où l'adjudicataire fait exécuter les travaux en régie contrôlée par un sous-traitant, les documents d'appel d'offres prévoyaient plutôt que c'est le sous-traitant qui peut majorer sa facture de 15 % pour couvrir ses propres frais de gestion et ses profits pour les travaux visés. Dans ce cas de figure, le gérant-constructeur peut majorer sa facture de 10 % pour couvrir ses frais de gestion et ses profits en sus du 15 % facturés par le sous-traitant.

3.3. L'utilisation de la provision pour travaux en régie contrôlée

L'enquête démontre que la provision pour travaux en régie contrôlée est un élément distinct des contingences dans le contrat de gérant-constructeur. Les contingences sont des

modifications à un contrat public[5] qui surviennent en cours d'exécution des travaux dues à des imprévus durant la réalisation des travaux ou des services. Ces modifications sont permises par la *Loi sur les sociétés de transport en commun* tant que la modification constitue un accessoire au contrat principal et en respecte la nature.

Dans le contrat de gérant-constructeur, ces deux notions sont visées par des clauses distinctes démontrant que la STM les identifie comme deux concepts différents. Ceci est également confirmé par les différents témoins rencontrés durant l'enquête qui expliquent que les travaux en régie contrôlée sont différents des contingences. Il découle des diverses rencontres de témoins que la provision pour travaux en régie contrôlée sert à faire réaliser rapidement différents travaux par le gérant-constructeur qui n'ont pas été prévus au début du projet. À ce titre, trois employés de la STM impliqués dans le projet du CT Bellechasse, dont le directeur de projet principal à la direction des grands projets de bus, ont expliqué que la régie contrôlée permet au gérant-constructeur d'effectuer des travaux urgents qui surviennent durant la réalisation des lots de construction. Le directeur de projet de la STM explique également que la régie contrôlée sert à réaliser des travaux qui ne pouvaient être prévus au début du projet et pour lesquels il serait difficile de faire un appel d'offres, afin d'éviter de ralentir le chantier. Les témoins expliquent également que la régie contrôlée sert à réaliser des travaux rapidement afin d'assurer la bonne marche du chantier. Il ressort des rencontres de témoins que l'objectif de la régie contrôlée est de doter la STM d'une certaine flexibilité et agilité dans l'octroi de contrats visant des travaux de construction.

3.4. Réponse à l'Avis à une personne intéressée

3.4.1. Société de transport de Montréal

Dans sa réponse à l'Avis à une personne intéressée, la STM soutient que le recours aux travaux en régie contrôlée était nécessaire à la réalisation des travaux et s'inscrivait dans un processus de saine gestion des activités de construction.

3.4.1.1. Travaux impossibles à définir à l'avance

La STM explique qu'il ne lui était pas possible de déterminer la portée des travaux (main d'œuvre, matériel et matériaux) à réaliser par le gérant-constructeur puisque l'étendue des différents lots n'était pas encore connue au moment de l'appel d'offres de gérance de construction. C'est pourquoi une provision pour travaux en régie contrôlée a été incluse à l'appel d'offres afin de pouvoir obliger l'adjudicataire à exécuter les travaux nécessaires qui surviendraient en cours d'exécution du contrat. Selon la STM, elle aurait même pu choisir de n'indiquer aucun montant pour cet item mais a opté d'inscrire 4 M$ afin de donner un aperçu aux soumissionnaires de l'ampleur des travaux potentiellement requis du gérant-constructeur.

3.4.1.2. La saine gestion du projet

La STM explique que la décision d'inclure une provision pour régie contrôlée a été prise dans une optique de saine gestion des activités de construction du CT Bellechasse. Un des objectifs était d'éviter qu'une portion des travaux à être réalisés n'ayant pu être attribuée à un lot précis retarde indûment la réalisation des travaux. La STM ajoute que ce type de provision est une pratique qui existe dans le contexte des contrats de gérance de construction notamment chez

[5] *Préc,* note *2,* art. 102.1.

d'autres organismes publics comme la Société québécoise des infrastructures, le Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine et la Société de développement et mise en valeur du Parc olympique.

3.4.1.3. L'équité entre les soumissionnaires

La STM soutient également que l'utilisation de la provision maximale pour travaux en régie contrôlée n'a pas rompu l'équité entre les soumissionnaires pour l'appel d'offres de gérance de construction. L'octroi de ce contrat était un mode à deux enveloppes, soit une combinaison de la qualité et du prix afin de déterminer le soumissionnaire ayant obtenu le meilleur pointage, et le montant de 4 M$ était le même pour tous les soumissionnaires.

3.4.1.4. La nature du contrat

L'Avis à une personne intéressée permet aux destinataires de faire valoir leur point de vue et d'indiquer leur désaccord avec certains faits ou conclusions préliminaires qui y sont contenus. À cette étape, il leur est toujours possible de présenter des arguments qui mèneront l'inspectrice générale à modifier une ou plusieurs de ses conclusions préliminaires. Dans l'Avis envoyé le 18 novembre 2021, l'inspectrice générale concluait que le contrat octroyé à Pomerleau en était un de service et non un contrat mixte de travaux et service. Cette conclusion était basée entre autres sur le bordereau de prix qui n'incluait aucun travaux de construction permanents et le devis qui spécifiait les services que le gérant-constructeur devait rendre durant l'exécution de son contrat.

Dans sa réponse, la STM était en désaccord avec cette position et qualifiait plutôt le contrat de gérant-constructeur comme un contrat mixte de service et de travaux de construction. Parmi les motifs soulevés, la STM explique que les contrats découlant des appels d'offres de lot de construction sont cédés au gérant-constructeur tel que prévu dans l'appel d'offres de gérance de construction. Les arguments soulevés par la STM dans sa réponse sont suffisamment convaincants pour que l'inspectrice générale modifie sa conclusion préliminaire et qualifie le contrat de mixte de services et de travaux de construction. L'analyse des faits et les conclusions en découlant dans ce rapport ont donc été faites avec cette qualification du contrat.

3.5. Analyse

La STM est assujettie à la *Loi sur les sociétés de transport en commun* pour l'adjudication de ses contrats publics. Elle ne peut y déroger à moins d'obtenir l'autorisation du Ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.

L'inspectrice générale est d'avis que la clause de provision pour travaux en régie contrôlée telle qu'utilisée dans l'appel d'offres de gérance de construction est contraire au cadre normatif applicable à la STM. D'abord, cet item du bordereau de prix est contraire à la *Loi sur les sociétés de transport en commun* qui stipule que les contrats doivent être conclus à taux forfaitaire ou unitaire. Ensuite, cet item ne permet aucune compétition entre les soumissionnaires quant au prix, ce qui va l'encontre de l'objectif même des appels d'offres publics.

3.5.1. La Loi sur les sociétés de transport en commun

Comme mentionné à la section 3, la *Loi sur les sociétés de transport en commun* impose que les soumissions soient demandées et les contrats qui peuvent en découler soient conclus à taux forfaitaire ou unitaire. Or, l'inspectrice générale est d'avis qu'il est manifeste que l'item nº4 du bordereau de prix ne respecte aucune des deux options possibles prévues à la loi. L'insertion d'un prix préétabli de 4 M$ par la STM pour la provision maximale pour travaux en régie contrôlée ne permet pas aux soumissionnaires d'inscrire un prix puisqu'il est déjà ajouté à toutes les soumissions. De plus, contrairement aux trois premiers items du bordereau de prix qui indiquent que le type est forfaitaire, l'item nº4 est décrit comme une « Provision maximale pour travaux en régie contrôlée ». Or, la loi exige que les contrats ne soient conclus qu'à taux unitaire ou forfaire. Le fait qu'il ne s'agisse que d'un seul item sur les quatre du bordereau de prix ne change pas cette conclusion. C'est l'entièreté de la soumission qui doit être demandée à taux forfaitaire ou unitaire. Autrement, accepter une telle pratique reviendrait à permettre à la STM de faire indirectement ce qu'elle ne peut pas faire directement, soit octroyer des contrats de gré à gré à son gérant-constructeur sans avoir à respecter les règles d'octroi de contrats publics.

Le fait qu'il était impossible pour la STM de déterminer à l'avance les travaux à réaliser ne constitue pas un motif permettant de contourner cette exigence de la loi. D'abord, c'est la STM qui a choisi de procéder à la construction du CT Bellechasse par lots devant être octroyés successivement par appel d'offres plutôt que de faire un appel d'offres de construction pour l'ensemble du CT Bellechasse. Elle ne peut ensuite invoquer son propre choix pour justifier de passer outre une obligation d'ordre public de la loi. Ensuite, le fait que la STM indique dans sa réponse qu'elle aurait pu faire le choix de n'indiquer aucun montant pour cet item démontre une méconnaissance profonde du cadre normatif qui lui est applicable. Ce sont tous les contrats qui sont conclus par la STM qui doivent être conclus à taux forfaitaire ou unitaire. Si la STM avait fait le choix de n'indiquer aucun montant pour cet item, alors toute dépense pour des travaux en régie contrôlée serait contraire à la loi puisqu'elle n'aurait pas été prévue dans un appel d'offres.

L'inspectrice générale ne peut non plus retenir l'argument de la STM selon lequel elle a choisi de « fournir un indicatif de l'ampleur maximale des travaux » aux soumissionnaires puisque c'est la Société elle-même qui a inscrit le montant de 4 M$ dans le bordereau de prix. Étant donné qu'il n'existe aucune description des travaux à réaliser pour la régie contrôlée, quelle pouvait être l'utilité pour les soumissionnaires de connaître cette information puisqu'ils n'avaient aucun détail sur la nature, la complexité et l'ampleur des travaux qui pourraient être réalisés en régie contrôlée ? La réponse est que cet indicatif ne leur était d'aucune utilité puisque de toute façon les modalités des dépenses allaient être déterminées au moment de l'approbation des travaux. L'inspectrice générale est plutôt d'avis que la STM a inséré ce montant dans l'appel d'offres afin de pouvoir le dépenser pendant l'exécution des travaux.

Enfin, le fait que d'autres organismes publics aient recours à une clause similaire dans leurs appels d'offres n'est pas pertinent puisqu'aucun des organismes mentionnés dans sa réponse n'est assujetti à la *Loi sur les sociétés de transport en commun*. À titre de société de transport en commun, c'est cette loi que la STM doit respecter lors de l'adjudication de ses contrats. Bien qu'il soit vrai que certaines obligations sont communes à tous les organismes publics, il peut exister des distinctions et le mandat du Bureau de l'inspecteur général est d'appliquer le cadre normatif propre aux organismes municipaux sous sa juridiction.

3.5.2. La compétition entre les soumissionnaires

L'inspectrice générale est également d'avis que l'item 4 de l'appel d'offres de gérance de construction vicie un élément essentiel à tout appel d'offres public : la compétition entre les soumissionnaires sur cet item. En établissant elle-même un montant de 4 M$ pour des travaux non définis, la STM empêche les soumissionnaires de compétitionner pour les travaux en régie contrôlée. Or, un appel d'offres public vise justement à remplacer la négociation par la concurrence entre les soumissionnaires potentiels[6]. Le but est d'obtenir les meilleurs services au meilleur prix en donnant une chance égale à tous les soumissionnaires qualifiés d'y participer.

Dans un appel d'offres, le soumissionnaire doit faire siennes les conditions pour n'indiquer que le prix qu'il entend exiger en contrepartie[7]. Voici comment la Cour suprême expliquait ce principe fondamental d'un appel d'offres :

> *« Outre le fait d'être une réponse à un appel d'offres, la soumission est aussi une offre d'exécuter les travaux décrits dans les plans et le devis descriptif en contrepartie d'un prix donné. L'appel d'offres est par conséquent une invitation lancée afin d'obtenir des offres de conclure le contrat B, selon les conditions stipulées par le propriétaire et à un prix établi par l'entrepreneur. Le but visé par les entrepreneurs est de présenter la soumission la plus concurrentielle possible tout en respectant les plans et le devis descriptif stipulés dans le dossier d'appel d'offres. »*[8]

Or, tel que rédigé pour la régie contrôlée et son item 4, l'appel d'offres de gérance de construction ne permet ni de faire siens les plans et devis ni de présenter un prix. Aucune description des travaux n'y est indiquée et aucun prix ne peut être soumis par les soumissionnaires. Il s'agit d'un élément fondamental qui est évacué pour l'item 4 dans cet appel d'offres.

Le fait que cela ne vise qu'un item au bordereau de prix ne rend pas cette pratique conforme au cadre normatif. La régie contrôlée demeure une enveloppe budgétaire qui permet d'octroyer plusieurs contrats totalisant 4 M$, dont certains pourraient comporter une dépense supérieure au seuil d'appel d'offres public.

4. L'appel d'offres de coffrage des fondations – lot 2.04

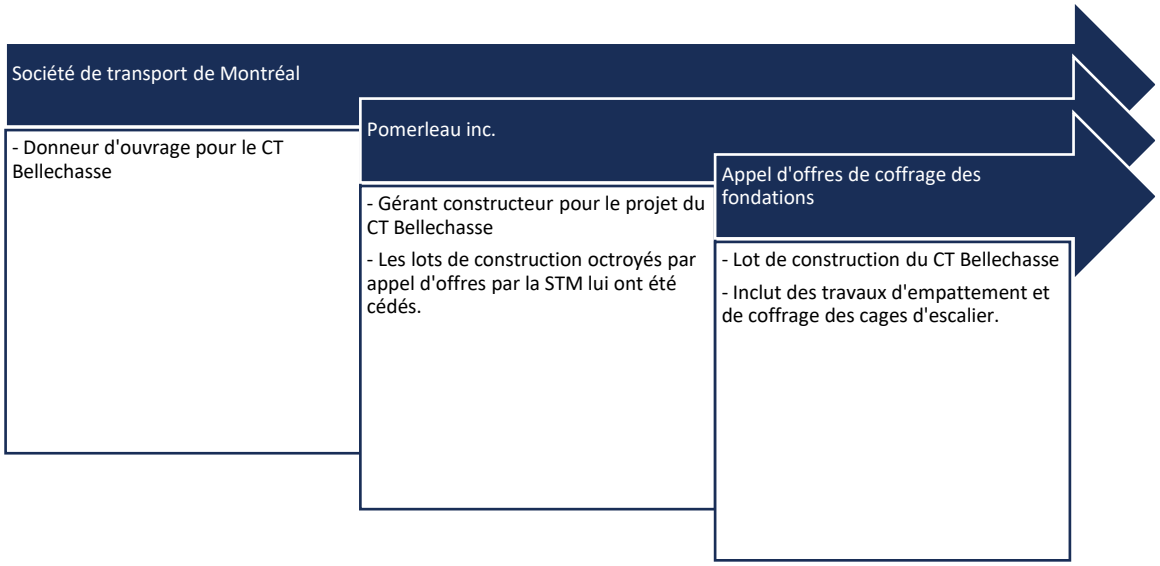
L'enquête révèle que, lors de l'annulation de l'appel d'offres de coffrage des fondations, la STM n'a pas agi de bonne foi à l'égard des soumissionnaires en négociant en parallèle avec son gérant-constructeur Pomerleau pendant l'appel d'offres pour exécuter des travaux qui y étaient visés. L'enquête révèle également que la STM a négocié avec une entreprise pour faire exécuter d'autres travaux en régie contrôlée après la date limite de réception des soumissions, mais avant d'annoncer l'annulation de l'appel d'offres.

---

[6] *M.J.B. Enterprises Ltd.* c. *Construction de Défense (1951) Ltée*, [1999] 1 RCS 619, par. 41.
[7] Sébastien Laprise et Jean-Benoit Pouliot et al., *Contrats des organismes publics québécois*, Wolters Kluwer Québec Ltée, Brossard, 2022, par. 6-890 c).
[8] *Préc,* note 7, par. 37.

4.1. L'objet du contrat

L'appel d'offres de coffrage des fondations contenait différents types de travaux à être réalisés par l'adjudicataire. Parmi ces travaux, il était prévu que l'adjudicataire ait à réaliser des travaux d'empattement et de coffrage des cages d'escalier au CT Bellechasse.



4.2. L'annulation de l'appel d'offres

La STM a avisé les soumissionnaires le 15 septembre 2020 que l'appel d'offres de coffrage des fondations était annulé, soit près de trois mois après la date limite de réception des offres. L'enquête révèle toutefois que, dès la réception des soumissions, la STM envisageait d'annuler l'appel d'offres en raison du grand écart entre le prix du plus bas soumissionnaire conforme et l'estimation. Comme mentionné à la section 2.2.2, Synergy était le plus bas soumissionnaire conforme pour cet appel d'offres avec une soumission de 17 813 198,62 $ alors que l'estimation produite par la STM et Pomerleau pour ce contrat était de 10 816 735 $, soit un écart de 43 %.

Deux employés de la STM, rencontrés durant l'enquête, ont expliqué que la Société savait, dès la réception des soumissions, que les prix soumis étaient problématiques et qu'il serait difficile de pouvoir justifier l'octroi du contrat. Ceci est corroboré par des documents obtenus durant l'enquête démontrant que dès le 6 juillet 2020, un employé de la STM demandait à ses collègues si une décision avait été prise concernant l'appel d'offres et s'il devait préparer des lettres d'annulation pour cet appel d'offres. Le 10 juillet 2020, une firme d'architectes impliquée dans le projet recommandait de repartir en appel d'offres afin d'avoir des prix plus près des normes du marché, si l'échéancier le permettait.

Dans un document produit par Pomerleau, daté du 16 juillet 2020, le gérant-constructeur propose quant à lui deux avenues à la suite de l'appel d'offres : rencontrer les soumissionnaires pour demander des propositions d'économies ou annuler l'appel d'offres. Ce document indique également qu'advenant une annulation de l'appel d'offres, les travaux en régie contrôlée pourront continuer afin de ne pas retarder l'échéancier des travaux et des lots à venir (les faits relatifs aux travaux exécutés en régie contrôlée seront abordés dans les sections 4.3 et 4.4). C'est finalement le 9 septembre 2020 que la décision a été prise à l'interne

chez STM d'annuler l'appel d'offres. Un document obtenu durant l'enquête et provenant du directeur de projet à la STM indique que cette décision a été prise à la suite des recommandations des professionnels de la STM et du gérant-constructeur Pomerleau.

4.3. Les travaux d'empattement

Les empattements, aussi appelés « footing » dans l'industrie de la construction, sont les fondations de la structure d'un bâtiment et préviennent que les murs ne s'enfoncent avec le temps. L'appel d'offres de coffrage des fondations prévoyait des travaux d'empattement pour ce lot à être réalisés par l'éventuel adjudicataire du contrat. Ces travaux d'empattement ont été toutefois réalisés par Pomerleau avec ses propres employés après l'approbation de la STM, avant même la fin de l'affichage de l'appel d'offres.

L'enquête révèle qu'alors que l'appel d'offres de coffrage des fondations était toujours en affichage au SEAO, la STM a autorisé Pomerleau à réaliser des travaux d'empattements qui faisaient partie dudit appel d'offres. Ces travaux ont été réalisés par Pomerleau en régie contrôlée avec ses propres employés et ont débuté dès la fin du mois de juin 2020. La valeur totale de ces travaux est de 1 055 125 32 $.

Il est à noter que lors de la publication de l'appel d'offres de coffrage des fondations, les travaux d'empattement faisaient initialement l'objet d'un item regroupé dans le bordereau de prix. Toutefois, le 22 mai 2020, la STM a publié l'addenda 3 qui est venu modifier le bordereau de prix afin que les travaux d'empattements soient isolés dans le bordereau de prix. Le directeur de projet chez Pomerleau a expliqué aux enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général que la modification au bordereau de prix permettait de retirer facilement les travaux d'empattement après l'adjudication du contrat. Cinq jours plus tard, soit le 27 mai 2020, des discussions ont lieu entre des employés de Pomerleau et de la STM visant à planifier le forage des empattements et la STM autorise la technique à réaliser pour ces forages. Les 16 et 17 juin 2020, alors que l'appel d'offres est toujours en affichage et que les soumissionnaires potentiels préparent leurs soumissions, la STM envoie une autorisation écrite à Pomerleau lui permettant de réaliser les travaux d'empattement en régie contrôlée. La justification pour autoriser à ce moment les travaux d'empattement par le gérant-constructeur était le respect de l'échéancier du projet.

Il est à noter qu'aucun addenda n'a été publié pour retirer les travaux d'empattement de l'appel d'offres après que la décision fut prise de les réaliser avec Pomerleau. Les directeurs de projet de Pomerleau et de la STM ont expliqué aux enquêteurs qu'une telle modification aurait forcé le prolongement de l'appel d'offres et donc de l'adjudication et le début des travaux. Des témoins expliquent que l'échéancier serré du projet et le début planifié d'un autre lot à venir, soit les travaux de structure d'acier, étaient les principales justifications pour procéder aux travaux d'empattement par Pomerleau. Le directeur de projet principal à la direction des grands projets de bus de la STM a expliqué que ses décisions ont été prises afin d'économiser des dépenses pour le projet et l'argent des contribuables.

Une photo prise le 13 juillet 2020 sur le site du chantier du CT Bellechasse, alors que la décision d'annuler l'appel d'offres n'avait toujours pas été annoncée par la STM, montre que des empattements sont déjà réalisés à ce moment.

Le directeur de projet de Pomerleau a aussi expliqué aux enquêteurs que les travaux d'empattement réalisés par son entreprise en régie contrôlée ont débuté en juin 2020 pour se terminer à l'automne 2020. Ainsi, avant la fin de la publication de l'appel d'offres et bien avant l'annonce de l'annulation de l'appel d'offres, la STM avait l'intention de faire réaliser en régie contrôlée les travaux d'empattement inclus dans son appel d'offres par son gérant-constructeur.

4.4. Les travaux de coffrage des cages d'escalier

Les travaux de coffrage des cages d'escalier consistent à couler le béton qui entoure les escaliers du futur CT Bellechasse. Ces travaux faisaient aussi partie de l'appel d'offres de coffrage des fondations qui fut annulé le 15 septembre 2020. Ces travaux ont également été réalisés en régie contrôlée, mais cette fois par un sous-traitant de Pomerleau, soit l'entreprise 9148-4006 Québec inc. (ci-après « Santco ») pour un montant de 1 725 000 $ plus taxes applicables.

L'enquête révèle qu'un peu plus d'un mois avant d'annoncer l'annulation de l'appel d'offres aux soumissionnaires, Pomerleau a entrepris des discussions et démarches avec Santco pour réaliser les travaux de coffrage des cages d'escalier, qui étaient également inclus dans l'appel d'offres de coffrage des fondations.

4.4.1. Le processus d'octroi de contrat à Santco

4.4.1.1. La modification du plan initial

Comme mentionné à la section 4.2, la STM savait, dès le début du mois de juillet 2020, que l'annulation de l'appel d'offres de coffrage des fondations était probable en raison de l'écart entre le prix de la soumission du plus bas soumissionnaire conforme et l'estimation. Il appert que la STM cherchait toutefois une solution pour réaliser les travaux de coffrage des cages

d'escalier malgré la probable annulation de l'appel d'offres. Le surintendant général chez Pomerleau a expliqué que le plan initial de son entreprise était de les réaliser avec ses propres employés, comme pour les empattements. À cet effet, le directeur de projet de Santco a expliqué s'être présenté au chantier, vers la fin de juillet ou au début d'août 2020, à la demande de Pomerleau pour expliquer les enjeux relatifs aux travaux de coffrage des cages d'escalier. Santco étant une entreprise possédant une expertise pour ce type de travaux, il appert selon le directeur de projet que Pomerleau voulait obtenir son opinion sur la faisabilité de ces travaux par ses propres employés. Le directeur de projet chez Santco explique aussi qu'au moment de sa visite, il comprenait que l'objectif de Pomerleau était de réaliser les travaux de coffrages avec ses propres employés.

Le 4 août 2020, la STM a demandé et obtenu des soumissionnaires Synergy et Alliance une prolongation de la validité de leurs soumissions jusqu'au 18 septembre 2020 ainsi qu'une prolongation des cautionnements pour l'appel d'offres. Une rencontre a également eu lieu avec ces derniers le 18 août afin d'obtenir plus d'informations concernant leurs soumissions, notamment sur l'écart important entre leurs prix et l'estimation de contrôle. Durant cette rencontre, les soumissionnaires ont expliqué qu'une des problématiques était l'échéancier des travaux des lots de construction prévus par la STM. En effet, la réalisation des travaux de coffrage des cages d'escalier était initialement planifiée après des travaux de structure d'acier prévus dans un autre lot. Synergy et Alliance ont expliqué que cette façon de faire était plus onéreuse que de procéder aux travaux de cages d'escalier avant les travaux de la structure d'acier.

Lors d'une rencontre avec les enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général, le directeur de projet de la STM a convenu que la STM et Pomerleau ont conclu que la construction des cages d'escalier avant l'arrivée de la structure d'acier permettrait d'économiser des fonds en plus d'être une solution permanente et plus sécuritaire que l'installation d'escaliers temporaires. Un technicien de projet de la STM explique quant à lui que la Société devait procéder aux travaux de coffrage des cages d'escalier pour ne pas risquer de retarder l'échéancier des travaux.

4.4.1.2. La négociation avec Santco

Le 24 août 2020, une autre rencontre a eu lieu entre Pomerleau et Santco au bureau de projet du CT Bellechasse. L'objectif de cette rencontre était d'évaluer la faisabilité des travaux de coffrage des cages d'escalier par Santco. À cet effet, Pomerleau lui a transmis le même jour un courriel contenant les plans pour ces travaux. Pourtant, le directeur de projet de Santco a mentionné aux enquêteurs que le 24 août n'était pas la première fois qu'il voyait les plans pour les travaux de coffrage des cages d'escalier. Ni Synergy ni Alliance n'ont été invités à cette rencontre alors que leurs soumissions pour l'ensemble des travaux de coffrage des fondations étaient toujours valides et que l'appel d'offres n'était pas encore annulé. Le 26 août 2020, Santco envoie à Pomerleau sa soumission pour effectuer les travaux de coffrage de neuf cages d'escalier pour un montant de 1 801 000 $, taxes en sus.

Le 8 septembre 2020, une rencontre a eu lieu entre des représentants de la STM, de Pomerleau et de Santco pour discuter des travaux de coffrage des cages d'escalier. Santco y a alors accepté de réduire son prix à 1 725 000 $ (taxes en sus). Lors d'une rencontre avec les enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général, le directeur de projet de Santco a expliqué avoir réduit son prix afin que la STM puisse respecter son budget et qu'il disposait d'équipes pour réaliser les travaux au moment souhaité par la STM. Les enquêteurs ont pu consulter des documents démontrant que le lendemain, soit le 9 septembre, Pomerleau a proposé à la STM d'utiliser la régie contrôlée pour réaliser les travaux des cages d'escalier et de donner le contrat à forfait à Santco pour un montant révisé à 1 725 000 $:

> *« Pour faire suite à notre discussion et rencontre hier [sic], vous trouverez ci-joint le tableau comparatif ainsi que la proposition de Santco, pour la réalisation des travaux de coffrage des escaliers.*
>
> *Ce que nous proposons : Ouverture d'une régie pour la réalisation et coffrage et mise en place du béton pour les 9 édicules d'escaliers, à donner à forfait à Santco. […]*
>
> *Suivant votre autorisation, nous procèderons à la préparation et ouverture des régies proposées pour votre signature officielle. […]*
>
> *Merci de nous revenir très rapidement pour mettre en place ce plan stratégique afin d'être en mesure de réaliser le maximum d'édicule [sic] avant l'arrivé [sic] de [entrepreneur en structure d'acier] (lot 2.01), au chantier. »*

Ainsi, l'annonce interne du 9 septembre 2020 du directeur de projet de la STM annonçant l'annulation de l'appel d'offres (section 4.2.) est survenue le lendemain du jour où Santco a accepté de réduire son prix pour les travaux de coffrage des cages d'escalier.

4.4.1.3. L'octroi du contrat à Santco

Le 5 octobre 2020, Pomerleau a contacté par courriel le directeur de projet de la STM pour lui proposer à nouveau d'effectuer les travaux de coffrage d'escalier en régie contrôlée et d'octroyer le contrat à Santco. Il a écrit qu'il serait avantageux économiquement de construire ces structures de béton avant la construction de la charpente d'acier. Le 26 octobre 2020, le directeur de projet de la STM a transmis un courriel au directeur de projet de Pomerleau pour lui annoncer que la STM a permis que les travaux de coffrage des cages d'escalier soient réalisés en régie contrôlée par le sous-traitant Santco. Le 29 octobre 2020, Pomerleau a formulé une demande d'autorisation à la STM pour effectuer les travaux de coffrage des cages d'escalier en régie contrôlée et octroyer le contrat à Santco. Cette demande est autorisée le jour même par la STM et Santco a débuté ses travaux au chantier du CT Bellechasse le 2 novembre 2020. Le contrat fut conclu le 25 novembre entre Pomerleau et Santco.

4.4.2. Le processus de demande de soumission de Pomerleau

Après le début des négociations avec Santco, Pomerleau a invité Alliance et Synergy à soumissionner sur les travaux de coffrage des cages d'escalier. Aucune autre entreprise n'a été invitée à proposer un prix pour ces travaux outre Santco, Alliance et Synergy. Toutefois, l'enquête révèle que ce processus n'était pas équitable envers ces deux entreprises puisque le choix de Santco avait été fait bien avant l'envoi de leur soumission.

4.4.2.1. La soumission d'Alliance

Pomerleau a contacté Alliance vers la fin du mois d'août 2020 pour lui demander de proposer un prix pour réaliser les travaux de coffrage des cages d'escalier. Environ un mois plus tard, soit le 23 septembre 2020, Alliance a transmis sa soumission à Pomerleau pour effectuer le coffrage de six cages d'escalier pour un montant de 1 877 786 $ (taxes en sus). Sa soumission était incomplète puisque son prix n'était que pour six cages d'escalier et non neuf comme cela avait été demandé à Santco en août 2020. Des représentants d'Alliance ont expliqué que la demande de Pomerleau était bel et bien pour six cages d'escalier. Après avoir constaté que la soumission d'Alliance était pour six cages d'escalier, le gérant-constructeur a modifié lui-même le prix de la soumission pour arriver à un prix pour neuf cages d'escalier.

4.4.2.2. La soumission de Synergy

Autour du 13 septembre 2020, Pomerleau a contacté Synergy pour lui demander de proposer un prix pour les travaux de coffrage des escaliers. Lors d'une rencontre avec les enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général, le vice-président construction de Synergy affirme que Pomerleau ne lui a pas donné de détails sur la portée des travaux à réaliser outre que c'était pour les cages d'escalier. Synergy lui a envoyé sa soumission le 1er octobre pour effectuer le coffrage de neuf cages d'escalier pour un montant de 2 030 000 $ (taxes en sus). Pomerleau a ainsi demandé un prix à Synergy après avoir recommandé d'octroyer ce même contrat à Santco le 9 septembre.

4.4.3. La justification pour octroyer le contrat de coffrage des cages d'escalier

L'article 105 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* stipule que le président d'une société de transport en commun peut, dans un cas de force majeure de nature à mettre en danger la vie ou la santé de la population, à perturber sérieusement le service de transport en commun ou à détériorer sérieusement les équipements de la Société ou à nuire sérieusement à leur fonctionnement, décréter la dépense qu'il juge nécessaire et octroyer tout contrat requis pour remédier à la situation. Il doit alors déposer un rapport motivé de la dépense et du contrat lors de la prochaine assemblée du conseil. Cette disposition permet donc à une société de transport en commun comme la STM de passer outre le processus d'appel d'offres public afin d'octroyer un contrat, peu importe le montant de la dépense de ce contrat.

La STM a justifié le recours à la régie contrôlée par Pomerleau pour réaliser les travaux de coffrage des cages d'escalier par l'urgence de sécuriser le site du CT Bellechasse et de ses ouvriers. Pourtant, la STM n'a produit aucun rapport motivé de la dépense et du contrat qui devait être déposé à la prochaine assemblée du conseil d'administration suivant l'octroi de ce contrat. L'enquête a plutôt révélé que l'urgence invoquée à ce moment était davantage une urgence d'échéancier et non une urgence mettant en danger la sécurité des ouvriers sur le chantier. En effet, la notion de sécurisation du chantier n'a pas été soulevée au début du processus d'autorisation du contrat des cages d'escalier, la STM évaluait plutôt l'option d'une directive de changement.

4.4.3.1. L'option d'une directive de changement

L'enquête révèle que la STM a d'abord évalué l'option d'une directive de changement pour réaliser les travaux de coffrage des cages d'escalier. Dans un courriel du 5 octobre 2020, le directeur de projet à la STM a écrit au directeur de projet principal à la direction des grands projets de bus et au chef de section à l'approvisionnement de la STM qu'il souhaitait émettre une directive de changement exécutoire pour réaliser les travaux de coffrage des cages d'escalier. Le motif soulevé à ce moment était les délais très serrés pour procéder à ces travaux afin de respecter les échéanciers.

Lors d'une rencontre avec les enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général, le directeur de projet principal à la direction des grands projets de bus a expliqué que la STM avait d'abord analysé la possibilité d'octroyer ce contrat à travers une directive de changement au contrat de l'entrepreneur en structure d'acier. Une rencontre a d'ailleurs eu lieu le 21 octobre 2020 afin de discuter des quatre conditions du *Règlement concernant la gestion contractuelle*[9] de la STM permettant une modification à un contrat. Selon lui, cette option aurait été écartée, car il aurait été illogique et peu probable qu'un entrepreneur en structure d'acier accepte de réaliser des travaux de coffrage des cages d'escalier qui ne sont pas sa spécialité. Le choix de

[9] Société de transport de Montréal, *Règlement concernant la gestion contractuelle*, R-175, art. 9.1.

procéder en régie contrôlée a été fait après avoir éliminé l'option d'une directive de changement.

4.4.3.2. La sécurisation du chantier

L'enquête révèle qu'après avoir étudié l'option d'une directive de changement pour les travaux de coffrage des cages d'escalier et choisi la régie contrôlée, des risques relatifs à la sécurité du chantier ont été soulevés par des employés de la STM pour justifier les travaux.

En novembre 2020, lors de l'approbation par la STM pour les travaux de construction des cages d'escalier par Pomerleau et son sous-traitant Santco, le directeur de projet de la STM a produit une première note dans laquelle il a justifié ces travaux par un imprévu au chantier. Selon lui, la régie contrôlée serait un moyen très abordable d'y remédier et qu'un appel d'offres retarderait l'échéancier du projet du CT Bellechasse. À un endroit, le directeur de projet de la STM a mentionné que la sécurisation de la qualité de l'ouvrage et du site en général est un des motifs justifiant la régie contrôlée. Bien que la question de la sécurisation de l'ouvrage soit mentionnée dans cette première note, il n'apparaît pas à sa lecture que le chantier du CT Bellechasse présente un danger mettant à risque la sécurité des travailleurs.

C'est dans une version amendée de la première note que le directeur de projet de la STM a justifié les travaux de coffrage des cages d'escalier par l'existence d'un danger au chantier du CT Bellechasse. Dans cette version amendée, ce dernier écrit à deux reprises que la présence de roc fragmenté nécessite une protection qui doit être réalisée rapidement pour assurer la sécurité du site, des ouvriers et des ouvrages. Le coffrage des cages d'escalier serait la première étape pour sécuriser ce roc fragmenté. Il est à noter que la première note n'aborde jamais les risques liés au roc fragmenté au chantier, pourtant mentionné comme un risque pour la sécurité des travailleurs du CT Bellechasse.

Lors d'une entrevue, le directeur de projet de la STM a expliqué que des réunions ont eu lieu à l'interne pour expliquer l'urgence de procéder à ces travaux. Il a expliqué aussi que le contrat a été approuvé, car ces travaux étaient inclus à l'article 22.12 du contrat de gérance de construction. De plus, il aurait été trop long de procéder à un appel d'offres public vu les délais de construction.

4.5. Réponse à l'Avis à une personne intéressée

4.5.1. La société de transport de Montréal

4.5.1.1. Les travaux d'empattement de coffrage des cages d'escalier

Dans sa réponse à l'Avis à une personne intéressée, la STM soutient que les travaux d'empattement et de coffrage des cages d'escalier constituaient des ajouts au contrat de Pomerleau qui respectaient les dispositions de l'article 102.1, de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* et de l'article 9.1 de son *Règlement de gestion contractuelle*, soit les dispositions portant sur les modifications à un contrat découlant d'un appel d'offres public (communément appelé contingences). L'article 102.1 prévoit en effet qu'un contrat public peut être modifié si la modification ne change pas la nature du contrat et accessoire à celui-ci :

> *« **102.1.** La société ne peut modifier un contrat accordé à la suite d'une demande de soumission, sauf dans le cas où la modification constitue un accessoire à celui-ci et n'en change pas la nature. »*

Or, cette affirmation de la STM est manifestement fausse, car des documents obtenus durant l'enquête émanant de la Société et de Pomerleau démontrent que ces contrats ont été

octroyés en régie contrôlée et non pas à la suite d'une modification au contrat. Cette affirmation est également contraire à tous les témoignages reçus durant l'enquête voulant que ces travaux ont été réalisés en régie contrôlée et non en modification au contrat de Pomerleau.

En premier lieu, cette facture produite par Pomerleau datée du 31 août 2021 contient la liste des travaux effectués par l'entreprise en régie contrôlée et indique que les travaux d'empattement et de coffrage des cages d'escalier ont été réalisés en régie contrôlée :

POMERLEAU — **DEMANDE DE PAIEMENT**

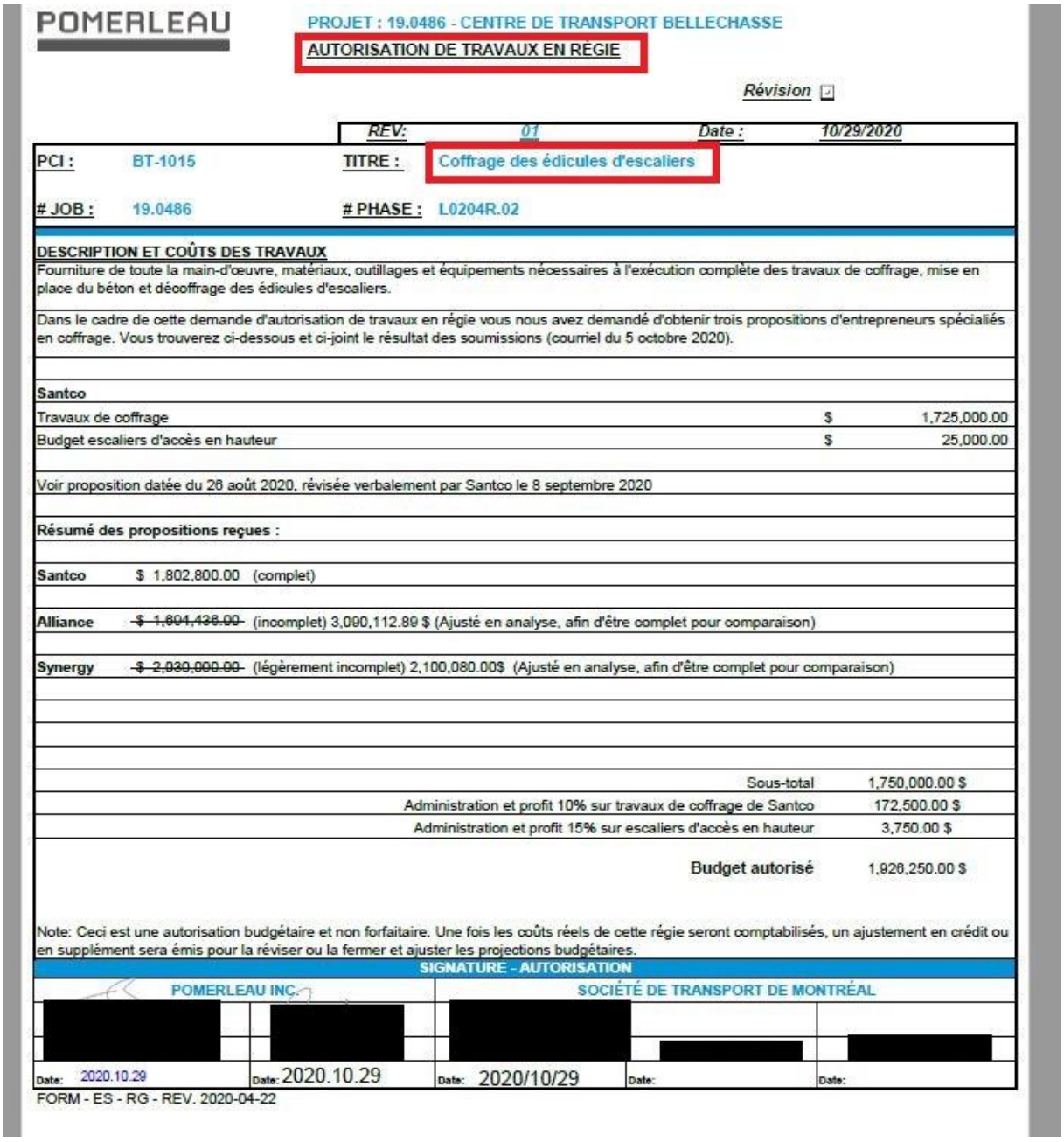
Projet: CT BELLECHASSE
RBQ No.: [redacted]
Demande no. : 19
Revision no. : 3
Travaux finissant le : 2021-08-31
Facture no. : [redacted]
Date de la facture : 2021-08-31

Référence et description	Contrat original	%	Total complété à date	Demande Précédente	Demande Courante	Retenue
00 CT BELLECHASSE						
50 Contrat de base / Base Contract						
1. Honoraires pour services de gérance de construction	6,969,000.00	60.98	4,250,000.00	3,800,000.00	450,000.00	425,000.01
2. Préparation des appels d'offres exécution des contrats cédés	7,980,000.00	58.16	4,641,000.00	4,116,000.00	525,000.00	464,100.00
3. Organisation de Chantier	4,947,000.00	87.70	4,338,448.00	4,186,312.00	152,136.00	433,844.86
4. Provision maximale pour travaux en régie contrôlée						
L0144R.01 Analyse / Tests des eaux usées	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
L0150R.01 Drainage et Pompage des excavations	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
L0150R.02 Escaliers d'accès temporaires	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
L0150R.03 Protection temporaire Escaliers PE5093 et PE5098	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
L0152R.01 Chauffage Temporaire pour travaux de coffrages	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
L0157R.01 Clôtures de chantier Omega / Bois sur Jersey	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
L0160R.01 Mesures de sécurité diverses – non prévisible	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
L0160R.02 Garde-corps structure d'acier	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
L0162R.01 Déneigement, déglaçage accès travailleurs & dvr chantier	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
L0166R.01 Signalisation / Contrôle de la circulation	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
L0169R.01 Aménagement des bureaux de chantier - Bixi	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
L0201R.01 Ajustem. plaque de fermeture Steel Deck détail AGF	0.00	0.00	703.97	0.00	703.97	70.40
~~L0202R.01 Fournitures du béton, empattements A à D~~	~~6,913.76~~	~~100.00~~	~~6,913.76~~	~~6,913.76~~	~~0.00~~	~~691.37~~
L0204R.01 Coffrages des empattements des Zones A @ E	1,055,125.32	100.00	1,055,125.32	1,055,125.32	0.00	105,512.52
L0204R.02 Coffrages des édicules des escaliers	1,926,250.00	97.80	1,883,962.73	1,848,095.30	35,867.43	188,396.26
~~L0206R.01 F. I. Manchons & Tuyauteries de plomberie diverses~~	~~10,470.93~~	~~100.00~~	~~10,470.93~~	~~10,470.93~~	~~0.00~~	~~1,047.07~~
L0228R.01 Manutention des équipements Lot 2.28	0.00	0.00	4,285.18	0.00	4,285.18	428.51
L0232R.01 Remblai MG20DB SS3	565,000.00	99.16	560,258.89	558,924.34	1,334.55	56,025.89
L0232R.02 Nettoyage des Bases pour Bétonnage	60,983.71	100.00	60,983.71	60,983.71	0.00	6,098.37
L0232R.03 Nettoyage et entretien des rues domaine public	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
L0255R.01 Arpentage pour Mandat Consolidation de Roc	46,746.01	100.00	46,746.01	46,746.01	0.00	4,674.62
L0255R.02 Consolidation Roc axe 8, Coffrages & trav.connexes	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
L0300R.02 Déplacement Jersey / Clôture pour travaux CMS	13,520.48	100.00	13,520.48	13,520.48	0.00	1,352.04
L0300R.03 Retrait & réinstal. bollards-Tour de île nuit 2021	0.00	0.00	1,432.96	0.00	1,432.96	143.30
L8000B Provision non utilisée pour travaux en régie	306,083.90	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
4. Provision maximale pour travaux en régie contrôlée	4,000,000.00	91.33	3,653,309.84	3,609,685.75	43,624.09	365,330.95

Le Bureau de l'inspecteur général a également obtenu un document provenant d'un employé de la STM daté du 17 juin 2020 autorisant Pomerleau à procéder aux travaux des empattements en régie contrôlée :

> *« Par la présente, basée sur votre recommandation dans l'objectif de respecter de respecter l'échéancier du projet, la STM vous autorise de procéder aux travaux en régie contrôlée sous la supervision et les signatures des feuilles de temps/matériel de notre représentant au chantier.*
>
> *Veuillez noter que ces coûts devront faire partie de l'enveloppe de 4 M$ prévue sur votre contrat à l'item :* ***4. Provision maximale pour travaux en régie contrôlée****. »*

Pour les travaux de coffrage des cages d'escalier, la STM a autorisé Pomerleau à procéder à ces travaux en régie contrôlée comme le démontre cette demande d'autorisation signée et datée du 19 octobre 2020 :



POMERLEAU

PROJET : 19.0486 - CENTRE DE TRANSPORT BELLECHASSE

AUTORISATION DE TRAVAUX EN RÉGIE

Révision ☑

REV: 01 Date : 10/29/2020

PCI : BT-1015 TITRE : Coffrage des édicules d'escaliers

JOB : 19.0486 # PHASE : L0204R.02

DESCRIPTION ET COÛTS DES TRAVAUX

Fourniture de toute la main-d'oeuvre, matériaux, outillages et équipements nécessaires à l'exécution complète des travaux de coffrage, mise en place du béton et décoffrage des édicules d'escaliers.

Dans le cadre de cette demande d'autorisation de travaux en régie vous nous avez demandé d'obtenir trois propositions d'entrepreneurs spécialiés en coffrage. Vous trouverez ci-dessous et ci-joint le résultat des soumissions (courriel du 5 octobre 2020).

Santco

Travaux de coffrage	$	1,725,000.00
Budget escaliers d'accès en hauteur	$	25,000.00

Voir proposition datée du 26 août 2020, révisée verbalement par Santco le 8 septembre 2020

Résumé des propositions reçues :

Santco $ 1,802,800.00 (complet)

Alliance ~~$ 1,804,436.00~~ (incomplet) 3,090,112.89 $ (Ajusté en analyse, afin d'être complet pour comparaison)

Synergy ~~$ 2,030,000.00~~ (légèrement incomplet) 2,100,080.00$ (Ajusté en analyse, afin d'être complet pour comparaison)

Sous-total	1,750,000.00 $
Administration et profit 10% sur travaux de coffrage de Santco	172,500.00 $
Administration et profit 15% sur escaliers d'accès en hauteur	3,750.00 $
Budget autorisé	1,926,250.00 $

Note: Ceci est une autorisation budgétaire et non forfaitaire. Une fois les coûts réels de cette régie seront comptabilisés, un ajustement en crédit ou en supplément sera émis pour la réviser ou la fermer et ajuster les projections budgétaires.

SIGNATURE - AUTORISATION

POMERLEAU INC.		SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL		
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Date: 2020.10.29	Date: 2020.10.29	Date: 2020/10/29	Date:	Date:

FORM - ES - RG - REV. 2020-04-22

Enfin, un haut responsable de la STM confirmait lui-même, par courriel à l'inspecteur général adjoint Analyse et préenquête le 26 novembre 2020, que les travaux de coffrage des cages d'escalier avaient été réalisés en régie contrôlée par Pomerleau en sa qualité de gérant-constructeur.

Ainsi, la réponse de la STM alléguant que ces travaux auraient été réalisés en ajout au contrat de Pomerleau est fausse et contraire à tous les témoignages et documents contemporains aux faits obtenus durant l'enquête. Ces travaux ont été réalisés en régie contrôlée prévue à l'item 4 du bordereau de soumission contenu dans les documents d'appel d'offres.

4.5.1.2. Circonstances particulières entourant la réalisation du projet

La STM apporte également des précisions sur d'autres éléments contenus dans l'Avis à une personne intéressée. Elle explique que l'ajout de 300 nouveaux bus fut décidé suivant la réalisation d'une promesse électorale de la mairesse de Montréal. Cette acquisition nécessitait

d'ajouter ou d'agrandir rapidement des centres de transport. La STM explique que le choix de procéder avec un gérant-constructeur pour la première fois permettait de procéder rapidement aux travaux pour les premiers lots de construction avant d'avoir terminé la conception.

La STM ajoute que l'inspectrice générale devrait tenir compte des circonstances particulières entourant la réalisation du CT Bellechasse, à savoir la première vague de la pandémie de Covid-19 au printemps 2020. La STM est d'avis que le contexte pandémique, combiné au marché de la construction déjà en surchauffe à l'époque, explique en grande partie la différence de 43 % entre l'estimation et le prix de la soumission du plus bas soumissionnaire conforme pour l'appel d'offres de coffrage des fondations. La STM confirme également qu'elle ne pouvait accepter ce prix puisqu'il était disproportionné comparativement à l'estimation de contrôle. Dans sa réponse, la Société ajoute que l'objectif des démarches entreprises, à l'été 2020, auprès des soumissionnaires était de saisir l'ampleur de la situation relativement aux prix soumis.

Le choix de confier certains travaux de bétonnage à Pomerleau s'est donc imposé en raison du prix élevé des soumissions qui constituait, selon la STM, une situation imprévue et hors de son contrôle. La réalisation de ces travaux par Pomerleau avait trois objectifs : assurer la sécurité du chantier, respecter les échéanciers des travaux et assurer la saine gestion des fonds publics. À la suite de ces travaux, la STM a procédé à une réorganisation du lot de bétonnage pour retourner en appel d'offres pour le reste des travaux à réaliser.

4.5.1.3. Le processus d'octroi de contrat à Santco

La STM soutient que le processus de demande de prix auprès de Santco, Alliance et Synergy pour les travaux de coffrage des cages d'escalier a été mené par Pomerleau auprès de sous-traitants potentiels. La première préoccupation de la STM était d'obtenir le meilleur prix possible à l'intérieur des délais requis et rien n'a démontré que la STM voulait favoriser une de ces entreprises au détriment d'une autre. Elle estime donc qu'il serait injustifié de lui reprocher que le processus de demande de soumission était dirigé vers Santco.

Enfin, la STM a expliqué que les travaux de coffrage des cages d'escalier ne représentaient qu'une fraction des travaux prévus à l'appel d'offres de coffrage des fondations. De plus, ces travaux étaient critiques et nécessaires à la sécurité du chantier. La Société a confirmé également que l'article 105 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* n'a pas été considéré au moment de confier les travaux à Pomerleau.

4.5.2. Pomerleau

4.5.2.1. Les empattements

Dans sa réponse à l'Avis à une personne intéressée, Pomerleau précise certains faits concernant le processus d'autorisation des travaux d'empattement et des cages d'escalier en régie contrôlée. Entre autres, les décisions de procéder à des travaux étaient prises par la STM qui pouvait choisir de suivre ou non les recommandations de Pomerleau. L'entreprise confirme également que la STM a autorisé les travaux d'empattement le 17 juin 2020, soit avant la fin de la publication de l'appel d'offres de coffrage des fondations.

4.5.2.2. Les cages d'escalier

Concernant le coffrage des cages d'escalier, Pomerleau explique que les rencontres avec Santco en juillet 2020 étaient un début de réflexion pour évaluer toutes les options possibles pour réaliser ces travaux. Cette rencontre avec Santco était consultative dans le but

d'échanger sur les méthodes possibles pour réaliser ces travaux avant ceux de la structure d'acier, et il n'y avait pas de plan établi de procéder aux travaux en régie contrôlée. Pomerleau confirme également que c'est à la suite de la rencontre du 18 août 2020 avec Synergy et Alliance que l'option de la régie contrôlée a été sérieusement envisagée en raison des économies que cette option pourrait permettre. Enfin, Pomerleau ajoute que c'est la STM qui lui a demandé de ne pas inviter Synergy et Alliance à la rencontre du 24 août auquel participait Santco, car l'appel d'offres de coffrage des fondations n'était toujours pas annulé à ce moment.

4.5.2.3. Le processus de demande de soumission à Synergy et Alliance

Pomerleau contredit l'affirmation des représentants d'Alliance à l'effet que la demande de soumission pour les cages d'escalier était pour six et non neuf cages. L'entreprise affirme que sa demande était la même pour les autres soumissionnaires et soumet que la confusion était possiblement due au fait que la demande était divisée en deux phases pour les cages d'escalier : une première phase pour six cages et une deuxième pour trois cages. Enfin, Pomerleau affirme que la modification à la soumission d'Alliance a été faite après avoir discuté au téléphone avec un dirigeant de l'entreprise. Pomerleau conclut en affirmant que les trois entreprises ont reçu les mêmes informations pour les travaux à faire, que le choix de l'entreprise s'est fait sur la base du plus bas soumissionnaire conforme et que la demande n'était pas dirigée vers Santco.

4.5.3. Santco

Dans sa réponse à l'Avis à une personne intéressée relativement au processus d'octroi de contrat des cages d'escalier, Santco explique que l'entreprise n'a jamais été avisée d'un processus particulier pour la soumission qui lui avait été demandée. L'entreprise ajoute n'avoir jamais eu connaissance que ce processus avait pour but de la favoriser de quelque manière que ce soit.

4.6. Analyse

4.6.1. Octroi contraire au cadre normatif

L'inspectrice générale constate qu'aucun des motifs soulevés par la STM pour octroyer les contrats d'empattement et de coffrage des cages d'escalier ne respectait le cadre normatif qui leur est applicable. En premier lieu, les travaux de coffrage des cages d'escaliers ne respectaient pas le libellé de l'article 22.12 des *Instructions aux soumissionnaires* sur la notion de travaux en régie contrôlée, soit que les travaux visés devaient être des installations temporaires ou n'ayant pu être inclus à l'un ou l'autre des lots de construction. Aucune des deux conditions n'a été respectée pour les travaux d'empattement et de coffrage, car ces travaux visaient la construction d'installations permanentes et qu'ils ont fait l'objet d'un appel d'offres annulé le 15 septembre 2020.

En fait, il appert que ce sont les contraintes liées aux échéanciers du projet du CT Bellechasse qui ont forcé la STM à se servir de la régie contrôlée pour octroyer ces deux contrats de plus de 105 700 $ sans appel d'offres, malgré le fait que les conditions de l'article 22.12 n'ont pas été remplies. L'enjeu des échéanciers est mentionné à plusieurs reprises au moment des faits ainsi que dans la réponse à l'Avis à une personne intéressée de la STM. Bien que l'inspectrice générale soit consciente que les échéanciers de tout projet sont importants, ils ne constituent pas un motif pour contourner une clause contractuelle ou une exigence de la loi.

En second lieu, les travaux de coffrage des cages d'escalier ne constituaient pas une urgence ou une force majeure de nature à mettre en danger la vie ou la sécurité du chantier du CT Bellechasse ou de ses ouvriers. L'article 105 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* prévoit le moyen qui permet aux sociétés de transport en commun de passer outre le processus d'appel d'offres public pour octroyer des contrats rapidement afin de protéger la sécurité d'un chantier et la santé des ouvriers. Il impose qu'un rapport soit déposé au conseil d'administration afin de démontrer la nécessité de ces travaux et d'assurer la transparence du processus décisionnel. Or, ce moyen n'a pas été utilisé pour les travaux de coffrage des cages d'escalier.

La STM confirme dans sa réponse à l'Avis que l'article 105 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* n'a pas été considéré au moment de l'octroi du contrat. Or, cette réponse est surprenante compte tenu du fait que la notion de la sécurisation du chantier et des ouvriers est mentionnée à plusieurs reprises au moment de l'octroi du contrat et dans la réponse à l'Avis à une personne intéressée de la STM. Par exemple, le directeur de projet à la STM a pris la peine d'amender sa note de novembre 2020 pour ajouter les risques relatifs à la consolidation du roc et à la sécurité du chantier. À ce titre, il est à noter que la STM a également évalué l'option de réaliser ces travaux en modification au contrat de l'entrepreneur en structure d'acier et que les références à la sécurité du chantier sont arrivées plus tard à l'automne 2020.

L'inspectrice générale constate que la nécessité de procéder aux travaux de coffrage des cages d'escalier découlait plutôt d'une modification à l'échéancier des travaux et non d'une urgence mettant à risque la sécurité des travailleurs. La STM souhaitait réaliser ces travaux de coffrage avant les travaux de structure d'acier afin d'économiser des coûts sur le reste des travaux.

En troisième lieu, les travaux d'empattement et de coffrage des cages d'escalier ont été réalisés en régie contrôlée et ne constituaient assurément pas une modification au contrat de gérance de construction comme le prétend la STM dans sa réponse à l'Avis à une personne intéressée. Tel que démontré à la section 4.5.1.1, cette affirmation est contredite par des factures émanant de Pomerleau, par des documents provenant d'employés de la STM et par la STM elle-même dans un échange avec le Bureau de l'inspecteur général en novembre 2020. Il n'est donc pas opportun d'analyser les critères prévus à la loi et au *Règlement concernant la gestion contractuelle* de la STM qui autorise une modification à un contrat public.

Il est étonnant que la STM cherche à modifier ainsi les faits dans sa réponse à l'Avis alors qu'il est manifeste qu'il ne s'agissait pas d'une modification au contrat. Même Pomerleau dans sa réponse à l'Avis ne mentionne pas que ces travaux découlaient d'une modification à son contrat, ce qu'elle aurait sûrement précisé dans sa réponse si tel avait été le cas. Au surplus, l'inspectrice générale note qu'avant de réaliser ces travaux en régie contrôlée, la STM avait même évalué l'option d'une directive de changement au contrat de l'entrepreneur en structure d'acier et non à celui de Pomerleau. La possibilité de procéder par modification au contrat de Pomerleau n'était nullement une option à l'automne 2020.

4.6.2. Absence de bonne foi de la STM

L'inspectrice générale est d'avis que la STM n'a pas traité les soumissionnaires de l'appel d'offres de coffrages des fondations de bonne foi en annulant l'appel d'offres après avoir reçu la soumission de Santco le 9 septembre 2020 et en faisant exécuter les travaux d'empattement par Pomerleau avant la date limite de réception des soumissions. Pour les travaux d'empattement, la STM pouvait encore émettre un addenda au moment où elle a autorisé

Pomerleau à débuter ses travaux. Cela aurait permis aux soumissionnaires de modifier leur stratégie de soumission à la suite du retrait de cet item de l'appel d'offres.

Quant aux travaux de coffrage des cages d'escalier, il était évident dès la réception des soumissions en juin 2020 que la STM ne pourrait octroyer ce contrat en raison de l'écart de 43 % entre l'estimation et le prix du plus bas soumissionnaire conforme. Dans sa réponse à l'Avis, la STM qualifie d'ailleurs cet écart de disproportionné et confirme qu'elle ne pouvait accepter les prix soumis pour cet appel d'offres.

Face à cette situation, la STM, par l'entremise de son gérant-constructeur, a entrepris des démarches afin d'évaluer la possibilité de réaliser les travaux de coffrage des cages d'escalier en dehors de l'appel d'offres de coffrage des fondations. La demande de prolongation de validité des soumissions le 4 août a ainsi permis à la STM et Pomerleau d'entreprendre en parallèle des négociations avec Santco pour la construction du coffrage des cages d'escalier malgré l'annulation à venir de l'appel d'offres de coffrages des fondations. C'est après cette date qu'une rencontre a eu lieu avec les soumissionnaires durant laquelle ces derniers ont recommandé la construction des cages d'escalier avant la structure d'acier et ce n'est qu'après avoir obtenu la réduction du prix de la soumission de Santco pour ces travaux que la STM a pris la décision d'annuler l'appel d'offres le 9 septembre 2020.

L'inspectrice générale ne remet pas en question le droit de la STM de recourir à la clause de réserve prévue à son appel d'offres. Toutefois, le droit pour un organisme public d'utiliser une clause de réserve doit se faire dans le respect de la bonne foi[10] à l'égard des soumissionnaires et ne permet pas le marchandage des soumissions[11]. Tel que l'affirme la Cour suprême, un traitement équitable des concurrents est nécessaire pour promouvoir et protéger l'intégrité d'un appel d'offres public :

> *« Bien que le document d'offre de location investisse le ministère d'un large pouvoir discrétionnaire, celui-ci est limité du fait que tous les soumissionnaires doivent néanmoins être traités sur un pied d'égalité et de manière équitable. Ni la clause de réserve ni les autres conditions du contrat A n'ont pour effet de soustraire le ministère à cette obligation. Comme nous l'expliquons précédemment, l'existence d'une telle obligation contractuelle implicite est nécessaire pour promouvoir et protéger l'intégrité du mécanisme d'appel d'offres. »*[12]

Or, en demandant la prolongation de la validité des soumissions, la STM n'a pas agi équitablement envers ces soumissionnaires puisque ce délai supplémentaire n'aura servi qu'à négocier l'exécution des travaux des cages d'escalier avec Santco. Dès le début des négociations avec Santco en juillet 2020, la STM devait annuler l'appel d'offres et en négociant parallèlement était inéquitable envers les soumissionnaires[13].

4.6.3. Le processus de demande de soumission

Enfin, l'inspectrice générale constate que le processus de demande de soumission pour les cages d'escalier était inéquitable et dirigé vers Santco. D'abord, Santco, Synergy et Alliance

---

[10] MYG Informatique inc. c. Commission scolaire René-Lévesque inc., 2006 QCCA 1248, par 35.; *Martel Building Ltd.* c. *Canada*, 2000 CSC 60.
[11] *Préc,* note 7, par. 50.
[12] *Martel Building Ltd.* c. *Canada*, 2000 CSC 60, par. 92.
[13] 9150-2732 Québec inc. c. Ville de Montréal., 2021 QCCS 2899, par. 64. Déclaration d'appel déposée le 16 août 2021.

n'ont pas tous obtenu les plans et devis pour les travaux des cages d'escalier en même temps ni les mêmes informations puisque Santco a pu se présenter à au moins deux reprises au chantier pour évaluer la portée des travaux. Ensuite, Pomerleau a envoyé sa recommandation de procéder avec Santco en régie contrôlée le 9 septembre 2020, soit avant qu'Alliance et Synergy aient pu lui envoyer leurs soumissions. Pire, Pomerleau a contacté Synergy pour lui demander de soumissionner après avoir recommandé à la STM ce 9 septembre de procéder aux travaux avec Santco. Cette recommandation faisait suite à une rencontre la veille à laquelle ont participé des représentants de Santco, de la STM et de Pomerleau et qui a mené Santco à réduire son prix soumis le 26 août 2020. Or, un processus équitable envers tous les soumissionnaires ne peut permettre qu'un soumissionnaire puisse rencontrer le donneur d'ouvrage et réduire son prix à la demande de celui-ci.

Enfin, l'inspectrice générale ne peut retenir l'affirmation de Pomerleau dans sa réponse à l'Avis voulant que son choix s'est fait sur la base du plus bas soumissionnaire conforme. Ce n'est pas la soumission de Santco du 26 août qui a été retenue par Pomerleau et la STM, mais bien la soumission au prix négocié de Santco qui a été retenue. Ni Alliance ni Synergy n'ont eu l'opportunité de réduire leur prix à la suite du dépôt de leurs soumissions, conférant ainsi un autre avantage à Santco.

L'enquête n'a démontré aucune manœuvre de Santco pour s'avantager dans ce processus. En fait, tel que l'entreprise l'indique dans sa réponse à l'Avis, elle ne savait même pas qu'il existait un processus particulier pour ce contrat. L'inspectrice générale ne peut blâmer une entreprise de présenter une soumission quand elle se fait inviter à le faire sans aucune autre indication relativement à ce contrat.

Le fait que la STM allègue que ce processus de demande de prix a été mené par Pomerleau auprès de ses sous-traitants ne peut être retenu par l'inspectrice générale et ne résiste pas à l'épreuve des faits. Le coût de ces travaux a été défrayé par la STM et non par Pomerleau, donc la STM ne peut se décharger de sa responsabilité de respecter le cadre normatif qui lui est applicable. De plus, des employés de la STM ont assisté à la rencontre du 8 septembre 2020 lors de laquelle Santco a accepté de réduire son prix pour les travaux des cages d'escalier. L'inspectrice générale retient aussi la réponse de Pomerleau à l'Avis à une personne intéressée voulant que c'est à la demande même de la STM que Pomerleau n'a pas invité Alliance et Synergy à participer à la rencontre du 24 août à laquelle assistait également un employé de Pomerleau.

5. Conclusions et recommandations

L'inspectrice générale est d'avis que les manquements constatés dans ce rapport sont graves et sérieux et justifieraient une résiliation du contrat des empattements, des cages d'escaliers et de la provision maximale pour travaux en régie contrôlée. Cependant, il n'est plus possible de la faire puisqu'ils ont été exécutés, que les travaux sont terminés et que l'enveloppe de 4 M$ a été entièrement utilisée par la STM en date de la publication de ce rapport.

Néanmoins, l'article 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* prévoit que l'inspectrice générale peut en tout temps transmettre tout rapport faisant état de constatations ou de recommandations qui méritent d'être portées à l'attention du conseil municipal. Ces recommandations visent à prévenir que de tels faits se reproduisent dans de futurs contrats de gérance de construction à la STM.

5.1. Contrat de gérance de construction

L'inspectrice générale conclut que la clause de régie contrôlée dans le contrat de gérance de construction est contraire au cadre normatif applicable à la STM puisque le contrat n'a pas été conclu à taux forfaitaire ni unitaire pour cet item. De plus, en insérant un montant préétabli de 4 M$, la STM va à l'encontre même des objectifs et principes d'un appel d'offres public, soit de permettre aux soumissionnaires de compétitionner et proposer des prix basés sur les travaux qui sont décrits dans les documents d'appel d'offres. Le fait que la STM affirme qu'elle ne pouvait prévoir tous les travaux à réaliser au moment de l'appel d'offres de gérant-constructeur et que l'objectif de cette clause était la saine gestion du projet ne sont pas des motifs justifiant le non-respect d'une disposition législative.

Tel qu'appliqué, cette clause constitue une enveloppe discrétionnaire permettant à la STM d'octroyer des contrats de gré à gré à Pomerleau sans égard aux règles d'octroi de contrats publics. L'inspectrice générale ne peut accepter une telle clause dans un contrat public. Si, comme elle l'affirme, la STM veut avoir la possibilité de faire réaliser rapidement des travaux par le gérant-constructeur, elle doit prévoir des items à taux unitaire comprenant un ensemble de services et matériaux sur lesquels les soumissionnaires pourront proposer un prix. Enfin, l'inspectrice générale recommande que la STM n'ajoute plus de fonds à l'item « Provision maximale pour travaux en régie contrôlée » et ne l'utilise plus pour toute la durée restante des travaux au CT Bellechasse afin de se conformer au cadre normatif.

5.2. Les empattements et le coffrage des cages d'escaliers

Enfin, l'inspectrice générale conclut que les contrats octroyés à Pomerleau pour les travaux d'empattement ne respectaient pas le cadre normatif applicable à la STM. D'abord, tel qu'expliqué plus haut, la provision pour travaux en régie contrôlée elle-même ne respectait pas le cadre normatif. Ensuite, ces travaux étaient des installations permanentes qui faisaient l'objet d'un appel d'offres que la STM a choisi d'annuler. Contrairement à ce qu'affirme la Société dans sa réponse à l'Avis, ces travaux ne constituaient pas des ajouts ou des modifications au contrat de gérance de construction. Les documents et témoignages obtenus durant l'enquête démontrent que ces travaux ont été exécutés en régie contrôlée par le gérant-constructeur Pomerleau ou par son sous-traitant Santco.

La STM a également manqué à son obligation de bonne foi envers les soumissionnaires de l'appel d'offres de coffrage des fondations en annulant l'appel d'offres tel qu'elle l'a fait. Pour les travaux d'empattements, la Société avait encore amplement le temps d'émettre un addenda pour retirer ces travaux du bordereau de prix au moment où elle a autorisé Pomerleau à commencer les travaux d'empattement. Pour le coffrage des cages d'escalier, l'inspectrice générale ne peut accepter que la STM ait négocié en parallèle avec Santco un prix pour ces travaux après avoir obtenu des soumissionnaires une extension de la validité de leur soumission. Tel que l'explique la Cour supérieure, un tel comportement « *peut décourager les entreprises à présenter des soumissions parce qu'une telle présentation requiert un investissement en temps et argent (notamment pour l'achat d'une caution) et les empêche de poursuivre d'autres avenues (en déposant des soumissions en réponse à d'autres appels d'offres par exemple)* »[14].

[14] Préc. note 13., par. 47.

L’inspectrice générale conclut également que le processus de soumission pour le contrat de coffrage des cages d’escalier était dirigé vers Santco. Les démarches entreprises par Pomerleau dès juillet 2020, les rencontres au chantier du CT Bellechasse, l’envoi des plans et devis à Santco avant les autres soumissionnaires, la rencontre du 8 septembre 2020 qui a mené Santco à réduire le prix de sa soumission et la recommandation de Pomerleau de procéder en régie avec Santco avant même d’avoir obtenu les prix d’Alliance et de Synergy sont tous des éléments démontrant que ce processus était dirigé vers Santco. Le fait que ce soit Pomerleau qui ait mené ce processus, tel que l’explique la STM dans sa réponse à l’Avis, ne décharge pas la Société de s’assurer que son gérant-constructeur respecte le cadre normatif applicable à un contrat public. C’est pourquoi l’inspectrice générale recommande pour tout futur contrat de gérance de construction que la STM exerce un meilleur contrôle sur son gérant-constructeur lorsqu’il doit procéder à des octrois de contrats pour la STM.

POUR CES MOTIFS,

L'inspectrice générale

RECOMMANDE que la Société de transport de Montréal, pour toute utilisation future de clause de travaux en régie contrôlée, indique dans les documents d'appel d'offres les informations requises sur la nature et la quantité de travaux à réaliser afin que les soumissionnaires potentiels puissent soumissionner sur la base d'un prix forfaitaire ou unitaire.

RECOMMANDE que la Société de transport de Montréal prenne les mesures nécessaires pour assurer un traitement intègre et équitable des soumissionnaires dans le respect de la bonne foi jusqu'à la prise de décision finale relative à l'adjudication de tout appel d'offres public.

RECOMMANDE que la Société de transport de Montréal exerce un meilleur contrôle et une meilleure surveillance des contrats conclus par ses gérants constructeurs et s'assure qu'ils respectent le cadre normatif applicable aux sociétés de transport en commun dans le cadre de ses projets.

RECOMMANDE que la Société de transport de Montréal n'ajoute plus d'argent à la provision maximale pour travaux en régie contrôlée et qu'elle ne l'utilise plus jusqu'à la fin des travaux au CT Bellechasse.

TRANSMET, en vertu de l'article 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, ce rapport à la mairesse et au greffier afin qu'il soit déposé au conseil qui suit sa réception.

L'inspectrice générale,

M^{e} Brigitte Bishop

ORIGINAL SIGNÉ

Bureau de l'inspecteur général

1550, rue Metcalfe, bureau 1200
Montréal (Québec) H3A 1X6

Téléphone : 514 280-2800
Télécopieur : 514 280-2877

BIG@bigmtl.ca
www.bigmtl.ca