



**Avis du  
Bureau de l'inspecteur général  
Restauration des arches et de la  
pagode dans le Quartier chinois  
(Appel d'offres VMP-15-015)**

**(art. 57.1.23 Charte de la Ville de Montréal)**

10 novembre 2015

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](mailto:BIG@bigmtl.ca)  
<http://www.bigmtl.ca>

Montréal 



## EXPOSÉ SOMMAIRE

*Le 8 octobre 2015, une mise en demeure est transmise à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Ville-Marie, relativement à l'appel d'offres VMP-15-015. Le Bureau de l'inspecteur général, en copie de cette mise en demeure et malgré l'absence de plainte officielle, décide dès lors d'ouvrir un dossier.*

*L'auteur de la mise en demeure, un entrepreneur qui n'aura pas déposé de soumission, soutient que le processus d'appel d'offres présente des irrégularités en lien avec un produit spécifique requis, pour lequel un seul fournisseur serait autorisé. Or, ce fournisseur aurait refusé, selon ces prétentions, de fournir une estimation de la valeur du produit à son entreprise, indiquant qu'il ne faisait affaire qu'avec une seule entreprise.*

*Par ailleurs, un quotidien montréalais fait état, le 13 octobre 2015, « d'apparences de collusion dans l'attribution par la Ville de Montréal du contrat de rénovation des arches du quartier chinois », où la Ville « s'apprêterait à payer 1500 % trop cher pour des tuiles ».*

*Comme il sera exposé dans le présent rapport, l'enquête a démontré que l'exigence d'un produit spécifique par l'arrondissement était tout à fait légale, qu'il n'y a pas eu de collusion et que l'appel d'offres n'est pas dirigé. L'enquête a surtout démontré que le plaignant est en quelque sorte l'artisan de son propre malheur, en partie dû à une mauvaise planification de sa part, ainsi qu'à une manœuvre de son sous-traitant potentiel, qui a voulu sécuriser la soumission d'un entrepreneur concurrent.*

*L'enquête du Bureau de l'inspecteur général a démontré également que le coût d'achat des tuiles est effectivement de l'ordre de 50 000 \$ canadien, selon les deux seuls soumissionnaires. Au surplus, une lecture des prescriptions spéciales de l'appel d'offres, document accessible pour qui le demande, aurait permis de constater que le coût d'achat des tuiles n'est qu'une partie infime des travaux à faire au chapitre 7 de l'appel d'offres.*

*Enfin, les motifs expliquant l'écart important entre l'estimation de l'arrondissement et le plus bas soumissionnaire, tels qu'indiqués à l'attention des élus au sommaire décisionnel, concordent avec les renseignements obtenus lors de l'enquête.*



## Table des matières

<b>1. Les faits .....</b>	<b>1</b>
1.1 Réception d'une mise en demeure .....	1
1.2 L'appel d'offres .....	1
1.3 Portée de l'enquête .....	1
<b>2. Le projet : Restauration des arches et de la pagode .....</b>	<b>2</b>
2.1 Les solutions envisagées.....	3
2.2 Le mandat de conception des plans et devis et de surveillance des travaux.....	3
2.3 Un prototype.....	4
2.4 L'appel d'offres VMP-15-015 .....	4
<b>3. Rencontre avec le plaignant.....</b>	<b>5</b>
3.1 Les allégations.....	5
<b>4. Légalité de l'exigence d'un produit identifié .....</b>	<b>6</b>
4.1 Le fournisseur Luoyang Danuo Gardens & Buildings Materials Co. Ltd : fournisseur d'un client unique au Québec? .....	7
4.2 Aucune difficulté d'approvisionnement rencontrée par les soumissionnaires .....	8
4.3 Un appel d'offres dirigé?.....	9
4.4 De la collusion? .....	9
4.5 Des tuiles à 800 000 \$?.....	10
<b>5. L'estimation d'un projet unique : une tâche difficile .....</b>	<b>12</b>
5.1 Le point de vue de l'architecte .....	12
5.2 Le point de vue des entrepreneurs .....	13
<b>Avis de l'inspecteur général.....</b>	<b>14</b>



## 1. Les faits

### 1.1 Réception d'une mise en demeure

Le 8 octobre 2015, le président de la Société Générale de Construction BPF Inc., ci-après « le plaignant », transmet une mise en demeure à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Ville-Marie relativement à l'appel d'offres VMP-15-015. Le plaignant allègue que le processus d'appel d'offres présente des irrégularités en lien avec un produit spécifique requis, pour lequel un seul fournisseur serait autorisé. Or, ce fournisseur aurait refusé, selon ses prétentions, de lui fournir une estimation de la valeur du produit, indiquant qu'il ne faisait affaire qu'avec une seule entreprise.

Par conséquent, il demande l'annulation de l'appel d'offres et le lancement d'un nouveau processus autorisant la possibilité de recourir à un autre fournisseur dans une optique de permettre une saine concurrence.

Malgré l'absence de plainte officielle, le Bureau de l'inspecteur général, mis en copie de cette mise en demeure, décide d'ouvrir un dossier.

Par ailleurs, le 13 octobre 2015, un quotidien montréalais publie un article dans lequel il fait mention « d'apparences de collusion dans l'attribution par la Ville de Montréal du contrat de rénovation des arches du quartier chinois » et du fait que la Ville « s'apprêterait à payer 1500 % trop cher pour des tuiles ».

### 1.2 L'appel d'offres

L'appel d'offres public visant les travaux de restauration des quatre (4) arches et de la pagode du Quartier chinois a été lancé le 1er septembre 2015. La date limite de réception des offres a été fixée au 23 septembre 2015 à 11 heures, allouant ainsi aux soumissionnaires un délai de vingt-deux (22) jours pour la préparation de leur offre. Le processus d'appel d'offres a été supervisé par le Bureau de projets du centre-ville.

Au terme du processus, deux (2) offres de services ont été reçues.

Le 13 octobre dernier, l'administration de l'arrondissement de Ville-Marie s'apprêtait à octroyer le contrat pour les travaux de restauration des arches et de la pagode dans le Quartier chinois à l'entrepreneur St-Denis Thompson inc. pour un montant de 1 516 577,74 \$.

### 1.3 Portée de l'enquête

Rappelons que l'inspecteur général a *pour mandat de surveiller les processus de passation des contrats et l'exécution de ceux-ci par la ville ou par une personne qui lui est*

liée<sup>1</sup> et peut, *en tout temps, adresser tout avis ou toute recommandation qu'il juge nécessaire à toute instance décisionnelle de la ville*<sup>2</sup>.

En l'espèce, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général vise à déterminer si le processus d'octroi du contrat est conforme aux prescriptions de la loi.

Au cours de son enquête, le Bureau a rencontré huit (8) témoins.

## 2. Le projet : Restauration des arches et de la pagode

Les arches et la pagode situées dans le Quartier chinois ont été construites en 1997 par des artisans chinois, la main d'œuvre et les matériaux ayant été importés de Chine dans le cadre d'un échange avec la ville de Shanghai.

On constate rapidement que le matériel utilisé pour la construction se détériore en raison du climat : les tuiles en argile ne peuvent résister au froid et la pénétration de l'eau provoque du craquement.

Craignant que des morceaux se détachent de la structure et heurtent des citoyens et des touristes, le projet de rénovation de ces arches et de la pagode est devenu un enjeu de sécurité publique. D'ailleurs, depuis les constats de détérioration prématurée, les tuiles sont recouvertes d'une forme de grillage en broche par mesure de protection.

Un mandat est accordé à l'été 2014 à la firme de génie-conseil Breault & Gosselin afin qu'elle fournisse son avis quant au niveau de détérioration de la structure. La firme conclut dans son rapport<sup>3</sup>, que la détérioration :

*« peut être qualifiée de « prématurée » considérant le niveau de celle-ci et le jeune âge des structures à l'étude, particulièrement en ce qui a trait aux portes du boulevard St-Laurent. En effet, ces portes qui sont les plus imposantes ont été construites il y a seulement 16 ans. La pagode de la place Sun Yat-Sen est approximativement du même âge. La détérioration visible des tuiles en ornement en argile date de plusieurs années et est telle que des filets de sécurité ont été mis en place sur les toitures des structures à l'étude après avoir constaté le détachement et la chute de débris du recouvrement des toitures. »*

Dans ce contexte et étant donné que les structures à l'étude doivent être restaurées, la firme a été mandatée par l'arrondissement afin de réaliser une expertise et une étude ciblant cinq (5) structures (la pagode de la place Sun Yat-Sen, les deux portes du boulevard St-Laurent et les deux portes de la rue de La Gauchetière).

<sup>1</sup> Article 57.1.8 de la Charte de la Ville de Montréal (R.L.R.Q. c. C-11.4).

<sup>2</sup> Article 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal (R.L.R.Q. c. C-11.4).

<sup>3</sup> Expertise et Inspection - Détérioration prématurée des tuiles de recouvrement en terre cuite des structures architecturales du Quartier Chinois - 12 août 2014, Breault et Gosselin, p.7.

## **2.1 Les solutions envisagées**

Le responsable de l'arrondissement, suite au rapport de la firme Breault & Gosselin, indique trois (3) scénarios possibles :

1. Remplacer les tuiles actuelles par des modèles similaires chinois, mais modifier la pose et la fixation pour empêcher l'infiltration d'eau dans les tuiles;
2. Faire appel à un fournisseur américain pour de nouvelles tuiles;
3. Remplacer les tuiles par une toiture en métal.

L'Administration décide, après discussion entre les membres d'un comité de suivi de projet multidisciplinaire interne, de retenir la première option.

Afin d'actualiser le projet, un contrat de restauration sera élaboré et un appel d'offres lancé. Le comité de suivi décide de donner le mandat de préparer les plans et devis de l'appel d'offres à une firme externe de professionnels (architectes).

## **2.2 Le mandat de conception des plans et devis et de surveillance des travaux**

Le 14 octobre 2014, le contrat de conception des plans et devis pour l'appel d'offres visant les travaux de restauration des arches et de la pagode du Quartier chinois est octroyé à la firme d'architectes Cardin, Ramirez, Julien Inc. qui sera affecté au projet : elle doit réaliser les plans et devis et assurer la surveillance des travaux.

L'architecte mandaté confirme que la firme Breault & Gosselin recommandait de reprendre les tuiles originaires de la Chine malgré qu'elles soient de qualité moyenne. En effet, faire appel à un fournisseur américain pouvait coûter jusqu'à 5 fois plus cher que de reprendre des tuiles chinoises, en plus de ne pas respecter le patrimoine du Quartier chinois en utilisant des tuiles qui ne sont pas authentiques.

L'architecte reprend ainsi le premier scénario suggéré par la firme Breault & Gosselin.

Il explique avoir fait des recherches sur Internet afin de trouver d'autres fournisseurs de tuiles et d'autres modèles de tuiles qui pourraient être de meilleure qualité. Ses recherches le ramènent au fournisseur de tuiles identifié à l'origine par la firme Breault & Gosselin, soit l'entreprise chinoise Luoyang Danuo Gardens and Building Material Co Ltd (ci-après « Danuo »). C'est la raison pour laquelle il a alors décidé de suggérer ce fournisseur de tuiles dans les plans et devis de l'appel d'offres.

### 2.3 Un prototype

Afin de s'assurer de la qualité et de la pérennité de l'ouvrage une fois la restauration effectuée, le concepteur du projet devait trouver une façon de réaliser l'ouvrage tout en empêchant l'infiltration de l'eau.

Dans cette optique, il suggère de réaliser un prototype de l'ouvrage pour s'assurer de la qualité de la pose sans ciment et des tuiles lors de la pose.

Pour pouvoir réaliser ce prototype, l'arrondissement de Ville-Marie a acheté des tuiles auprès du fournisseur désigné. À l'hiver 2015, des tests ont été effectués en laboratoire pour évaluer l'imperméabilité. Ces derniers ont démontré qu'il faut ajouter du Silane aux tuiles afin de les rendre davantage imperméables. Le prototype a ainsi permis de s'entendre sur la bonne façon de poser les tuiles et d'avoir une base adéquate sur laquelle reposeront les tuiles.

Pour réaliser le prototype, l'architecte a eu recours aux services du propriétaire de l'entreprise Gestion KGL Inc. Ce dernier explique à l'architecte avoir participé à l'étude et à l'expertise effectuée par la firme Breault & Gosselin et qu'il était très intéressé par le projet.

L'architecte affirme qu'il lui apparaissait logique de retenir les services de cet entrepreneur, justement du fait qu'il avait participé aux travaux dans le cadre de l'étude de Breault & Gosselin. Un contrat de gré à gré a ainsi été conclu entre Gestion KGL Inc. et l'arrondissement de Ville-Marie pour construire le prototype.

La réalisation du prototype a également permis de valider les risques et les conditions de transport des tuiles à importer et d'appivoiser les techniques de pose pour les travaux de restauration à venir.

### 2.4 L'appel d'offres VMP-15-015

Le 1er septembre 2015, l'appel d'offres est lancé et le dépôt des soumissions est initialement prévu pour le 16 septembre. Durant la période de l'appel d'offres, au total 4 addendas seront émis. Ils se résument ainsi :

Le 1<sup>er</sup> addenda émis en date du 11 septembre repousse la date de dépôt des soumissions au 23 septembre 2015. De plus, l'adresse courriel de Mme Nicole Zhang, personne-ressource chez Luoyang Dannu Gardens & Buildings Materials Co. Ltd, a été modifiée. La nouvelle adresse apparaît à l'addenda.

Le 2<sup>e</sup> addenda émis en date du 15 septembre identifie, avec les coordonnées, le nom du fournisseur des corniches des arêtes préfabriquées.

Le 3<sup>e</sup> addenda émis en date du 18 septembre permet de répondre à 5 questions en lien avec les travaux.

Le 4<sup>e</sup> addenda émis en date du 21 septembre permet de répondre à une question en lien avec les conditions hivernales et les frais afférents.



Le cahier des charges contient toutes les parties d'un appel d'offres de même que les plans et dessins pour faciliter la compréhension des travaux et leur réalisation. De plus, à la fin des plans et dessins, la liste des tuiles et autres pièces nécessaires à la réalisation des travaux est annexée. Cependant, les quantités ne sont pas spécifiées pour aucune des pièces mentionnées. L'architecte mandaté par l'arrondissement est d'avis qu'il revient aux entrepreneurs d'estimer leurs travaux et d'évaluer les quantités nécessaires à la réalisation.

Le début des travaux est prévu au mois de novembre 2015 et la fin des travaux en juin 2016.

### **3. Rencontre avec le plaignant**

Le 13 octobre 2015, le Bureau de l'inspecteur général tente à plusieurs reprises d'entrer en contact avec le plaignant afin d'obtenir des précisions relativement à la mise en demeure qu'il a transmise à l'arrondissement de Ville-Marie. Après une autre tentative de communication le lendemain, le plaignant rappelle le Bureau et une rencontre est fixée en fin de journée.

Le plaignant est président de l'entreprise BPF qui a été créée en 2007 et qui compte environ 10 employés. L'entreprise possède une licence d'entrepreneur général et est spécialisée dans les travaux de réfection.

#### **3.1 Les allégations**

Se disant incapable d'obtenir, auprès du fournisseur chinois spécifié par la Ville dans l'appel d'offres VMP-15-015, un prix pour les tuiles, le plaignant demande un report de la date du dépôt des soumissions. Pour lui, il y a collusion et appel d'offres dirigé. Il dit avoir mis en copie conforme l'inspecteur général, car « cela fait plus sérieux » selon ses dires.

Il explique que le processus est biaisé car la Ville impose un fournisseur au devis et il explique les difficultés rencontrées dans les communications avec le fournisseur. Face à ces difficultés, il demande un report de la date de dépôt des soumissions.

Questionné par le Bureau de l'inspecteur général sur les contacts que son entreprise a eu avec la firme chinoise (certains courriels ont été mis en annexe de la mise en demeure), il est incapable de préciser le nombre de communications, ni même s'il y a eu des communications téléphoniques ou d'autres courriels échangés que ceux mis en annexe de la mise en demeure. Il n'est d'ailleurs pas plus à même de déterminer le moment où ont commencé les communications.

En date du 22 octobre 2015, il confirme par courriel au Bureau de l'inspecteur général qu'il n'y a pas eu d'autres communications que celles apparaissant à la mise en demeure, soit deux échanges par courriel : la demande de son entreprise et la réponse de Duano.

La réponse de la firme chinoise est sans équivoque pour lui : la firme a fourni son prix à une seule personne « current customer ». Le plaignant croit que cette personne serait la seule à qui la firme chinoise a fourni un prix. Il ne sait de quel fournisseur les deux (2) soumissionnaires ont obtenu un prix pour les tuiles. Par contre, il mentionne que le président de l'entreprise Robert Hardy inc. est entré en contact avec lui vers le 16 septembre pour lui offrir, en sous-traitance, de fournir les tuiles, d'effectuer leur pose et d'assurer la surveillance en Chine pour un montant de 800 000 \$. Le plaignant affirme que ce sous-traitant potentiel lui a envoyé sa soumission le 23 septembre vers 10 h par télécopieur, soit une heure avant l'ouverture des soumissions. Il se pose la question de savoir s'il était voulu que cette démarche soit entreprise à la dernière minute.

Concernant le prix que lui propose ce sous-traitant potentiel, il est d'avis qu'il représente le double ou le triple de sa valeur au pied carré. Il confirme que les montants (800 000 \$) qui apparaissent dans le quotidien montréalais qui a publié la nouvelle sont ceux que le sous-traitant potentiel, Robert Hardy inc., lui a envoyés.

Comme il sera exposé dans le présent rapport, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général démontrera que l'exigence d'un produit spécifique par l'arrondissement de Ville-Marie est tout à fait légale, qu'il n'y a pas de collusion et que l'appel d'offres n'était pas dirigé. L'enquête a surtout permis de constater que le plaignant est en quelque sorte l'artisan de son propre malheur, en raison notamment d'une mauvaise planification de sa part mais également d'une manoeuvre de son sous-traitant potentiel, qui a voulu *sécuriser* la soumission d'un entrepreneur concurrent.

#### 4. Légalité de l'exigence d'un produit identifié

Les tribunaux reconnaissent expressément le pouvoir d'une municipalité de limiter un appel d'offres à des marques et modèles particuliers<sup>4</sup>. Comme le mentionne la Cour du Québec dans une décision récente<sup>5</sup> :

*Bien que plus de 33 ans se sont écoulés depuis son dépôt, le jugement de la Cour supérieure, rendu par l'honorable Camille Bergeron, dans l'affaire **Les équipements Diésels Abitibi inc.** semble toujours faire autorité en la matière, étant suivi depuis par la jurisprudence.*

Dans cette affaire<sup>6</sup>, la ville de Val-D'Or avait admis que les spécifications de ses appels d'offres concernant l'achat d'un chargeur à godets et d'une niveleuse avaient pour but de se restreindre aux soumissionnaires qui pouvaient offrir des appareils de marque

<sup>4</sup> Les Équipements Diésels Abitibi Inc. c. Ville de Val D'Or, [1981] C.S. 434, AZ-81021313. Voir également : Centre Routier inc. c. St-Luc de Matane (Municipalité) EYB 1992-75253, dans Cam-Spec international c. Terrebonne (Ville de) AZ-00026574 (C.S. 2000-09-12), Meclox inc. c. Société de transport de l'Outaouais, 2011 QCCS 2789 (CanLII), Camion Freightliner Mont-Laurier inc. c. St-Aimé-du-Lac-des-Îles (Municipalité de), 2014 QCCQ 12090 (CanLII), par.38.

<sup>5</sup> Camion Freightliner Mont-Laurier inc. c. St-Aimé-du-Lac-des-Îles (Municipalité de), 2014 QCCQ 12090 (CanLII), par.38

<sup>6</sup> Les Équipements Diésels Abitibi Inc. c. Ville de Val D'Or, [1981] C.S. 434, AZ-81021313.

Caterpillar de préférence à toutes autres. Il s'agissait donc d'un **appel d'offres dirigé vers de l'équipement** d'une marque particulière.

La Cour supérieure<sup>7</sup> résume bien le pouvoir des municipalités à cet égard :

*« En d'autres mots, le Conseil a le libre exercice de ses moyens administratifs et, dans le cadre de ses pouvoirs, il a la faculté d'exercer un choix à la faveur d'un appareil et d'une marque particulière, dépendant de ses besoins en autant qu'il fasse appel, par avis public, à tous ceux qui pourraient éventuellement l'offrir : **il n'est pas limité par la nature de la chose, mais par les moyens de l'acquérir.** »*

Comme on le verra dans la section suivante, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général a rapidement démontré la facilité pour toute personne moyennement informée de se procurer les tuiles exigées par l'appel d'offres.

#### **4.1 Le fournisseur Luoyang Danuo Gardens & Buildings Materials Co. Ltd : fournisseur d'un client unique au Québec?**

Selon le plaignant, le fournisseur Danuo aurait refusé de lui fournir une estimation de la valeur du produit car il ne faisait affaire qu'avec une seule entreprise.

Le plaignant explique qu'un de ses employés a envoyé un courriel au fournisseur désigné au cahier des charges. Pour lui, le message dans le courriel était clair et sans ambiguïté à l'effet que Danuo devait lui fournir la soumission faite à la Ville de Montréal, ce qui inclut les prix et les quantités requises pour réaliser le projet.

Les courriels en lien avec l'approvisionnement des tuiles qui sont annexés à la mise en demeure sont révélateurs. D'abord, la personne à qui le courriel est adressé n'est pas celle apparaissant au devis et à l'addenda 1. En deuxième lieu, la demande du représentant de l'entreprise aurait été transmise vers le 21 septembre 2015, selon le témoignage du plaignant et la réponse du fournisseur est envoyée en date du 23 septembre. Le Bureau de l'inspecteur général constate donc que la démarche effectuée par l'entreprise est non seulement tardive eu égard à la date limite de dépôt des offres, mais aussi relativement succincte, lorsqu'on la compare aux échanges que Danuo a eus avec les autres entrepreneurs.

En effet, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général a dénombré plus de 17 échanges de courriels entre le plus bas soumissionnaire conforme et le fournisseur, durant près de trois semaines. Le deuxième plus bas soumissionnaire et le fournisseur ont échangé, quant à eux, plus de 70 fois entre le 4 septembre et le 23 septembre 2015.

---

<sup>7</sup> Les Équipements Diésels Abitibi Inc. c. Ville de Val D'Or, [1981] C.S. 434, AZ-81021313.

Finalement, il faut tenir compte de la demande du plaignant qui s'articule comme suit :

*« I would like to know if you did a tender for the project Ville de Montréal (Montreal City) travaux de restauration arches et pagodes quartier Chinois? If yes, can you send it to me? »*,

Il ne faut pas se surprendre de la réponse du fournisseur :

*Dear (...)*

*How are you?*

*We really have an inquiry from Montreal City, but sorry we can't send it to you we must be responsible for our current customer. We really don't know what's the relationships between you, so please kindly understand this.*

*If have any other thing we can do for you, please freely contact with me*

*Yours sincerely,*

*(...)*

Le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que le plaignant avait en main toutes les informations disponibles pour faire affaire avec le fournisseur et compléter sa soumission. En effet, rappelons que la liste des tuiles et autres pièces pour la réalisation des travaux est bel et bien spécifiée au devis<sup>8</sup>.

#### **4.2 Aucune difficulté d'approvisionnement rencontrée par les soumissionnaires**

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général a rapidement démontré que le plaignant a tout faux : les deux soumissionnaires qui ont déposé une offre, ainsi que l'entreprise KGL Inc., qui a participé à la réalisation du prototype, ont tous établi leur besoins d'approvisionnement en tuiles directement auprès du fournisseur chinois sans aucune difficulté.

De plus, un des preneurs du cahier de charges n'ayant pas soumissionné confirme au Bureau de l'inspecteur n'avoir eu aucune difficulté à obtenir la collaboration du fournisseur chinois.

Les documents reçus et analysés par le Bureau de l'inspecteur général révèlent que le fournisseur chinois a bien conseillé les deux entreprises qui ont soumissionné : elles ont chacune obtenu un tableau provenant de la firme Danuo contenant toutes les pièces nécessaires pour réaliser les travaux. Ce tableau ressemble beaucoup à celui obtenu au cours de l'enquête par l'architecte mandaté par l'arrondissement.

---

<sup>8</sup> Voir la description des 17 tuiles à acheter à l'annexe 1, p.6 à 8 du fascicule.

Ce tableau contient la photo des pièces, le nom de chacune d'elles, leur grandeur, leur poids et leur prix en dollar américain. À la fin du tableau apparaît le prix total en dollar américain ainsi que le poids total en kilogramme. À cela s'ajoutent des frais inhérents. Ce tableau représente la soumission faite par la firme chinoise aux deux entrepreneurs.

Enfin, un courriel transmis par le fournisseur chinois au plus bas soumissionnaire confirme qu'il a demandé le même prix aux entreprises qui l'ont contacté.

### 4.3 Un appel d'offres dirigé?

Dans un premier temps, la mise en demeure ne fait pas mention de l'allégation à l'effet que l'appel d'offres est dirigé. Cette dernière est soudainement apparue lors de la publication de l'article dans un quotidien montréalais lorsque les propos du plaignant ont été rapportés.

Pour qu'un appel d'offres soit qualifié de « dirigé », il faut en quelque sorte une démonstration de l'intention de favoriser un soumissionnaire au détriment des autres<sup>9</sup> ou que le donneur d'ouvrage ait « manœuvré »<sup>10</sup>. Un tribunal devra se satisfaire de faits suffisamment graves, précis et concordants qui permettent d'inférer que cela constitue un appel d'offres dirigé<sup>11</sup>.

Outre l'allégation générale du plaignant, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général n'a pas permis de retracer de fait se rapprochant de près ou de loin à une manœuvre de l'arrondissement pour favoriser un soumissionnaire ou un autre. Interrogé par le Bureau de l'inspecteur général, le plaignant ne rapporte par ailleurs aucun fait précis qui pourrait tendre à conclure que le plus bas soumissionnaire a été favorisé. Ses récriminations tournent surtout autour de ses difficultés à obtenir un prix pour la fourniture des tuiles, sujet dont il a déjà été discuté plus haut.

### 4.4 De la collusion?

Le plaignant soulève également que le « fournisseur unique ne transmet sa soumission qu'à un soumissionnaire, ce qui crée selon nous une situation qui s'apparente à de la collusion »<sup>12</sup>. Comme il a été démontré plus haut, plusieurs entrepreneurs n'ont eu aucune difficulté, en y mettant les efforts nécessaires, à obtenir la collaboration du fournisseur chinois.

<sup>9</sup> Service sanitaire Morin inc. c. Terrebonne (Ville de), 2010 QCCS 2822, (par. 108).

<sup>10</sup> Roxboro Excavation inc. c. Longueuil (Ville de) 2013 QCCS 5231, (par. 34).

<sup>11</sup> La jurisprudence indique qu'en règle générale, les tribunaux ne doivent pas s'immiscer dans les décisions des conseils municipaux, exception faite des cas d'excès de compétence, de mauvaise foi, de discrimination ou de non-respect des lois. Tel que signalé par la Cour supérieure dans l'affaire *Therrien c. Ville de Blainville* (JE 97-1970 (C.S.)), (page13) les exigences formulées par une municipalité dans ses devis doivent être raisonnables et édictées de bonne foi, dans le meilleur intérêt de la municipalité. Elles ne peuvent être élaborées dans le but de favoriser une personne plutôt qu'une autre.

<sup>12</sup> Courriel du 23 septembre 2015 transmis à l'arrondissement.



En conséquence et pour tous les motifs qui précèdent, le Bureau de l'inspecteur général ne peut que conclure que les allégations du plaignant sont non fondées.

#### **4.5 Des tuiles à 800 000 \$?**

Certains ont fait grand cas du coût extravagant des tuiles, avançant le montant de 800 000 \$, alors qu'en réalité elles auraient pu être acquises au coût 50 000 \$.

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général démontre que le coût d'achat des tuiles est effectivement de l'ordre de 50 000 \$ (dollar canadien), comme le confirment les deux soumissionnaires rencontrés par le Bureau, documents à l'appui.

La lecture des prescriptions spéciales de l'appel d'offres, document accessible pour qui le demande, permet de constater que le coût d'achat des tuiles n'est qu'une partie infime des coûts des travaux à faire au chapitre 7 de l'appel d'offres. Le fascicule 07-321 décrit le sommaire des travaux à exécuter ainsi que tous les produits nécessaires à acquérir pour réaliser le projet. L'item 2 du fascicule 07-321 prévoit les produits suivants : membrane, tuiles d'argile chinoises commandées en Chine<sup>13</sup>, traitement au silane (traitement de scellement), corniches des arêtes préfabriquées sur mesure (au Québec), fixations et éléments de rechange.

Un soumissionnaire devait ainsi inscrire, au chapitre 7 du bordereau, le coût total représentant les exigences établies au fascicule 07-321 (main d'œuvre et produits), ainsi que le coût de la surveillance en Chine de la production des tuiles, comme le prévoit l'article 1.10 du fascicule.

Le plus bas soumissionnaire conforme a, pour ces deux items, inscrit des montants de 611 000 \$ (produits et main-d'oeuvre) et de 20 000 \$ (surveillance), pour un montant total de 631 000 \$.

Comme il a déjà été mentionné dans le présent rapport, le montant de 800 000 \$ avancé par les médias provenait de Robert Hardy inc. alors qu'il offre ses services en sous-traitance. Cette offre de sous-traitance ne se concrétisera pas, puisque le plaignant ne déposera pas de soumission.

---

<sup>13</sup> Voir la description des 17 tuiles à acheter à l'annexe 1, p.6 à 8 du fascicule.

(Figure 1 : extrait de la soumission en sous-traitance de Robert Hardy inc. transmise au plaignant<sup>14</sup>.)

Chapitre 07	
07-321 Tuiles de toit en argile.....	745.900 \$
Surveillance en Chine de la production des tuiles.....	54.100 \$
Total du chapitre 07 (montant à reporter au sommaire, page 3).....	800.000 \$
<b>ROBERT HARDY INC.</b>	

Par ailleurs, un représentant du deuxième plus bas soumissionnaire, l'entreprise MGB associés, a été rencontré par le Bureau de l'inspecteur général. Il confirme avoir également conclu une entente avec l'entreprise Robert Hardy inc. Ce sous-traitant avait alors convenu du prix indiqué dans le document suivant :

(Figure 2 : soumission de sous-traitance de Robert Hardy inc. transmis à MGB associés.)

Chapitre 07	
07-321 Tuiles de toit en argile.....	607,050 \$
Surveillance en Chine de la production des tuiles.....	42,950 \$
Total du chapitre 07 (montant à reporter au sommaire, page 3).....	650.000 \$
<b>ROBERT HARDY INC.</b>	
Chapitre 09	

Le deuxième plus bas soumissionnaire admet que son sous-traitant devait, suite à cette entente, « protéger » sa soumission face aux autres soumissionnaires afin qu'ils atteignent leur but commun de remporter le contrat. En d'autres mots, ce sous-traitant devait offrir des prix plus élevés aux autres soumissionnaires avec qui il entrerait en contact pour leur proposer sa soumission. L'enquête du Bureau de l'inspecteur démontre que le sous-traitant a tenu sa promesse, en joignant une copie de l'offre qu'il avait faite au plaignant au montant de 800 000 \$ lorsqu'il a envoyé son prix au deuxième plus bas soumissionnaire.

<sup>14</sup> Cet extrait de soumission est reproduit dans le Journal de Montréal du 13 octobre 2015.

Il n'est ainsi pas étonnant que le plaignant affirme au Bureau de l'inspecteur général que 800 000 \$ est cher payé pour l'achat et la pose de tuiles, le deuxième plus bas soumissionnaire s'étant entendu pour 650 000 \$ avec son sous-traitant le matin du 23 septembre.

## 5. L'estimation d'un projet unique : une tâche difficile

Un élément important qui a été souligné dans le sommaire décisionnel est la différence entre le prix du plus bas soumissionnaire et l'estimation présentée par l'architecte mandaté par l'arrondissement, de l'ordre de 59 %. Cet écart, somme toute marquant, a évidemment intéressé le Bureau de l'inspecteur général.

### 5.1 Le point de vue de l'architecte

L'architecte explique son estimation de la façon suivante. D'entrée de jeu, il admet avoir sous-évalué la valeur des travaux. Il explique que cette sous-évaluation est due à la complexité des travaux à réaliser. Il s'agit, tel qu'expliqué plus tôt, d'un ouvrage unique au Québec et il n'avait lui-même jamais réalisé d'ouvrage semblable auparavant. L'architecte n'a pas trouvé de comparable pour réaliser son estimation.

Il explique qu'il ne pouvait utiliser les prix standards habituels pour faire son évaluation. Les valeurs monétaires importantes à son estimation sont reliées à la créativité dans la méthodologie de travail, qu'il croit aujourd'hui avoir sous-estimé, lorsqu'il les compare avec les prix des soumissions déposées.

Il nous cite en exemple l'item « organisation du chantier » : il a mis environ 20 % de la valeur totale des travaux alors que le standard se situe aux alentours de 10-15 %. Par contre, il constate que l'un des soumissionnaires a mis 40 %. Pour ce qui est de la peinture, au devis il est indiqué qu'il fallait faire affaire avec un peintre artisan. Sans pouvoir l'expliquer, il a obtenu un bien meilleur prix que les soumissionnaires sur cet item. Mais il convient qu'il a dû être difficile pour les soumissionnaires d'estimer un prix pour un peintre chinois. Relativement à l'item de la pose des tuiles pour lequel les soumissionnaires ont entré un prix beaucoup plus élevé, voire plus du double de son estimation, il croit qu'il a clairement lui-même sous-estimé la minutie du travail et la complexité de la pose. Il fait entre autres référence à la complexité et à la créativité reliée au système d'échafaudage pour s'installer pour réaliser la pose.

L'architecte confie cependant au Bureau de l'inspecteur général qu'il a tout de même souligné à ses interlocuteurs de l'arrondissement que son estimation pouvait être inadéquate en raison de l'unicité de l'ouvrage et de la complexité des travaux à réaliser.



## 5.2 Le point de vue des entrepreneurs

Lorsque questionné sur le prix déposé (1 516 577,74 \$), le représentant du plus bas soumissionnaire affirme qu'il considère que son prix est juste, mais que des marges de profit supplémentaires de l'ordre de 15 à 20 % ont été ajoutées partout dans la soumission afin de prendre les précautions nécessaires pour assumer les risques potentiels liés à la complexité du projet.

Le représentant du deuxième plus bas soumissionnaire affirme pour sa part avoir déposé un prix juste (1 790 936,83 \$), mais confirme qu'il s'est aussi *protégé*. Il voulait avoir le projet, mais pas en prenant des risques non calculés. Il explique que le projet est complexe à réaliser et que, par conséquent, il y a des risques dans ce projet qui font augmenter le prix des soumissions. Pour ce qui est de l'estimation de l'architecte, le représentant de ce soumissionnaire est d'avis qu'il a sous-estimé la valeur du projet.

Il demeure difficile de déterminer quel est le coût réel des travaux de restauration des arches chinoises. Bien qu'il ait été surpris de voir des prix aussi élevés de la part des soumissionnaires, l'architecte mandaté par l'arrondissement attribue ce fait à l'incertitude reliée à l'achat des tuiles en Chine et à la complexité des travaux. L'évaluation des coûts reliés à la pose des tuiles et à l'installation des échafaudages est directement reliée à la créativité dont il faut faire preuve pour établir la méthodologie de travail. Pour lui, il était difficile d'évaluer la valeur financière de l'aspect créatif du projet pour réaliser la restauration. Il croit que les soumissionnaires se sont protégés en mettant des marges de profit plus élevées qu'à l'habitude.

En conclusion, même si l'architecte reconnaît que son estimation n'était pas juste et qu'il a sous-évalué les coûts réels, il est d'avis que les deux prix soumis sont un peu trop élevés. Devant la situation où seulement deux soumissionnaires ont déposé une offre, l'étalonnage des prix est peu révélateur. Il croit qu'il est difficile de se fier uniquement à ces deux prix pour établir le prix réel du marché.

Selon lui, le juste prix devrait se situer entre son estimation évaluée à 952 204,55 \$ et le prix soumis par le plus bas soumissionnaire, soit 1 516 577 \$.

L'inspecteur général remarque que toutes ces explications, tant celles formulées par les soumissionnaires que par l'architecte, concordent avec celles indiquées en toutes lettres au sommaire décisionnel<sup>15</sup> pour le conseil d'arrondissement. Le conseil possède ainsi toute l'information nécessaire pour rendre une décision opportune.

---

<sup>15</sup> Voir annexe 1, sommaire décisionnel en projet (1150890006).



## Avis de l'inspecteur général

Le Bureau de l'inspecteur général conclut que la démarche entourant la restauration des arches et pagodes a été attentive et bien documentée.

L'exigence d'un produit spécifique par l'arrondissement respecte des principes de droit bien établis. Il y a pas de « *situation qui s'apparente à de la collusion*<sup>16</sup> », selon les termes mêmes du plaignant. De plus, l'appel d'offres n'est aucunement dirigé en l'espèce.

Selon l'inspecteur général, les allégations du plaignant ne sont pas fondées.

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général démontre que le coût d'achat des tuiles est bel et bien de l'ordre de 50 000 \$ canadien.

Une lecture des prescriptions spéciales de l'appel d'offres permet à quiconque de constater que le coût d'achat des tuiles n'est qu'une partie infime des travaux à faire au chapitre 7 de l'appel d'offres.

L'inspecteur général,

Denis Gallant, Ad. E.

---

<sup>16</sup> Courriel du plaignant du 23 septembre 2015 transmis à l'arrondissement.