



**Projet de revalorisation et de  
développement, *Horizon 2017*  
*Société du parc Jean-Drapeau*  
Rapport et recommandations  
de l'inspecteur général de la Ville de Montréal**

Mars 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

*À ce qui semblait n'être au départ qu'une simple enquête suite à des allégations de favoritisme à l'égard d'un appel d'offres, il s'en est suivi le constat malheureux d'une société paramunicipale qui confie à un gestionnaire de projet un mandat d'envergure, pour qui les règles d'adjudication des contrats dans le monde municipal sont soit ignorées ou mal appliquées.*

*Le présent rapport fera le constat que ce gestionnaire de projet a imposé des exigences inusitées dans le monde municipal, ce qui a pour effet de mettre à mal la liberté de concurrence, l'égalité des chances et l'obtention du meilleur produit au meilleur prix.*

*Ce rapport fera également ressortir que ces exigences, en plus des effets déplorables qu'elles provoquent, constituent des irrégularités majeures qui entachent la validité de plusieurs contrats déjà exécutés ou en cours d'exécution.*

*Le présent rapport mettra en évidence que certaines recommandations du vérificateur général de la Ville de Montréal sur les processus d'adjudication des contrats, notamment celles relatives à l'importance de procéder à une estimation préalable avant l'octroi de contrats, ont été au mieux ignorées, ce qui a eu pour effet d'empêcher d'évaluer leur rentabilité, en plus de remettre en cause la validité des contrats ainsi octroyés.*

*Depuis maintenant deux (2) ans, quatre (4) contrats de services professionnels ont été octroyés de gré à gré par la société paramunicipale au gestionnaire de projet. Ces contrats ont tous été octroyés à l'encontre des règles de la loi.*

*Ce rapport démontrera également que huit (8) autres contrats analysés comportent tous des irrégularités majeures dans le processus d'adjudication. De plus, les faits entourant au moins un appel d'offres pouvaient amener objectivement une personne à conclure qu'il a été dirigé.*

*Certains allégueront que les règles établies par le législateur ont eu une incidence sur la qualité des services professionnels rendus. Ce point de vue ne peut justifier en aucun cas l'exigence de critères qui ont pour effet de satisfaire cette vision et ainsi de contourner les objectifs souhaités par le législateur, soit l'obtention du meilleur rapport qualité-prix pour les contribuables.*



## Table des matières

### EXPOSÉ SOMMAIRE

#### Acronymes

|  |    |
|--|----|
| <b>1. Le mandat de l'inspecteur général</b> .....  | 1  |
| <b>2. Portée de l'enquête</b> .....  | 1  |
| 2.1 <i>Étendue des travaux</i> .....   | 1  |
| 2.1.1 <i>Lois et normes applicables</i> .....  | 2  |
| 2.1.2 <i>Standard de preuve applicable</i> .....   | 2  |
| 2.1.3 <i>Mise en garde</i> .....   | 2  |
| <b>3. Description des organismes</b> .....   | 2  |
| 3.1 <i>La Société du parc Jean-Drapeau (SPJD)</i> .....  | 2  |
| 3.2 <i>Le Quartier international de Montréal (QIM)</i> .....   | 3  |
| <b>4. Mise en contexte <i>Horizon 2017</i></b> .....   | 4  |
| <b>5. Principes généraux, sanctions et règles d'adjudication des contrats</b> .....  | 7  |
| 5.1 <i>Principes généraux</i> .....  | 7  |
| 5.2 <i>La sanction en cas de contravention aux règles d'adjudication de la loi</i> .....                                   | 8  |
| 5.3 <i>Certaines règles fondamentales de la loi</i> .....  | 8  |
| 5.3.1 <i>L'obligation pour un donneur d'ouvrage de faire des estimations</i> .....   | 8  |
| 5.3.2 <i>L'obligation de procéder par appel d'offres public alors qu'un contrat a été accordé de gré à gré</i> .....       | 10 |
| 5.3.3 <i>Le respect de la procédure du système de pondération et de l'évaluation des offres</i> .....                      | 11 |
| <b>6. La conception du <i>Programme d'aménagement et de mise en valeur (PAMV) du parc Jean-Drapeau (Étape 1)</i></b> ..... | 14 |
| 6.1 <i>Convention entre le QIM et la SPJD pour la réalisation d'un programme de mise en valeur</i> .....                   | 14 |
| 6.1.1 <i>Réalisation des travaux par un tiers</i> .....  | 14 |
| 6.1.2 <i>Estimation des coûts</i> .....  | 15 |
| 6.2 <i>Appel d'offres public SPJD-QIM-ET1-PROFAMEN pour l'élaboration des concepts et plans du PAMV</i> .....              | 17 |
| 6.2.1 <i>Système d'évaluation et de pondération</i> .....  | 17 |



|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 6.2.2     | <i>Exigences et critères demandés</i> .....  | 20        |
| 6.2.3     | <i>L'échéancier de travail du comité de sélection</i> .....  | 22        |
| 6.2.4     | <i>Évaluation des soumissionnaires par le comité de sélection</i> .....  | 23        |
| 6.2.5     | <i>Synthèse de l'appel d'offres SPJD-QIM-ET1-PROFAMEN</i> .....  | 26        |
| 6.3       | <i>Convention entre le QIM et Daoust-Lestage inc. en architecture du patrimoine, architecture du paysage et design urbain pour les phases avant-projet détaillé, de plans et devis et de réalisation</i> ..... | 27        |
| 6.4       | <i>Contrats de gré à gré SPJD1-GE-021 et SPJD1-GE-025 (réalisation de perspectives dans le cadre du PAMV)</i> .....  | 28        |
| 6.4.1     | <i>Processus d'octroi des contrats</i> .....   | 29        |
| <b>7.</b> | <b>Ajouts entre l'étape 1 et l'étape 2</b> .....   | <b>32</b> |
| 7.1       | <i>Convention entre le QIM et la SPJD pour le développement d'outils promotionnels, de communications et de diffusions d'un PAMV</i> .....   | 32        |
| 7.1.1     | <i>Réalisation des travaux par un tiers</i> .....  | 32        |
| 7.1.2     | <i>Estimation des coûts</i> .....  | 33        |
| 7.2       | <i>Convention entre le QIM et Daoust-Lestage inc.</i> .....  | 33        |
| 7.3       | <i>Appel d'offres sur invitation SPJD-QIM-ET1-VIDEOPROMO</i> .....   | 34        |
| 7.3.1     | <i>Description de l'appel d'offres</i> .....   | 34        |
| 7.3.2     | <i>Période de soumission</i> .....   | 34        |
| <b>8.</b> | <b>Étape 2 – La réalisation de l'avant-projet détaillé</b> .....   | <b>35</b> |
| 8.1       | <i>Convention entre le QIM et la SPJD pour la réalisation d'un avant-projet détaillé</i> .....   | 35        |
| 8.1.1     | <i>Réalisation des travaux par un tiers</i> .....  | 36        |
| 8.1.2     | <i>Estimation des coûts</i> .....  | 36        |
| 8.1.3     | <i>Degrés d'avancement des livrables en lien avec la facturation</i> .....   | 36        |
| 8.2       | <i>Appel d'offres public SPJD-QIM-ET2-PROAMEN services professionnels en architecture du patrimoine, architecture du paysage et design urbain</i> .....  | 37        |
| 8.2.1     | <i>Système d'évaluation et de pondération</i> .....  | 38        |
| 8.2.2     | <i>Exigences et critères demandés</i> .....  | 42        |
| 8.2.3     | <i>Avantage concurrentiel</i> .....  | 43        |
| 8.3       | <i>Convention entre la SPJD et Daoust-Lestage inc. en architecture du patrimoine, architecture du paysage et design urbain</i> .....   | 44        |
| 8.4       | <i>Appels d'offres publics SPJD-QIM-ING-CIVIL et SPJD-QIM-ING-STRUCTURE</i> .....  | 44        |
| 8.4.1     | <i>Système d'évaluation et de pondération</i> .....  | 45        |



|  |           |
|--|-----------|
| 8.5 Conventions entre la SPJD et WSP Canada Inc. en génie civil, de l'environnement, géotechnique et hydraulique .....   | 51        |
| <b>9. La préparation des plans et devis d'exécution (Étape 3) et la réalisation des travaux (Étape 4) .....</b>  | <b>51</b> |
| 9.1 Convention entre le QIM et la SPJD service en gestion de projet pour la préparation des plans et devis d'exécution et la réalisation des projets du PAMV ..... | 52        |
| 9.1.1 Estimation des coûts .....   | 52        |
| 9.1.2 Calendrier de paiement .....   | 52        |
| <b>10. Autorisations .....</b>   | <b>54</b> |
| 10.1 Approbation des grilles d'évaluation et des comités de sélection.....   | 54        |
| 10.2 Autorisation du comité exécutif de la Ville de Montréal.....  | 56        |
| <b>11. Conclusion .....</b>  | <b>57</b> |
| <b>12. Recommandations .....</b>   | <b>58</b> |

#### **Annexe A**

- Processus d'adjudication et contrats pour la réalisation du *Projet de revalorisation et de développement, Horizon 2017*.

#### **Annexe B**

- Convention entre la Ville de Montréal et la SPJD.



## Acronymes

LOI ou LCV ..... *Loi sur les cités et villes*

PAMV..... Plan d'aménagement et de mise en valeur

QIM..... Quartier international de Montréal

SPJD..... Société du parc Jean-Drapeau



## 1. Le mandat de l'inspecteur général

L'inspecteur général a le mandat de surveiller les processus de passation des contrats et l'exécution de ceux-ci par la Ville ou par une personne morale qui lui est liée. La Société du parc Jean-Drapeau « SPJD » fait partie du champ de surveillance de l'inspecteur général puisque, entre autres, tous les membres de son conseil d'administration sont nommés par le comité exécutif de la Ville de Montréal.

## 2. Portée de l'enquête

Le Bureau de l'inspecteur général recevait deux dénonciations alléguant que deux (2) appels d'offres, réalisés par l'organisme à but non lucratif (OBNL) Quartier international de Montréal (QIM), étaient dirigés et comportaient des irrégularités. Le QIM était mandaté par la Société du parc Jean-Drapeau (SPJD), pour réaliser ces appels d'offres relativement à l'obtention de services professionnels en matière d'architecture et de génie-conseil.

Faisant suite aux dénonciations et aux analyses préliminaires, le Bureau de l'inspecteur général a procédé à une enquête approfondie afin d'établir si les conventions de service, les appels d'offres et les contrats de gré à gré, découlant du plan stratégique *Horizon 2017*, ont comporté des irrégularités.

### 2.1 Étendue des travaux

Le Bureau de l'inspecteur général a procédé à une enquête au niveau contextuel, technique et juridique en vue d'effectuer une analyse de fond du dossier. Le Bureau a réalisé une soixantaine de rencontres de témoins et a exécuté six (6) demandes de production de documents ou de renseignements. Ainsi, conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, il a procédé à quatre (4) inspections chez Daoust-Lestage inc., dont deux (2) au QIM et une (1) à la SPJD.

Vers la fin de l'enquête, même s'ils avaient déjà été rencontrés par les enquêteurs du bureau, le directeur général de la SPJD et le directeur général du QIM ont été rencontrés et questionnés personnellement par l'inspecteur général et ses adjoints.<sup>1</sup>

Découlant de ces rencontres, neuf (9) engagements de transmission d'informations ont été pris par le directeur général de la SPJD auprès de l'inspecteur général et huit (8) engagements de transmission d'informations ont été pris par le directeur général du QIM.

---

<sup>1</sup> Ces rencontres ont eu lieu dans les locaux de l'inspecteur général les 4 et 5 février 2015.

### 2.1.1 Lois et normes applicables

Lors de l'enquête, le périmètre d'analyse a abordé les lois et normes suivantes :

- *Loi sur les cités et villes* (RLRQ c. C-19);
- *Charte de la Ville de Montréal* (RLRQ c. C-11.4);
- *Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des architectes* (chapitre C-65.1, r. 9);
- *Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des ingénieurs* (chapitre C-65.1, r. 12), ci-après « Tarif des ingénieurs »;
- *Politique de gestion contractuelle de la Société du parc Jean-Drapeau*;
- *Normes et procédures en approvisionnement du parc Jean-Drapeau*.

### 2.1.2 Standard de preuve applicable

Le Bureau de l'inspecteur général se donne comme obligation de livrer des rapports de qualité qui sont opportuns, objectifs, exacts et présentés de telle façon que les personnes et organismes sous sa juridiction soient en mesure d'agir suivant l'information transmise.

Par conséquent, au soutien de ses avis, rapports et recommandations, l'inspecteur général s'impose comme fardeau la norme civile de la prépondérance de la preuve.<sup>2</sup>

### 2.1.3 Mise en garde

Dans le présent rapport, le genre masculin inclut le genre féminin afin de protéger l'identité de certains témoins.

## 3. Description des organismes

### 3.1 La Société du parc Jean-Drapeau (SPJD)

La SPJD est une société paramunicipale constituée en vertu de l'article 223 de l'annexe « C » de la *Charte de la Ville de Montréal*. Créée en 1983, elle a pour mission « *d'exploiter, de développer, d'entretenir et d'animer le parc Jean-Drapeau, qui regroupe les îles Sainte-*

---

<sup>2</sup> Si la preuve permet de dire que l'existence d'un fait est plus probable que son inexistence, nous sommes en présence d'une preuve prépondérante. (voir l'art. 2804 du Code civil du Québec).



*Hélène et Notre-Dame à Montréal. Dans l'accomplissement de sa mission, la Société exploite des activités récréotouristiques tant d'envergure régionale qu'internationale.* »<sup>3</sup>

Le budget de la SPJD est approuvé par le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal. Par ailleurs, la Ville fournit, dans le cadre du budget de fonctionnement 2015, une contribution de 8,8 M\$ pour le financement du budget d'exploitation de la société paramunicipale, ainsi qu'une contribution de 1,1 M\$ pour la tenue du Grand Prix du Canada – Formule 1<sup>4</sup>. La Ville contribue aussi, dans son plan triennal d'immobilisations 2015-2017, au financement de différents projets et programmes pour un budget total de 114,75 M\$<sup>5</sup>. De ce montant, 53,2 M\$ sont prévus pour réaliser le projet de legs dans le cadre du 375<sup>e</sup> anniversaire de la Ville de Montréal et du 50<sup>e</sup> anniversaire de la tenue d'Expo67 (Horizon 2017)<sup>6</sup>. La somme résiduelle est prévue pour le Programme de protection de l'actif immobilisé et aux fins de l'amélioration des infrastructures pour le Grand Prix du Canada.

La Ville de Montréal met à la disposition de la SPJD des bâtiments, installations, œuvres d'arts publics, etc. Ces actifs sont comptabilisés aux livres de la Ville. Les membres du conseil d'administration de la SPJD sont nommés par le comité exécutif de la Ville de Montréal. En outre, en tant que société paramunicipale de la Ville de Montréal, la SPJD doit respecter les règles d'adjudication contractuelle, applicables aux municipalités, énoncées aux articles 477.4 à 477.6 et 573 à 573.3.4 de la Loi sur les cités et les villes (RLRQ c. C-19) « loi », et ce, en vertu de l'article 231.1 de l'annexe C de la *Charte de la Ville de Montréal* :

*Les articles 477.4 à 477.6 et 573 à 573.3.4 de la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19) s'appliquent aux organismes visés dans le présent chapitre, compte tenu des adaptations nécessaires, et ces organismes sont réputés être des municipalités locales pour l'application de l'un ou l'autre des règlements pris en vertu des articles 573.3.0.1 et 573.3.1.1 de cette loi.*

### **3.2 Le Quartier international de Montréal (QIM)**

Le Quartier international de Montréal est un organisme à but non lucratif. Il s'agit d'une entité totalement indépendante de la Ville de Montréal. Le QIM a pour mission de concevoir, promouvoir et réaliser des projets d'aménagement urbain et des projets d'architecture à caractère public. Agissant à titre de gestionnaire de projet, le QIM compte parmi ses réalisations le Quartier des spectacles, le Quartier international de Montréal, le réaménagement de la rue McGill (phase 3) et l'aménagement du Square des Frères-

<sup>3</sup> Société du parc Jean-Drapeau, À propos de nous, URL : <http://www.parcjeandrapeau.com/a-propos-de-nous/>.

<sup>4</sup> Ville de Montréal, *Budget de fonctionnement 2015*, URL : [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/service\\_fin\\_fr/media/documents/budget\\_de\\_fonctionnement\\_2015.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/service_fin_fr/media/documents/budget_de_fonctionnement_2015.pdf), 4<sup>e</sup> trimestre 2014, (page 103).

<sup>5</sup> Ville de Montréal, Plan triennal d'immobilisations 2015-2017, URL : [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/SERVICE\\_FIN\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PTI-2015-2017\\_Internet.PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/SERVICE_FIN_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PTI-2015-2017_Internet.PDF), 3<sup>e</sup> trimestre 2014, (page 44).

<sup>6</sup> Ibid, (page 77).

Charon. Le conseil d'administration est composé de membres qui sont issus principalement du secteur privé.

#### 4. Mise en contexte *Horizon 2017*

Dans le cadre du plan stratégique *Projet de revalorisation et de développement, Horizon 2017*, la SPJD a élaboré un plan de revitalisation et de développement du parc Jean-Drapeau. Celui-ci coïncidera avec les célébrations du 50<sup>e</sup> anniversaire de l'exposition universelle de 1967 (Terre des Hommes) et le 375<sup>e</sup> anniversaire de Montréal. Vers la fin de l'automne 2012, la SPJD a souhaité mettre en valeur quatre (4) secteurs du parc : le Mail central, la Promenade panoramique et riveraine, le Parterre de l'île Sainte-Hélène et la Place des Nations<sup>7</sup>.

##### Historique du dossier

Le directeur général du QIM indique au Bureau de l'inspecteur général qu'à l'automne 2011, il a été approché par un membre de la haute direction de la Ville de Montréal de l'époque. Selon lui, il est sollicité afin de savoir s'il connaît un gestionnaire de projet de haut niveau pour gérer un projet d'aménagement d'importance à la SPJD. Selon les dires de ce membre de la haute direction, cette demande est assez urgente puisqu'il s'agit de réaliser des projets d'envergure pour l'année 2017. Le directeur général du QIM entreprend alors des démarches pour trouver un gestionnaire de projet.

En février 2012, ce dernier informe ce même membre de la haute direction de la Ville de ses démarches infructueuses, et qu'à défaut d'avoir trouvé un gestionnaire de projet pour la SPJD, le QIM pourrait offrir ses services.

En avril 2012, le président du conseil d'administration de la SPJD de l'époque et le directeur général du QIM discutent de la possibilité pour le QIM de déposer une offre à la SPJD.

Le 14 mai 2012, le QIM dépose une offre de service auprès de la SPJD. L'offre, adressée au président du conseil d'administration de la SPJD, propose de réaliser toutes les étapes du *Projet de revalorisation et de développement, Horizon 2017*. Dans l'offre de service, le QIM offrait à la SPJD la réalisation d'un PAMV, soit un avant-projet détaillé et la réalisation des projets retenus par la société. Ces discussions ont été suspendues en l'attente de la nomination d'un nouveau directeur général à la SPJD.

Le 3 septembre 2012, le nouveau directeur général de la SPJD est nommé. Ce dernier mentionne au Bureau de l'inspecteur général que lors de son arrivée en poste, le projet de revitalisation *Horizon 2017* était déjà annoncé et connu publiquement.

---

<sup>7</sup> Société du parc Jean-Drapeau, En route vers 2017, URL: <http://www.parcjeandrapeau.com/en-route-vers-2017-montreal/>, consulté le 06-02-2015.

Selon le directeur général de la SPJD, deux options étaient envisageables pour la gestion des projets :

1. bâtir une équipe de professionnels à l'interne en embauchant dix (10) à quinze (15) personnes pour la gestion de projet;
2. mandater une firme externe pour agir comme maître d'œuvre dans les projets.

Le 13 décembre 2012, le directeur général de la SPJD recommande à son conseil d'administration d'octroyer un contrat au QIM «pour services professionnels, à pourcentage, des travaux pour l'ensemble des prestations requises pour le développement, le suivi et la réalisation de quatre (4) projets ciblés par la Société du parc Jean-Drapeau, le tout étalé sur les années 2013 à 2016.» En soutien de sa recommandation, le directeur général de la SPJD informe le conseil d'administration que le QIM a déposé une proposition de service au montant de dix millions cent soixante-quinze mille dollars (10 175 000,00 \$) **ce qui représente 18,5% du coût de construction total des projets** évalués à 55 M\$. De ce montant, les honoraires du QIM à titre de gestionnaire de projet sont de l'ordre de deux millions deux cent cinquante-sept mille dollars (2 257 000,00 \$), soit 4,72 % du coût total de construction.

La résolution CA 2012-46 est adoptée par le conseil d'administration de la SPJD et autorise la SPJD à octroyer ledit contrat au QIM pour la réalisation des quatre (4) étapes du projet *Horizon 2017*. Malgré l'adoption de cette résolution par le conseil d'administration de la SPJD, il n'y aura pas de convention conclue entre les parties.

Questionné sur ce revirement important, le directeur général de la SPJD mentionne au Bureau de l'inspecteur général qu'il « n'était pas d'accord à donner un mandat complet, avec des honoraires complets, à QIM ne sachant pas si on allait se rendre, dans un premier temps, même à l'avant-projet. ». Il mentionne aussi « qu'on devait obtenir également l'autorisation de la Ville de Montréal d'aller de l'avant avec ce projet-là. »<sup>8</sup> N'ayant plus dorénavant à obtenir l'autorisation préalable du comité exécutif de la Ville de Montréal, la convention telle qu'adoptée peu de temps après par le conseil d'administration de la SPJD n'a visé que l'étape 1, contrairement à l'offre de service initiale qui portait sur l'ensemble des étapes (1 à 4). Le Bureau de l'inspecteur s'interroge encore aujourd'hui sur les raisons de ce revirement, puisque c'est le directeur général de la SPJD lui-même qui proposait l'approche globale à son conseil d'administration quelques mois plus tôt.

Ainsi, le conseil d'administration de la SPJD adopte, le 14 février 2013, la résolution CA 2013 - 08 qui abroge la résolution CA 2012 - 46. Dans cette même résolution, le conseil d'administration va approuver une convention de services professionnels avec le QIM uniquement pour l'étape 1, soit la réalisation du PAMV évalué à un million deux mille cinq

---

<sup>8</sup> Une autorisation préalable du comité exécutif de la Ville de Montréal est requise pour tout contrat de 2 M\$ et plus ou pour tout contrat qui contient un terme supérieure à plus de 5 ans, en vertu de l'article 3 e) des lettres patentes supplémentaires (14 décembre 2000) de la SPJD.

cent quatre dollars (1 002 504,00 \$), incluant les taxes. Ce montant se répartit de la manière suivante :

- Honoraires du QIM : 201 206,00 \$
- Services professionnels : 801 298,00 \$

Intervenue le 28 février 2013, cette convention prévoit, à l'article 3.1.1, que le «QIM pourra s'adjoindre, au besoin, de professionnels (les «Sous-traitants»), tels que des architectes, urbanismes (*sic*), architectes paysagistes, ingénieurs (civil, structure, mécanique et électrique) et autres consultants requis [...] pour réaliser les services.» Ce contrat, tel que libellé, ne respecte pas les règles d'adjudication des contrats prévues à la loi, comme il sera exposé plus loin dans le présent rapport.

### **Les contrats pour la réalisation du *Projet de revalorisation et de développement, Horizon 2017***

Outre la convention ci-haut mentionnée, la SPJD et le QIM concluront trois (3) conventions supplémentaires.

De plus, dix (10) autres contrats seront conclus avec divers fournisseurs, architectes et ingénieurs. Certains de ces contrats découlent d'appels d'offres, publics ou par invitation, d'autres ont été octroyés de gré à gré.

Au total, le Bureau de l'inspecteur général a relevé des irrégularités majeures à l'encontre de douze (12) de ces contrats pour lesquels un tribunal, selon les enseignements de la doctrine et de la jurisprudence, pourrait intervenir et émettre des déclarations de nullité.

Le tableau à l'annexe A présente le processus d'adjudication et les contrats pour la réalisation du *Projet de revalorisation et de développement, Horizon 2017*. Il permettra au lecteur du présent rapport d'avoir une vue d'ensemble des contrats et des appels d'offres. Il contient également, sous la rubrique « Irrégularités », les contraventions à la loi décelées par le Bureau de l'inspecteur général.

Avant d'exposer l'analyse de chacun des contrats, il convient d'identifier les principales règles d'adjudication des contrats dans le monde municipal qui se sont avérées pertinentes, les principes qui les sous-tendent et l'impact de la validité de ces contrats lorsque ces principes ne sont pas respectés.

## 5. Principes généraux, sanctions et règles d'adjudication des contrats

### 5.1 Principes généraux

Le respect des règles d'adjudication des contrats prévus à la loi est au cœur du mandat de surveillance de l'inspecteur général. Les sociétés paramunicipales de la Ville, comme la SPJD, y sont assujetties.<sup>9</sup>

Il convient de rappeler les principes qui sous-tendent l'imposition de ces règles. On peut résumer ces objectifs de la façon suivante :

1. Assurer l'obtention du **meilleur produit au meilleur prix**, à l'avantage de la municipalité;
2. Garantir **la liberté de concurrence**;
3. Donner à tous ceux qui désirent contracter avec l'administration municipale **une chance égale** de le faire;

Ces objectifs sont ancrés dans notre système juridique depuis longtemps<sup>10</sup> et sont souvent réaffirmés par les tribunaux.<sup>11</sup>

En 2009, la Cour d'appel du Québec, dans une importante décision portant sur la légalité du processus menant à la prise de décision d'un comité de sélection, mis sur pied pour procéder à l'évaluation d'offres en fonction d'un système de pondération et d'évaluation, réitère ces objectifs de la façon suivante :

*L'objectif de la procédure imposée par le législateur est double : faire intervenir le jeu de la concurrence dans l'octroi par les villes des contrats pour services professionnels et obtenir le meilleur rapport qualité/prix possible.<sup>12</sup> (notre emphase)*

<sup>9</sup> Art. 231.1 de l'annexe « C » de la *Charte de la Ville de Montréal* (R.L.R.Q. c. C-11.4).

<sup>10</sup> Voir : *West c. Cité de Montréal* (1912) 21 B.R.289, (p. 293 et 295), où la Cour d'appel, déjà à cette époque, écrivait que la demande de soumission est faite « pour permettre à la ville d'acheter des marchandises, **les meilleures, au plus bas prix**, de telle sorte que l'établissement des formalités d'enchères pour l'adjudication des travaux publics n'est pas fait surtout pour les soumissionnaires, **mais bien pour la ville**. ».

<sup>11</sup> *R.P.M. Tech inc. c. Gaspé (Ville)* 14 avril 2004, Cour d'appel REJB 2004-60675 (par. 25) *Drummondville (Ville de) c. Construction Yvan Boisvert inc.*, 2004 CanLII 73066 (QC CA) (par. 1).  
*Groupe Morin Roy, s.e.n.c. c. Blainville (Ville)* 19 juin 2003, Cour supérieure REJB 2003-43965 (par. 24), *Archevêque & Rivest ltée c. Beaucage* 22 août 1983, Cour d'appel EYB 1983-118139 (par. 52). Voir également la jurisprudence citée par Me Pierre Giroux et Me Denis Lemieux, *Contrats des organismes publics québécois*, éd. Wolters Kluwer, (pages. 814-815).

<sup>12</sup> *L'Immobilière, société d'évaluation conseil inc. c. Évaluations B.T.F. inc.* 2009 QCCA 1838 (CanLII), (par. 69).

## 5.2 La sanction en cas de contravention aux règles d'adjudication de la loi

Il est un principe bien établi que les dispositions impératives en matière d'adjudication des contrats municipaux **sont d'ordre public et que leur non-respect entraîne la nullité des contrats**. La question qui demeure sera de déterminer **si toutes** les dispositions de la loi doivent être considérées comme impératives.

La doctrine résume ce postulat de la façon suivante :

*Une certaine jurisprudence s'interroge sur l'impact réel du non-respect des dispositions de la Loi sur la protection de la libre concurrence, l'égalité des chances entre soumissionnaires et l'obtention du meilleur prix ou de la meilleure offre. Elle nous apparaît pertinente pour notre examen de la décision de la Cour d'appel dans l'affaire de L'Immobilière.*

*Ainsi, André Langlois, dans son ouvrage sur les contrats municipaux par soumissions publiques (référence omise), rappelle que certaines décisions mettent l'accent sur «la qualité et l'efficacité de la mise en concurrence effectivement réalisée et non sur le respect aveugle des dispositions de la loi en cas d'absence de préjudice pour la collectivité». Nous croyons que ces décisions sont pour l'essentiel bien fondées et cherchent à éviter de «jeter le bébé avec l'eau du bain». **Si la Cour juge que le non-respect des dispositions ne porte pas atteinte à la liberté de concurrence, l'égalité des chances et l'obtention du meilleur prix ou de la meilleure offre, elle refusera d'intervenir. C'est l'essentiel de ces décisions.**<sup>13</sup> (notre emphase)*

C'est donc dire que dans le cas où il y a atteinte à ces objectifs, un tribunal n'hésiterait pas à intervenir et sanctionner toute illégalité par une déclaration de nullité d'un tel contrat.

Ainsi, comme il sera démontré tout au long du présent rapport, le Bureau de l'inspecteur général a constaté plusieurs manquements à l'égard de plusieurs contrats qui vont à l'encontre de ces objectifs mis de l'avant par le législateur.

## 5.3 Certaines règles fondamentales de la loi

### 5.3.1 L'obligation pour un donneur d'ouvrage de faire des estimations

Dans le cadre de contrats de 100 000,00 \$ et plus, le législateur oblige les municipalités et les sociétés paramunicipales à déterminer la valeur d'un contrat à venir :

<sup>13</sup> Marc LAPERRIÈRE, *Le système de pondération et d'évaluation des offres et ses embûches; retour sur l'affaire de « L'Immobilière »* (EYB2010DEV, EYB2013DEV1945, dans *Développements récents en droit municipal (2010)*, Service de la formation continue du Barreau du Québec, 2010), (page. 8).

**Art. 477.4. LCV :**

*Le prix de tout contrat qui comporte une **dépense de 100 000 \$** doit, avant l'ouverture des soumissions, le cas échéant, et la conclusion du contrat, avoir fait l'objet d'une estimation établie par la municipalité.*

Comme il sera exposé dans les chapitres suivants, l'enquête du Bureau de l'inspecteur démontre l'absence d'estimation établie par la SPJD à l'égard **de tous les contrats de services professionnels qu'elle aura conclu de gré à gré avec le QIM.**

Bien qu'il s'agisse d'une contravention sans équivoque de la loi, est-ce que ce défaut aurait pu entacher la validité de ces conventions ? La doctrine<sup>14</sup> répond par l'affirmative. Il ne s'agit pas d'une simple irrégularité, mais bien d'une condition essentielle.

*Aucune disposition de la Loi ne stipule la nullité du contrat en cas d'omission de procéder à une estimation préalable, contrairement, par exemple, à l'omission de précéder un règlement d'un avis de motion ou à l'omission de lire le règlement avant son adoption. **Mais la jurisprudence n'exige pas cette mention de nullité dans la Loi pour conclure que l'omission porte sur une condition essentielle à la validité d'un acte;** le caractère essentiel de la formalité variera selon son importance en regard de la décision prise.*

*À notre avis, le défaut d'établir une estimation préalable empêche la formation du contrat ; le texte de l'article 477.4 LCV prive alors le conseil de son pouvoir de contracter. Une résolution octroyant un contrat en l'absence d'une estimation préalable serait donc ultra vires en raison d'un vice portant sur un élément essentiel de la procédure contractuelle. (notre emphase)*

Le Bureau de l'inspecteur général partage cet énoncé. La Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Immeubles Port Louis Itée c. Lafontaine (Village)*<sup>15</sup>, traite des critères devant guider un tribunal en présence d'irrégularités qui ne sont pas de simples informalités :

c) *Les illégalités graves qui ne sont pas de simples irrégularités ou informalités.*

D'autres formes d'illégalités invoquées devant les tribunaux portent sur le non-respect par un organisme, de formalités requises dans l'exercice de ses pouvoirs. La violation invoquée par l'appelante serait de cette nature.

[...] Les notions de «formalité essentielle» et d'«élément essentiel» demeurent, toutefois, assez imprécises en jurisprudence. En fait, on peut dire que, globalement parlant, les tribunaux annulent un acte pour

<sup>14</sup> Voir Denis MICHAUD, *Modifications législatives récentes concernant les contrats municipaux : difficultés en perspective*, EYB2013DEV1945

<sup>15</sup> *Immeubles Port Louis Itée c. Lafontaine (Village)* [1991] 1 RCS 326, (par. 58-59).

irrégularité de procédure **lorsque le but de la procédure n'a pas été atteint.**<sup>16</sup> (notre emphase)

L'objectif que le législateur veut atteindre en édictant l'obligation pour une municipalité ou une société paramunicipale de procéder à **une estimation préalable** est **la recherche du meilleur prix lorsque qu'elle sollicite les marchés**. L'atteinte du meilleur prix demeure un des moyens pour une municipalité de **protéger l'intérêt de ses contribuables**. Il s'agit alors d'une question d'intérêt public. Sans estimation préalable, ces organismes publics ne pourront savoir si les offres de service reçues reflètent réellement le marché. Il s'agit d'une **formalité essentielle** dont le non-respect entraîne la **nullité**.

### **5.3.2 L'obligation de procéder par appel d'offres public alors qu'un contrat a été accordé de gré à gré.**

Le législateur a statué que les marchés publics devraient être assujettis à la procédure d'appel d'offres publics, pour les contrats de 100 000,00 \$ et plus, et par laquelle on vise à susciter la plus grande concurrence en tentant de rejoindre tous les intéressés qualifiés<sup>17</sup>.

Par ailleurs, l'appel d'offres sur invitation, applicable aux contrats entre vingt-cinq mille dollars (25 000,00 \$) et quatre-vingt-dix-neuf mille neuf cent quatre-vingt-dix-neuf dollars et quatre-vingt-dix-neuf cents (99 999,99 \$), laisse à la municipalité le soin de choisir elle-même les personnes de qui elle désire recevoir une offre, ce qui a pour effet de limiter la concurrence.<sup>18</sup>

La doctrine et la jurisprudence sont unanimes à reconnaître que :

*[...] les dispositions exigeant que l'adjudication de certains contrats se fasse à la suite de demandes de soumissions constituent **des dispositions impératives**, ayant un caractère d'ordre public, qui font en sorte que la demande de soumissions devient une **formalité essentielle à l'existence même du contrat.***<sup>19</sup> (notre emphase)

On comprend l'objectif qui sous-tend cette procédure : donner à tous ceux qui désirent contracter avec une municipalité ou une société paramunicipale une chance égale de le faire.

<sup>16</sup> Ibid. (par. 59).

<sup>17</sup> Art. 573 de la loi.

<sup>18</sup> Art. 573.1 de la loi.

<sup>19</sup> André Langlois, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 3<sup>e</sup> édition, Les Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2005 (p. 222-223).



Les contrats de vingt-cinq mille dollars (25 000,00 \$) et moins ne sont pas, quant à eux, régis par ces règles. Les municipalités peuvent, même si elles n'y sont pas contraintes, contracter de gré à gré avec la personne de leur choix.

### **Les exceptions**

Le législateur a établi des exceptions à ces principes, permettant ainsi aux municipalités et aux sociétés paramunicipales de conclure des contrats de gré à gré en fonction, par exemple, du statut de la personne, peu importe le montant engagé. Ainsi, de par leur statut d'organisme public, des ministères ou des commissions scolaires peuvent conclure des contrats de gré à gré avec des municipalités.<sup>20</sup>

Cette exception s'applique également pour les contrats conclus avec des organismes à but non lucratif.<sup>21</sup>

#### **Art. 573.3. LCV :**

*Les articles 573, 573.1 et 573.3.0.2 ne s'appliquent pas à un contrat :*

*1° [...]*

*2° [...]*

*2.1° dont l'objet est la fourniture d'assurance, de matériaux, de matériel ou de services autres que des services en matière de collecte, de transport, de transbordement, de recyclage ou de récupération des matières résiduelles et qui est conclu avec un organisme à but non lucratif;*

*[...]*

Comme il s'agit d'une exception au principe de l'égalité des chances pour toute personne qualifiée de contracter avec une municipalité, il faut cependant que le service à accomplir prévu au contrat soit bel et bien effectué par cet organisme. Cet organisme ne pourrait sous-traiter la majorité du produit qu'elle s'est engagée à faire et ne servir en quelque sorte que de courroie de transmission pour des entreprises privées, ce qui serait une façon de contourner, pour le donneur d'ouvrage, l'obligation de procéder par appel d'offres public. Comme il sera exposé un peu plus loin, **deux (2) contrats octroyés par la SPJD au QIM étaient de cette nature.**

### **5.3.3 Le respect de la procédure du système de pondération et de l'évaluation des offres**

Tous les contrats étudiés dans le cadre de la présente enquête sont des contrats de services professionnels et, à l'exception de ceux octroyés de gré à gré, sont assujettis au

<sup>20</sup> Art. 573.3 de la loi « ...avec un organisme public au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) ».

<sup>21</sup> Art. 573.3, 2.1<sup>o</sup> de la loi.

régime de pondération et d'évaluation des offres prévu à l'article 573.1.0.1.1 de la loi. En fait :

*Ce système obligatoire s'applique à tous les contrats de services professionnels, et non seulement à ceux visés par le pouvoir réglementaire du gouvernement, et cela à chaque fois qu'une mise en concurrence est exigée à leur égard par la loi ou le règlement applicable selon le cas. Cela vise donc autant les demandes de soumissions par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs que par les appels d'offres publics.*<sup>22</sup>

Généralement désigné sous le nom de système à deux enveloppes, le processus d'évaluation doit se faire en deux étapes. La première vise à évaluer la qualité des soumissions et des soumissionnaires, sans tenir compte à ce moment du prix proposé. La seconde, réservée aux soumissionnaires ayant obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70, permet au comité de sélection d'établir le pointage final de chaque soumission en divisant par le prix proposé le produit que l'on obtient en multipliant par 10 000 le pointage intérimaire majoré de 50. Il s'agit en quelque sorte d'une procédure permettant de « pondérer le prix des offres par l'exercice d'une discrétion balisée<sup>23</sup>. » Comme il a été évoqué plus haut, ce système obligatoire, introduit en 2002 par le législateur, permet de « faire intervenir **le jeu de la concurrence** dans l'octroi par les villes des contrats pour services professionnels et obtenir le meilleur **rapport qualité/prix possible**. »<sup>24</sup>

L'article 573.1.0.1.1 de la loi se lit comme suit :

*Dans le cas de l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels, **le conseil doit utiliser** un système de pondération et d'évaluation des offres **dont l'établissement et le fonctionnement respectent les règles** suivantes :*

- 1° le système doit comprendre, outre le prix, un minimum de quatre critères d'évaluation;*
- 2° le système doit prévoir le nombre maximal de points qui peut être attribué à une soumission eu égard à chacun des critères autres que le prix; ce nombre ne peut être supérieur à 30 sur un nombre total de 100 points qui peut être attribué à une soumission eu égard à tous les critères;*

<sup>22</sup> André Langlois, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 3<sup>e</sup> édition, Les Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2005 (page 279).

<sup>23</sup> Marc LAPERRIÈRE *Le système de pondération et d'évaluation des offres et ses embûches; retour sur l'affaire de « L'Immobilière » (EYB2010DEV1641 \*Développements récents en droit municipal (2010), Service de la formation continue du Barreau du Québec, 2010), (page 2).*

<sup>24</sup> *L'Immobilière, société d'évaluation conseil inc. c. Évaluations B.T.F. inc.* 3 2009 QCCA 1838 (CanLII), (par. 69).

- 3° le conseil doit former **un comité de sélection** d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil, qui doit :
- a) évaluer individuellement chaque soumission sans connaître le prix;
  - b) attribuer à la soumission, eu égard à chaque critère, un nombre de points;
  - c) **établir le pointage intérimaire de chaque soumission en additionnant les points obtenus par celle-ci eu égard à tous les critères;**
  - d) quant aux enveloppes contenant le prix proposé, ouvrir uniquement celles qui proviennent des personnes dont la soumission a obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70 et retourner les autres, sans les avoir ouvertes, à leurs expéditeurs et ce, malgré les paragraphes 4 et 6 de l'article 573;
  - e) établir le pointage final de chaque soumission qui a obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70, en divisant par le prix proposé le produit que l'on obtient en multipliant par 10 000 le pointage intérimaire majoré de 50.

La demande de soumission, ou un document auquel elle renvoie, doit mentionner toutes les exigences et tous les critères qui seront utilisés pour évaluer les offres, notamment le pointage intérimaire minimal de 70, ainsi que les méthodes de pondération et d'évaluation des offres fondées sur ces critères. La demande ou le document, selon le cas, doit préciser que la soumission doit être transmise dans une enveloppe incluant tous les documents ainsi qu'une enveloppe contenant le prix proposé.

Le conseil ne peut accorder le contrat à une personne autre que :

- 1° celle qui a fait, dans le délai fixé, la soumission ayant obtenu le meilleur pointage final, sous réserve des paragraphes 2° et 3°;
- 2° dans le cas où plusieurs personnes sont visées au paragraphe 1°, celle d'entre elles qui a proposé le prix le plus bas, sous réserve du paragraphe 3°;
- 3° dans le cas où plusieurs personnes sont visées au paragraphe 2°, celle d'entre elles que le sort favorise à la suite d'un tirage.

Pour l'application du paragraphe 8 de l'article 573, la soumission de la personne déterminée en vertu du troisième alinéa est assimilée à la soumission la plus basse.

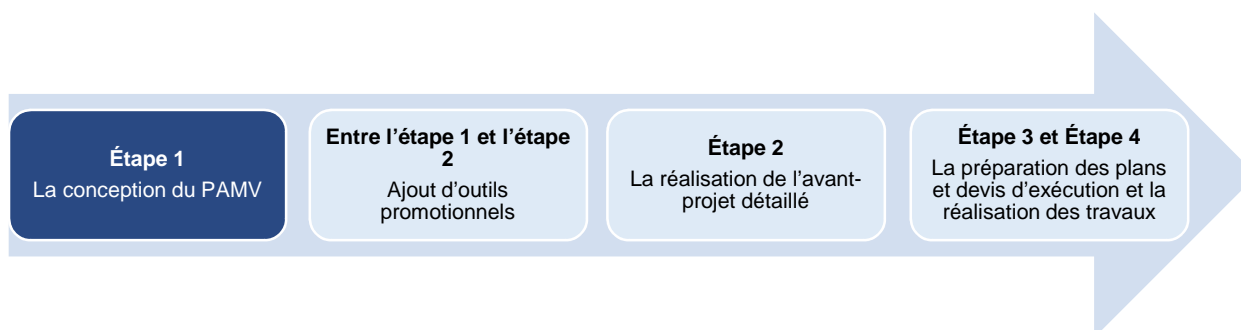
Le conseil peut, par règlement, déléguer à tout fonctionnaire ou employé le pouvoir de former le comité de sélection et fixer les conditions et modalités d'exercice du pouvoir délégué.

*Le conseil peut, dans le cas de l'adjudication d'un contrat qui n'est pas visé au premier alinéa, choisir d'utiliser un système dont l'établissement et le fonctionnement respectent les règles prévues à cet alinéa. Dans un tel cas, les deuxième, troisième, quatrième et cinquième alinéas s'appliquent.*

Comme il sera exposé plus loin lors de l'analyse de la conformité de certains appels d'offres, le Bureau de l'inspecteur général a constaté plusieurs irrégularités à la procédure exigée par le système de pondération et d'évaluation de plusieurs appels d'offres, **dont deux (2) contraventions majeures** qui heurtent de plein fouet les objectifs visés par le législateur et qui ont été abondamment évoqués.

Les prochaines sections traiteront des contrats octroyés dans le cadre du *Projet de revalorisation et de développement, Horizon 2017* qui se sont avérés problématiques selon l'avis de l'inspecteur général.

## 6. La conception du *Programme d'aménagement et de mise en valeur (PAMV)* du parc Jean-Drapeau (Étape 1)



L'étape 1 du projet visait la conception du PAMV, soit la production d'un cahier préliminaire et la production du cahier final expliquant le concept du PAMV.

### 6.1 *Convention entre le QIM et la SPJD pour la réalisation d'un programme d'aménagement et de mise en valeur*

Dans le cadre de cette étape, un premier contrat a été conclu de gré à gré le 28 février 2013 entre la SPJD et le QIM pour un montant d'un million deux mille cinq cent quatre dollars (1 002 504,00 \$) pour la réalisation d'un programme d'aménagement et de mise en valeur.

#### 6.1.1 *Réalisation des travaux par un tiers*

Compte tenu du libellé de ce contrat, le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que la SPJD aurait dû suivre la procédure d'appel d'offres publics et non pas octroyer cette convention de gré à gré au QIM.

Dans un premier temps, l'objet principal de ce contrat (article 3.4 de la convention) consiste à fournir «les livrables», désignés comme suit dans l'offre de service (3.2.6) :

*Préparer le concept d'aménagement et de mise en valeur, fournir les propositions d'aménagement et de mise en valeur, préparer les esquisses d'aménagement des espaces publics et des bâtiments [...].*

Dans un deuxième temps, l'article 3.1.1 de la convention se lit comme suit :

*QIM pourra s'adjoindre, au besoin, de professionnels (les «Sous-traitants»), tels que des architectes, urbanismes (sic), architectes paysagistes, ingénieurs (civil, structure, mécanique et électrique) et autres consultants requis [...] pour réaliser les services.*

Le QIM est, dans les faits, un **gestionnaire de projet**. Il ne conçoit pas de concept d'aménagement. Il laisse cette tâche à des spécialistes, qu'il a prévu embaucher.

L'objet principal de ce contrat, conclu de gré à gré, est pour la réalisation d'un programme d'aménagement et de mise en valeur que le QIM est incapable d'accomplir seul. En effet, près de 75 % des fonds réservés à cette convention le sont à des sous-traitants soit huit cent un mille deux cent quatre-vingt-dix-huit dollars (801 298,00 \$) en «**mandat de plans et devis d'aménagement**». Comme on le verra à la section suivante, c'est une firme d'architecte qui accomplit dans les faits le mandat principal **et non le QIM**. Ce dernier s'est vu réserver la somme de deux cent un mille deux cent six dollars (201 206,00 \$) pour la «gestion» de ce mandat.

Ce n'est donc pas le QIM qui a fourni réellement le service contracté, mais **une entreprise commerciale**. Le QIM a plutôt agi à titre de coordonnateur ou gestionnaire de contrats.

Pour les motifs exposés précédemment, le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que cette convention **est nulle**. Comme la majorité des services ont été réalisés par un tiers qui n'est pas un organisme à but non lucratif, la SPJD aurait dû procéder par appel d'offres public en vertu du principe général édicté à l'article 573 de la loi. La SPJD ne pouvait ainsi profiter de l'exception du paragraphe 2.1 de l'article 573.3 de la loi pour conclure un tel contrat de gré à gré avec le QIM, même s'il possède le statut d'organisme à but non lucratif.

### **6.1.2 Estimation des coûts**

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général démontre l'absence d'estimation avant l'adjudication du contrat au QIM. La SPJD confirme au Bureau ce fait<sup>25</sup>.

Pour les motifs exposés précédemment, le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que l'absence d'estimation, avant l'octroi de ce contrat, rend la convention illégale. Le non-

<sup>25</sup> Ceci après deux (2) demandes de production auprès de la SPJD, en vertu de l'article 57.1.9 de la *Charte de la Ville de Montréal*. Elle aura fournie, après la deuxième demande de production, des estimations, mais pour les contrats ayant fait l'objet d'un appel d'offres public.

respect de l'article 477.4 de la loi est suffisamment grave, selon les enseignements de la doctrine et la jurisprudence, que dans l'hypothèse où un tribunal était saisi d'un tel cas, ce dernier pourrait sanctionner ces irrégularités par une déclaration de nullité d'un tel contrat.

Au surplus, le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que la direction de la SPJD n'a pas protégé l'intérêt des contribuables en omettant de vérifier si l'offre de service du QIM reflétait réellement le marché.

### **L'avertissement du vérificateur général de la Ville de Montréal**

Ce manquement est d'autant plus préoccupant considérant que la SPJD était bien au fait, suite au dépôt du rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal, de cette lacune importante relativement à leur processus d'octroi et de gestion des contrats.

En effet, dans son rapport déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012, le vérificateur général de la Ville de Montréal a audité le processus d'octroi et de gestion des contrats à la SPJD. Dans l'examen des contrats octroyés, le vérificateur général a observé ce qui suit :

*il s'est avéré assez laborieux de trouver ces estimations des coûts du fait qu'aucune d'elles n'était consignée au dossier constitué par la SPJD à l'égard des contrats examinés (100 % des cas).<sup>26</sup>*

La recommandation du vérificateur général qui en découlait (3.1.2.B.) se lisait comme suit :

*réitérer auprès du personnel responsable l'importance de documenter les estimations des coûts détaillées et de conserver celles-ci au sein même du dossier contenant l'ensemble des documents constitués en vue du lancement d'un appel d'offres;<sup>27</sup>*

Pour cette recommandation, voici la réponse de la SPJD adressée au vérificateur général :

*Déterminer les documents essentiels requis, notamment les estimations, pour chacune des étapes d'un projet, assurer leur production conforme et les suivis, et finalement centraliser leur conservation (archives). **(Complété, mars 2013).**<sup>28</sup>*

À la lumière des faits ci-avant relatés, il est manifeste que la recommandation du vérificateur général n'a pas été mise en application par la SPJD.

<sup>26</sup> Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012, Processus d'octroi et de gestion des contrats (Société du par Jean-Drapeau), (page 301).

<sup>27</sup> Ibid., (page 304).

<sup>28</sup> Ibid.

## 6.2 Appel d'offres public SPJD-QIM-ET1-PROFAMEN pour l'élaboration des concepts et plans du PAMV

### Contexte

Suite à la signature de la convention de services professionnels pour la réalisation d'un PAMV, intervenue entre la SPJD et le QIM, ce dernier a lancé l'appel d'offres public SPJD-QIM-ET1-PROFAMEN pour l'élaboration des concepts et plans du PAMV. Cet appel d'offres visait l'obtention de services professionnels en architecture, architecture du paysage, en circulation et design urbain, pour la réalisation d'un mandat que le QIM ne pouvait accomplir lui-même.

L'appel d'offres a été publié, par le QIM, du 21 mai 2013 au 10 juin 2013. Tel que mentionné dans les documents, le budget pour la réalisation du concept représentait un montant maximal de deux cent cinquante mille dollars (250 000,00 \$), incluant les taxes et les autres frais accessoires au dossier. Six (6) soumissionnaires ont déposé une offre de service. Le contrat a été adjugé à la firme Daoust-Lestage inc.<sup>29</sup> pour un montant de cent soixante-douze mille quatre cent vingt-deux dollars et cinquante cents (172 422,50 \$), incluant les taxes et les autres frais accessoires au dossier.

### 6.2.1 Système d'évaluation et de pondération

Comme il a été exposé précédemment, puisqu'il s'agit d'un appel d'offres visant l'octroi d'un contrat de services professionnels, il est assujéti au régime de pondération et d'évaluation des offres prévu à l'article 573.1.0.1.1 de la loi.

C'est à l'occasion de cet appel d'offres qu'a été introduite, par le QIM, une règle inusitée : **L'atteinte d'un pointage minimal dans un appel d'offres sans que tous les critères d'évaluation aient été notés afin de se qualifier pour l'enveloppe de prix.**

Dans la procédure précitée, la loi oblige un comité de sélection à évaluer les soumissionnaires en fonction des critères d'évaluation prévus à l'appel d'offres. Au terme de l'exercice, le comité de sélection procède à l'addition d'un pointage par critère évalué et ainsi établit un pointage intérimaire.

Cet appel d'offres a prévu au total six (6) critères avec une note de passage établie à 70 %. Cet appel d'offres a ceci de particulier en ce qu'il prévoit qu'après l'évaluation des cinq (5) premiers critères, **seules les soumissions ayant eu une note de passage de 60 sur 75 seront évaluées sur un dernier critère.** C'est seulement à la suite de l'évaluation de ce dernier critère que l'enveloppe contenant le prix sera ouverte et la formule mathématique de la loi sera appliquée. Ces modalités particulières se heurtent, de l'avis du Bureau de l'inspecteur général, à l'exigence du sous-paragraphe c) du 3<sup>e</sup> paragraphe du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 573.1.0.1.1 de la loi :

<sup>29</sup> L'offre de service jointe à la convention de services professionnels indique que la firme Claude Cormier + Associés et celle de Daoust-Lestage inc. se sont alliées pour répondre à cet appel d'offres.

Dans le cas de l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels, **le conseil doit utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres dont l'établissement et le fonctionnement respectent les règles** suivantes :

1° [...]

2° [...]

3° le conseil doit former **un comité de sélection** d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil, qui doit:

a) évaluer individuellement chaque soumission sans connaître le prix;

b) attribuer à la soumission, eu égard à chaque critère, un nombre de points;

c) **établir le pointage intérimaire** de chaque soumission en additionnant les points obtenus par celle-ci eu égard à **tous les critères**.

Cette disposition indique clairement que le pointage intérimaire ne sera établi qu'après l'addition de tous les critères, alors que l'enquête établit en fait deux pointages intérimaires. Comme il sera vu plus loin, n'eût été ces deux pointages intérimaires, presque tous les soumissionnaires avaient encore, après l'addition des cinq premiers critères, une chance de se qualifier pour l'ouverture de l'enveloppe de prix. En exigeant un pointage éliminatoire avant le « pointage intérimaire » prévu par la loi, tous ces soumissionnaires ont subi un préjudice qui leur confère un intérêt juridique certain à demander la nullité de cet appel d'offres.

Tel que déjà mentionné, cette exigence est contraire à un des objectifs recherchés par le législateur: **favoriser la liberté de concurrence dans l'atteinte du meilleur rapport qualité/prix**.

Cela est d'autant plus dramatique pour un des soumissionnaires puisque n'eût été l'exigence du pointage éliminatoire, il n'aurait eu besoin que d'un pointage de 13,27 sur 25 (soit 53 %) au critère 6 pour se qualifier à l'étape de l'ouverture de l'enveloppe de prix, comme il sera vu de façon plus détaillée un peu plus loin.

Lorsque l'on considère la violation de cette disposition législative et le préjudice susceptible d'en résulter, on peut penser qu'un tribunal aurait pu intervenir pour sanctionner l'inobservance de ces dispositions législatives en prononçant la nullité du contrat.

La SPJD aura finalement compris l'illégalité de son geste, l'enquête démontrant que cette exigence venait d'une proposition du QIM. La SPJD abandonnera cette exigence non sans peine comme il sera exposé plus loin, à partir de février 2014, pour les appels d'offres subséquents.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Voir les appels d'offres SPJD-QIM-ING-CIVIL et SPJD-QIM-ING-STRUCTURE.



Dans le cas de cet appel d'offres, les six (6) critères, présentés dans le tableau I, ont été établis afin d'évaluer la proposition qualitative des soumissionnaires.

**Tableau I – Critères d'évaluation de la proposition qualitative**

| Critères d'évaluation de la proposition qualitative | %            |
|---|--------------|
| 1. Compréhension du mandat                          | 10 %         |
| 2. Expérience de la firme ou du consortium          | 20 %         |
| 3. Présentation de l'offre                          | 5 %          |
| 4. Expérience et expertise de l'équipe              | 20 %         |
| 5. Capacité de production                           | 20 %         |
| <b>Critères 1 à 5</b>                               | <b>75 %</b>  |
| 6. Approche proposée                                | 25 %         |
| <b>Pointage intérimaire</b>                         | <b>100 %</b> |

Un comité de sélection s'est réuni afin d'évaluer le pointage des soumissionnaires sur les critères 1 à 5. Seuls les soumissionnaires ayant obtenu un pointage d'au moins **60 sur 75** ont été convoqués en entrevue afin de présenter leur approche (critère 6). Le comité de sélection a accordé à un seul soumissionnaire, soit la firme Daoust-Lestage inc., la note de passage requise pour être évaluée sur le critère 6. Donc, seulement un soumissionnaire a obtenu des points sur tous les critères d'évaluation. Le pointage intérimaire requis pour l'ouverture de l'enveloppe #2 contenant le prix était de 70 sur 100.

Le tableau ci-dessous fait état des notes octroyées par le comité de sélection.

**Tableau II – Pointage intérimaire accordé par le comité de sélection pour chacun des soumissionnaires**

| Étapes d'évaluation                  | Pointage par firme (résultats)   |         |         |         |         |                     |
|--------------------------------------|--|---------|---------|---------|---------|---------------------|
|                                      | Firme A  | Firme B | Firme C | Firme D | Firme E | Daoust-Lestage inc. |
| <b>Critères 1 à 5</b>                | 41,75  | 47,18   | 49,93   | 53,38   | 56,73   | 68,23               |
| <b>Critère 6 (approche proposée)</b> | SANS-OBJET<br>(Les soumissionnaires qui n'obtiennent pas le seuil de passage de 60/75 aux critères 1 à 5 ne peuvent être évalués sur le critère 6 (approche proposée)) |         |         |         |         | 22,38               |
| <b>Pointage intérimaire</b>          | 41,75  | 47,18   | 49,93   | 53,38   | 56,73   | 90,61               |

Soulignons que tous les soumissionnaires ayant obtenu une note d'au moins 45 après l'évaluation des 5 premiers critères conservaient mathématiquement une chance d'obtenir le pointage intérimaire de 70 pour se qualifier à l'étape de l'ouverture de l'enveloppe de prix. Au surplus, en obtenant la note de 56,73 sur 75 pour les critères 1 à 5, le soumissionnaire E n'avait besoin que d'une note de 13,27 sur 25 (soit 53 %) au critère 6 pour se qualifier à l'étape de l'ouverture de l'enveloppe de prix.

Seule l'enveloppe de prix de la firme Daoust-Lestage inc. a été ouverte et la formule mathématique prévue à la loi a été appliquée :

$$\frac{(\text{Pointage total}^{31} + 50) \times 10\,000}{\text{Prix}}$$

Le contrat a finalement été octroyé à la firme Daoust-Lestage inc.

La direction de la SPJD a approuvé ce système d'évaluation et de pondération, inédit pour elle, sans même se poser la question sur sa légalité<sup>32</sup>.

## 6.2.2 Exigences et critères demandés

Cet appel d'offres comportait certains critères qui ont attiré l'attention du Bureau de l'inspecteur général.

Premièrement, l'article 13.1 de l'appel d'offres stipulait que le soumissionnaire et ses sous-traitants devaient avoir une «place d'affaires au Québec». Dans l'un des points de l'article 1, il est inscrit qu'«Étant donné la notoriété du site et de l'exposition exceptionnelle s'y étant tenue, la firme ou le consortium devra présenter un projet de calibre mondial qui se démarquera par sa qualité d'aménagement et de design sur la scène internationale». Certains témoins rencontrés ont mentionné au Bureau de l'inspecteur général que ces deux (2) critères étaient contradictoires, puisque la réalisation d'un projet de calibre mondial devrait permettre aux soumissionnaires de recruter un sous-traitant dont la place d'affaires est à l'extérieur du Québec.

Deuxièmement, la proposition de chaque soumissionnaire a dû «Démontrer l'expérience de la firme dans un minimum de quatre (4) projets donc trois (3) d'aménagements réalisés récemment dans des milieux urbains complexes d'usages mixtes et ayant eu un impact significatif sur leurs milieux et un (1) projet réalisé en rive» (article 7.2.2). Les critères

<sup>31</sup> L'article 573.1.0.1.1 de la loi emploie plutôt l'expression «pointage intérimaire». L'expression «pointage total» a dû être utilisée afin de tenir compte du mode de pondération intérimaire prévu à l'appel d'offres qualifié de pointage éliminatoire jugé illégal dans une section précédente du présent rapport.

<sup>32</sup> Ce questionnement arrivera seulement pour les appels d'offres en ingénierie, à l'arrivée d'un nouvel employé de la SPJD en février 2014.

demandés correspondent, à bien des égards, à différents projets réalisés par les firmes Daoust-Lestage inc. et Claude Cormier + Associés.

**Tableau III – Projets réalisés par les firmes Daoust-Lestage inc. et Claude Cormier + Associés**

| Projets   | Réalisé par  | Début de conception | Fin des travaux    |
|---|--|---------------------|--------------------|
| Quartier des spectacles – Montréal              | Daoust-Lestage inc.  | 2008                | 2012<br>(3 phases) |
| Promenade Samuel De-Champlain, Phase 1 – Québec | Daoust-Lestage inc.  | 2005                | 2008               |
| Sugar Beach – Toronto                           | Claude Cormier + Associés  | 2007                | 2010               |
| Square Dorchester – Place du Canada – Montréal  | Claude Cormier + Associés<br>60 %<br>IBI-CHBA 40%                            | 2008                | 2010<br>(phase 1)  |
| Quartier international de Montréal              | Daoust-Lestage inc. 66 %<br>Provencher Roy 17 %<br>Beique Thuot Legault 17 % | 2000                | 2004               |

L'ensemble des soumissionnaires non retenus rencontrés par le Bureau de l'inspecteur général considèrent que ces critères sont très élevés, très pointus, et peu adaptés au mandat à réaliser dans le présent appel d'offres.

Dans un premier temps, ils considèrent les critères d'exigences exceptionnels et très élevés, pour la réalisation de projets importants d'aménagement, ayant des exigences assez pointues, réalisés récemment et en milieu urbain, complexes d'usages et ayant eu un impact significatif sur leur milieu (on fait référence ici à l'obtention d'une reconnaissance importante du milieu de l'architecture, comme le fait d'avoir remporté des prix et des distinctions).

Dans un second temps, l'exigence que la firme ait réalisé trois (3) projets en milieu urbain (zone urbaine et métropolitaine) alors que le mandat à réaliser est dans un parc sur une île au centre du fleuve Saint-Laurent, n'ayant ainsi aucun lien avec le milieu urbain, rend ce critère inadapté à leur avis.

## Les observations d'un consultant engagé par le QIM pour préparer les critères de l'appel d'offres

Il est utile de noter que cette affirmation des soumissionnaires non retenus est confirmée par un consultant engagé par le QIM pour établir ces critères. Rencontré par le Bureau de l'inspecteur général, celui-ci explique qu'il trouvait que les critères exigés par la direction du QIM étaient trop élevés et inadaptés au mandat à être réalisé et éliminait en conséquence beaucoup de firmes. Il se rappelle très bien que la direction du QIM insistait à l'effet que la firme qui remporterait l'appel d'offres ait de grandes compétences en design urbain.

La combinaison de certaines exigences, dont celle demandant aux soumissionnaires de présenter un projet de calibre mondial tout en ayant une place d'affaires au Québec (pour les sous-traitants aussi) (article 1 et article 13.1), et la spécificité des critères de l'appel d'offres (article 7.2.2) ont pu limiter l'**ouverture du marché** et avantager la firme Daoust-Lestage inc.

De plus, les soumissionnaires ont dû démontrer leur expérience dans la réalisation d'au moins quatre (4) projets dont trois (3) projets d'aménagement réalisés dans des milieux urbains complexes d'usage mixte (article 7.2.2). Pourtant, le mandat à réaliser est situé au parc Jean-Drapeau, c'est-à-dire à l'extérieur de la zone urbaine.

### **6.2.3 L'échéancier de travail du comité de sélection**

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général révèle à ce sujet un processus accéléré pour un mandat de cette nature.

Selon la preuve recueillie, il est établi que le comité de sélection a travaillé selon l'échéancier suivant :

- Lundi le 10 juin 2013, réception des offres et distributions aux cinq (5) membres du comité de sélection;
- Mardi le 11 juin 2013, plage de temps réservée aux évaluations personnelles des membres du comité;
- Mercredi le 12 juin 2013, de 9 h 30 à 12 h 30, rencontre de travail du comité de sélection;
- Jeudi le 13 juin 2013, de 12 h 30 à 15 h 45, entrevues avec les soumissionnaires présélectionnés;
- Jeudi le 13 juin 2013, de 15 h 45 à 16 h, vote pour la sélection de la firme.

Il est important de noter quelques détails concernant la gestion de l'échéancier prévue pour l'évaluation des offres dans cet appel d'offres :

On prévoyait laisser une soirée et une journée aux membres du comité de sélection pour prendre connaissance des offres des soumissionnaires qui sont volumineuses et complexes.

Une période de 3h15 a été réservée pour procéder à l'ensemble des entrevues (étape 6) alors qu'au moment de la transmission de l'échéancier par courriel, le 28 mai 2013, on n'avait aucune idée du nombre de soumissionnaires admissibles à l'entrevue, la période de publication de l'appel d'offres n'étant pas complétée avant le 10 juin 2013.

Un représentant du QIM a fait part au Bureau de l'inspecteur général qu'il envoie habituellement une semaine à l'avance les soumissions aux membres du comité de sélection pour qu'ils aient le temps de bien prendre connaissance des offres. En l'espèce, le directeur général du QIM explique ce court délai en raison des échéanciers pressants du projet.

L'ensemble des membres du comité de sélection rencontrés par le Bureau de l'inspecteur général indiquent que le temps alloué pour prendre connaissance des offres et réaliser les évaluations individuelles était suffisant de leur point de vue, mais confirment que tout était serré dans le temps. Toutefois, tous mentionnent avoir pris le temps de faire une évaluation adéquate des offres parce que la plupart de ces personnes ont l'habitude de faire partie de ce type de comité de sélection et ils savent où regarder dans les offres.

De leur côté, la plupart des firmes rencontrées par le Bureau de l'inspecteur général jugent avoir reçu une réponse très hâtive à l'effet que leur offre n'était pas retenue. Ces firmes sont d'avis qu'habituellement un processus de sélection, avec des offres aussi complexes et nourries en information, sont beaucoup plus longues à analyser par un comité de sélection pour en arriver à une pondération finale. La plupart des firmes rencontrées mentionnent avoir reçu une lettre de refus datée du 12 juin 2013, soit la même journée qu'a eu lieu la rencontre des membres du comité de sélection.

Le Bureau de l'inspecteur s'interroge face à la célérité demandée dans le processus d'étude des soumissions. De plus, il comprend mal la justification du directeur général du QIM quant à des échéanciers pressants. En effet, en quoi une semaine de plus (délai habituel) pour étudier des soumissions mettra en péril la livraison d'un produit prévu le 30 novembre 2013, selon les termes de la convention de services entre les parties?

Et surtout, la courte plage horaire réservée pour les entrevues des soumissionnaires (3 h 15), avant même l'ouverture des soumissions, laisse croire, selon une interprétation des faits la plus favorable au gestionnaire, à une mauvaise planification de sa part.

#### **6.2.4 Évaluation des soumissionnaires par le comité de sélection**

Suite à l'analyse des notes attribuées par les membres du comité de sélection avant la mise en commun des évaluations individuelles, le soumissionnaire E aurait obtenu la note de 61,88. À l'exception de Daoust-Lestage inc., il s'agissait de la seule firme pour laquelle les membres ont donné une note individuelle au-delà du seuil requis (60 sur 70) pour se qualifier pour l'évaluation de l'approche proposée (critère 6).

**Tableau IV – Évaluation du soumissionnaire E / Notes attribuées avant et après la rencontre du comité de sélection** (dans ce tableau, la lettre « M » signifie membre du comité de sélection)

| Critères   | Soumissionnaire E                     |              |      |      | Pondération |    |
|--|---------------------------------------|--------------|------|------|-------------|----|
|  | M1                                    | M2           | M3   | M4   |             |    |
| Compréhension du mandat                                | Sous total individuel avant le comité | 9,5          | 7,5  | 6,2  | 8           | 10 |
|  | Moyenne avant le comité               | 7,80         |      |      |             |    |
|  | Sous total individuel après le comité | 9,5          | 7,5  | 7    | 8           |    |
|  | Moyenne après le comité               | 8,00         |      |      |             |    |
| Expérience de la firme ou du consortium                | Sous total individuel avant le comité | 19           | 17   | 17   | 16          | 20 |
|  | Moyenne avant le comité               | 17,25        |      |      |             |    |
|  | Sous total individuel après le comité | 17           | 15   | 13   | 10          |    |
|  | Moyenne après le comité               | 13,75        |      |      |             |    |
| Présentation de l'offre                                | Sous total individuel avant le comité | 4,5          | 3,5  | 4,5  | 4           | 5  |
|  | Moyenne avant le comité               | 4,13         |      |      |             |    |
|  | Sous total individuel après le comité | 4,5          | 3,5  | 3,5  | 4           |    |
|  | Moyenne après le comité               | 3,88         |      |      |             |    |
| Expérience et expertise de l'équipe                    | Sous total individuel avant le comité | 17,5         | 17,4 | 16   | 14          | 20 |
|  | Moyenne avant le comité               | 16,23        |      |      |             |    |
|  | Sous total individuel après le comité | 17,5         | 17,4 | 10   | 14          |    |
|  | Moyenne après le comité               | 14,73        |      |      |             |    |
| Capacité de production                                 | Sous total individuel avant le comité | 18           | 16,4 | 15,5 | 16          | 20 |
|  | Moyenne avant le comité               | 16,48        |      |      |             |    |
|  | Sous total individuel après le comité | 18           | 16,4 | 16,5 | 14,6        |    |
|  | Moyenne après le comité               | 16,38        |      |      |             |    |
| Total individuel avant le comité                       |                                       | 61,88        |      |      |             | 75 |
| Total individuel après le comité                       |                                       | 56,73        |      |      |             |    |
| <b>Différence de pointage avant et après le comité</b> |                                       | <b>-5,15</b> |      |      |             |    |

La consolidation des notes individuelles, habituellement par moyenne, constitue alors la note du soumissionnaire. Or, après la mise en commun des évaluations, la note totale du soumissionnaire E a été abaissée de 61,88 à 56,73, comme le démontre le tableau ci-dessus. L'analyse des résultats démontre que :

- tous les membres ont diminué la note octroyée au soumissionnaire E. En fait, cette firme est la seule pour laquelle les membres du comité de sélection ont unanimement diminué la note;

- la correction négative de la note de cette firme a été beaucoup plus marquée que pour les autres;
- c'est sur le critère de «expérience de la firme ou du consortium» où l'on constate une baisse importante de la note. C'est d'ailleurs la moyenne des notes individuelles abaissées, après discussion entre les membres, qui a constitué la note du comité pour ce critère.
- un membre a abaissé sa note de 16/20 à 10/20 et un autre membre a abaissé sa note de 17/20 à 13/20.

En somme, la mise en commun des résultats individuels s'est traduite par une disqualification du soumissionnaire E.

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général permet d'apprendre qu'à l'issue de l'évaluation intérimaire, seule la firme Daoust-Lestage inc. avait obtenu la note suffisante, et nettement supérieure selon l'avis unanime des membres du comité de sélection, pour être convoquée à l'entrevue de sélection afin de compléter l'évaluation qualitative de l'offre.

Aux dires de certains membres du comité de sélection, ils ont tenu compte de l'excellente réputation des firmes Daoust-Lestage inc. et Claude Cormier + Associés, qui selon eux, étaient les meilleures au Canada, et s'étant associées, elles devenaient le soumissionnaire imbattable.

Par ailleurs, à l'issue de l'évaluation, un membre du comité a informé le Bureau de l'inspecteur général que le secrétaire du comité (à l'emploi du QIM) et le directeur général du QIM, alors simple observateur, étaient réticents à ne qualifier qu'un (1) seul soumissionnaire pour l'étape 6 (évaluation de l'approche proposée). Le secrétaire du comité lui aurait même mentionné que la loi l'obligeait à faire venir au moins deux (2) soumissionnaires à l'entrevue (alors qu'aucune obligation de ce genre n'est exigée dans la loi). Le comité s'est alors questionné sur la possibilité de qualifier une seconde firme près de la note de passage. Cet événement est confirmé par plusieurs membres et observateurs au comité de sélection.

Cependant, ce membre, rencontré par le Bureau de l'inspecteur général, explique qu'il était tout à fait opposé à ce procédé. Il craignait que le second soumissionnaire (moins qualifié) remporte le contrat dû à une offre de prix potentiellement plus basse que celle de la firme Daoust-Lestage inc.

L'employé du QIM qui agissait à titre de secrétaire du comité de sélection a été rencontré par le Bureau de l'inspecteur général. Il admet avoir évoqué, durant la réunion du comité, le risque de faire passer un soumissionnaire à l'étape 6 en raison du prix plus bas qu'il risquait de proposer, ce qui aurait pour effet d'accorder un contrat à un soumissionnaire jugé moins compétent.

De surcroît, le secrétaire mentionne également que le directeur général du QIM, présent au comité à titre d'observateur, a fait circuler un document aux membres qui simule l'effet qu'apporte une variation du prix sur la note finale.

## 6.2.5 Synthèse de l'appel d'offres SPJD-QIM-ET1-PROFAMEN

**Les faits entourant cet appel d'offres peuvent amener objectivement une personne à conclure qu'il a été dirigé.**

La jurisprudence indique que 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*<sup>33</sup>, 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.**

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>34</sup> ou que le donneur d'ouvrage ait « manœuvré »<sup>35</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.

Pour les motifs qui suivent, le Bureau de l'inspecteur général est d'avis qu'il existe en l'espèce, des faits suffisamment sérieux, précis et concordants qui amèneraient objectivement une personne à conclure que cet appel d'offres a été dirigé afin de favoriser la firme retenue.

- l'exigence d'un pointage intérimaire minimal à atteindre, afin qu'un candidat puisse être évalué sur un dernier critère, ce qui a eu pour effet de restreindre le nombre de candidats à un seul;
- que cette exigence est clairement illégale, la loi exigeant que le pointage intérimaire soit établi en additionnant les points obtenus par celle-ci « eu égard à tous les critères. »;
- l'exigence de critères, établis à l'insistance du QIM, afin d'évaluer l'expérience des candidats, qui fait référence à des projets en milieu urbain d'usages mixtes, alors que le mandat à réaliser est dans un parc, à l'extérieur de la zone urbaine;
- un consultant embauché par le QIM est d'avis que ces critères sont inadaptés au projet envisagé;

<sup>33</sup> JE 97-1970 (C.S.), (page13).

<sup>34</sup> *Service sanitaire Morin inc. c. Terrebonne (Ville de)*, 2010 QCCS 2822, (par. 108).

<sup>35</sup> *Roxboro Excavation inc. Longueuil (Ville de)* 2013 QCCS 5231, (par. 34).



- ces critères inadaptés correspondent à bien des égards à différents projets de la firme retenue;
- ces critères inadaptés maximisent objectivement le nombre de points associés à l'expérience de la firme et de l'équipe retenue qui comptait pour 40 points, les membres du comité n'ayant pratiquement pas le choix de lui attribuer les meilleures notes, soit 37,25/40 (93 %);
- la manière particulière dont s'est déroulée l'évaluation en comité, notamment l'intervention du directeur général du QIM, qui fait circuler un document qui simule l'effet qu'apporte une variation du prix sur une note finale.

### **L'impact de cet appel d'offres**

Les conséquences d'un contrat octroyé suite à cet appel d'offres, avec toutes les irrégularités majeures qui ont été démontrées, sont extrêmement importantes. En effet, ce contrat relativement modeste (172 422,50 \$) fera fuir les compétiteurs, aucun soumissionnaire de cet appel d'offres ne daignera participer à l'appel d'offres subséquent.

Ce contrat donnera un avantage certain à la firme Daoust-Lestage inc., qui remportera le contrat suivant au montant de 3 622 412,70 \$, presque sans opposition (un seul autre soumissionnaire). C'est par la suite que le Bureau de l'inspecteur général recevra deux signalements qui ont initié la présente enquête.

Comme si cela n'était pas suffisant, comme il sera discuté plus loin, la firme Daoust-Lestage inc. se verra octroyer (entre l'étape 1 et l'étape 2), plusieurs contrats de gré à gré, dont un au montant de 153 293,29 \$ et deux autres au montant de 28 628,78 \$ chacun (totalisant 210 550,85 \$), alors que ces contrats auraient dû être octroyés en vertu de la procédure d'appel d'offres et du système d'évaluation et de pondération des offres.

### ***6.3 Convention entre le QIM et Daoust-Lestage inc. en architecture du patrimoine, architecture du paysage et design urbain pour les phases avant-projet détaillé, de plans et devis et de réalisation***

Le 25 juin 2013, la convention de services professionnels en architecture du patrimoine, architecture du paysage et design urbain pour les phases avant-projet détaillé, de plans et devis et de réalisation, tel qu'établi par le PAMV du parc Jean-Drapeau a ensuite été signée entre le QIM et la firme Daoust-Lestage inc., l'adjudicataire de l'appel d'offres SPJD-QIM-ET1-PROFAMEN. Elle représente un montant de cent soixante-douze mille quatre cent vingt-deux dollars et cinquante cents (172 422,50 \$), incluant les taxes et les autres frais accessoires au dossier.

En plus des manquements au processus d'appel d'offres qui ont été abondamment soulignés précédemment, ce contrat aurait dû être octroyé par la SPJD et non le QIM. La SPJD est un organisme à but non lucratif mandataire de la Ville, créée en vertu de la

*Charte de la Ville de Montréal*, à qui la Ville a délégué les pouvoirs d'administrer, d'exploiter, de développer, d'entretenir et d'animer le parc Jean-Drapeau. La Ville pouvait, en vertu des articles 144 et 218 de l'annexe C de *la Charte de la Ville de Montréal*, déléguer de tels pouvoirs à la SPJD. Toutefois, la SPJD ne pouvait, à son tour, déléguer au QIM sa capacité de contracter relativement à ces pouvoirs par la Ville.<sup>36</sup>

Par conséquent, ce contrat est également invalide pour cette raison.

#### **6.4 Contrats de gré à gré SPJD1-GE-021 et SPJD1-GE-025 (réalisation de perspectives dans le cadre du PAMV)**

En septembre et en octobre 2013, deux (2) contrats sans appel d'offres ont été octroyés par le QIM et visaient l'obtention de services professionnels pour la réalisation de *perspectives* dans le cadre du PAMV. Plus spécifiquement, il s'agissait de produire des représentations imagées d'emplacements afin de bonifier la présentation du PAMV qui était plutôt technique. La réalisation de ces perspectives n'a pas été prévue dans le cadre de l'appel d'offres SPJD-QIM-ET1-PROFAMEN. Ces travaux ont été demandés par le directeur général de la SPJD suite à différentes présentations faites aux instances gouvernementales ou auprès d'élus.

Le contrat SPJD1-GE-021 permettait, selon la SPJD, de mieux exprimer visuellement l'ambiance de trois (3) espaces proposés dans le PAMV :

- Le mail vers le nord à partir du métro;
- La promenade riveraine;
- La pointe à la Place des Nations.

Le contrat a été octroyé à la firme Daoust-Lestage inc. **sans appel d'offres** pour un montant de vingt-huit mille six cent vingt-huit dollars et soixante-dix-huit cents (28 628,78 \$), incluant les taxes (24 900,00 \$ sans les taxes). Dans le détail du bon de commande, le montant de huit mille trois cents dollars (8 300 \$ sans les taxes) est accordé

---

<sup>36</sup> En effet, comme il sera vu plus loin, le comité exécutif de la Ville autorisera, en juillet 2014, la SPJD à octroyer plusieurs contrats pour tous les appels d'offres subséquents. À cette occasion, le Service des finances de la Ville, responsable de la gestion de la subvention octroyée par le gouvernement du Québec, a voulu s'assurer que la SPJD respecte en tout point les règles d'adjudication des contrats. Il voulait également s'assurer que la SPJD respecte de telles règles dans le cadre d'un contrat à venir avec le QIM. Ainsi, le Service des finances reçut alors l'avis que le QIM ne pouvait conclure de contrats en lieu et place de la SPJD. Suite à cet avis des services de la Ville, on pourra constater une différence significative dans les façons de faire de la SPJD et du QIM. Contrairement à l'appel d'offres SPJD-QIM-ET1-PROFAMEN, tous les contrats subséquents découlant d'appel d'offres publics seront octroyés par la SPJD et non plus par le QIM.

pour la réalisation de chacune des trois (3) perspectives. Le bon de commande pour ce contrat est daté du 17 septembre 2013.

Le contrat SPJD1-GE-025 avait pour but d'illustrer trois (3) autres espaces selon des vues spécifiques et illustrer les ambiances aux fins de la production future d'une vidéo et d'un document synthèse (les outils promotionnels). Les perspectives étaient pour les lieux suivants :

- Le Parterre, à partir de la colline en direction du Calder (avec foule à pleine capacité);
- La Place des Nations, avec vue du quai des nations;
- L'Île Sainte-Hélène, à partir de la Ville de Montréal, avec vue de la promenade et du Calder.

Le contrat a aussi été octroyé à la firme Daoust-Lestage inc. **sans appel d'offres** pour le même montant, soit vingt-huit mille six cent vingt-huit dollars et soixante-dix-huit cents (28 628,78 \$), incluant les taxes. Dans le détail du bon de commande, le montant de huit mille trois cents dollars (8 300,00 \$ sans les taxes) est accordé pour la réalisation de chacune des trois (3) perspectives. Le bon de commande pour ce contrat est daté du 28 octobre 2013.

#### **6.4.1 Processus d'octroi des contrats**

La présente section démontre que le mode d'adjudication choisi de ces contrats ne respecte pas la loi.

##### **Mode de sollicitation du marché**

###### **A) La loi**

L'article 573.1 de la loi mentionne qu'un contrat pour l'exécution de travaux ne « peut être adjugé qu'après demande de soumissions faite **par voie d'invitation** écrite auprès d'au moins deux entrepreneurs ou, selon le cas, deux fournisseurs, **s'il comporte une dépense d'au moins 25 000,00 \$** [...] ». Selon la jurisprudence, il faudra prendre en considération le montant des taxes prévisibles dans la détermination du prix<sup>37</sup>. Autrement dit, le mode de sollicitation pour le contrat d'un montant de 28 628,78 \$ incluant les taxes est un appel d'offres sur invitation, donc supérieur à 25 000,00 \$. Or, le QIM a octroyé de gré à gré et de façons successives deux (2) contrats sans tenir compte des taxes, pour la production de six (6) perspectives.

###### **B) Les normes internes**

Dans le même ordre d'idées, les *Normes et procédures en approvisionnement du parc Jean-Drapeau* précisent le niveau d'autorisation et les méthodes de recherche de fournisseurs selon le montant du contrat. À cet effet, il est stipulé qu'une recherche de prix

<sup>37</sup> André Langlois, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 3<sup>e</sup> édition, les Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2005, (page 60).

doit être faite auprès d'au moins deux (2) fournisseurs pour un contrat d'une valeur de 10 000,00 \$ à 24 999,99 \$, incluant les taxes. Il est aussi stipulé qu'un appel d'offres sur invitation auprès d'au moins trois (3) fournisseurs doit être réalisé pour un contrat d'une valeur de 25 000,00 \$ à 99 999,99 \$, incluant les taxes<sup>38</sup>. La direction du QIM a admis au Bureau de l'inspecteur général avoir dérogé à la procédure de la SPJD en ne faisant pas une recherche de prix auprès d'au moins deux (2) fournisseurs. Toutefois, conformément aux *Normes*, elle aurait dû procéder par appel d'offres sur invitation. Le directeur général de la SPJD a approuvé cette dérogation, **mais postérieurement à l'octroi des contrats**.

Le Bureau de l'inspecteur général constate que les deux (2) contrats accordés de gré à gré d'une valeur de 24 900,00 \$ avant taxes ont été accordés à l'encontre des règles de la loi, puisque dans les faits ces contrats ont comporté une dépense supérieure à 25 000,00 \$ en tenant compte des taxes nettes. Le QIM aurait dû procéder par invitation en tenant compte également du système de pondération (système à deux enveloppes), comme le prévoient les articles 573.1 et 573.1.0.1.1 de la loi. De plus, le QIM a dérogé aux *Normes et procédures en approvisionnement du parc Jean-Drapeau*.

Pour les motifs exposés précédemment, le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que **ces contrats sont nuls**, puisque la SPJD n'a pas respecté les règles d'adjudication des contrats prévus à la loi :

*[...] les dispositions exigeant que l'adjudication de certains contrats se fasse à la suite de demandes de soumissions constituent **des dispositions impératives**, ayant un caractère d'ordre public, qui font en sorte que la demande de soumissions devient une **formalité essentielle à l'existence même du contrat***<sup>39</sup>. (notre emphase)

Le Bureau de l'inspecteur général s'étonne que les représentants du QIM ne maîtrisent manifestement pas le concept de dépense qui fixe les seuils en regard des modes d'adjudication des contrats prévus à la loi.

### **Fournisseur unique**

La direction du QIM a invoqué, pour justifier la dérogation aux procédures de la SPJD, le concept de fournisseur unique. Il s'agissait, selon elle, d'un ouvrage artistique et que, par conséquent, il appartenait à l'artiste, en l'occurrence la firme Daoust-Lestage inc., de faire la promotion de son œuvre. Une lettre a d'ailleurs été transmise le 28 janvier 2014, soit après l'émission des bons de commande, au directeur général de la SPJD pour expliquer les motifs d'avoir dérogé à la politique d'approvisionnement de la SPJD. Dans cette lettre, le QIM mentionne qu'«Aucune autre firme d'architecture ne peut produire des perspectives fidèles à l'idéation faite par le groupe d'Architecture Daoust-Lestage».

<sup>38</sup> *Normes et procédures en approvisionnement du parc Jean-Drapeau*, (page 3).

<sup>39</sup> André Langlois, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 3<sup>e</sup> édition, Les Éditions Yvon Blais, (pages 222-223)

Cette explication fait ressortir deux éléments distincts, **l'ouvrage artistique** et le **fournisseur unique**, qui constituent des exceptions à la loi et qui permettent de passer outre le processus de l'invitation pour les contrats entre 25 000,00 \$ et 99 999,99 \$ et des soumissions publiques pour les contrats de 100 000,00 \$ et plus. Voici, à l'article 573.3 de la loi, les dispositions applicables :

*Les articles 573, 573.1 et 573.3.0.2 ne s'appliquent pas à un contrat :*

*[...]*

*2° dont l'objet est la fourniture d'assurance, de matériaux, de matériel ou de services et qui est conclu, soit avec un organisme public au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), **soit avec un fournisseur qui est le seul en mesure de fournir les matériaux, le matériel ou les services après que des vérifications documentées et sérieuses ont été effectuées pour s'assurer de l'unicité de ce fournisseur dans l'ensemble des territoires visés par un accord intergouvernemental de libéralisation des marchés publics applicable à la municipalité ou, lorsque le contrat a pour objet la fourniture de services professionnels visés à l'article 573.3.0.2, dans le territoire du Québec;***

*[...]*

*4° dont l'objet est la fourniture de biens meubles ou **de services reliés au domaine artistique ou culturel** ou la fourniture d'abonnements ou de logiciels destinés à des fins éducatives;*

*[...]*

Au sujet du fournisseur unique, la loi prévoit que pour bénéficier de cette exception, le donneur d'ouvrage aura, **au préalable**, vérifié sérieusement que le fournisseur est le seul en mesure de fournir le service « dans l'ensemble des territoires visés par un accord intergouvernemental de libéralisation des marchés publics applicable à la municipalité »<sup>40</sup>, soit l'ensemble du territoire canadien.

Les six (6) perspectives produites sont la représentation, sur dessin, du projet. Elles **ne constituent pas une pure création faisant appel à un esprit artistique**, mais reproduisent la vision découlant d'un travail architectural confié à des architectes. Le Bureau de l'inspecteur général estime qu'il est difficile d'associer les services professionnels demandés au domaine artistique. En fait, ils ne sont que le prolongement d'un travail d'architecte.

À la lumière des explications de la direction du QIM, l'organisme ne pensait pas devoir s'assurer de l'unicité du fournisseur. Il n'y a donc aucune preuve documentaire démontrant l'unicité du fournisseur ni d'une preuve verbale de démarches en ce sens.

---

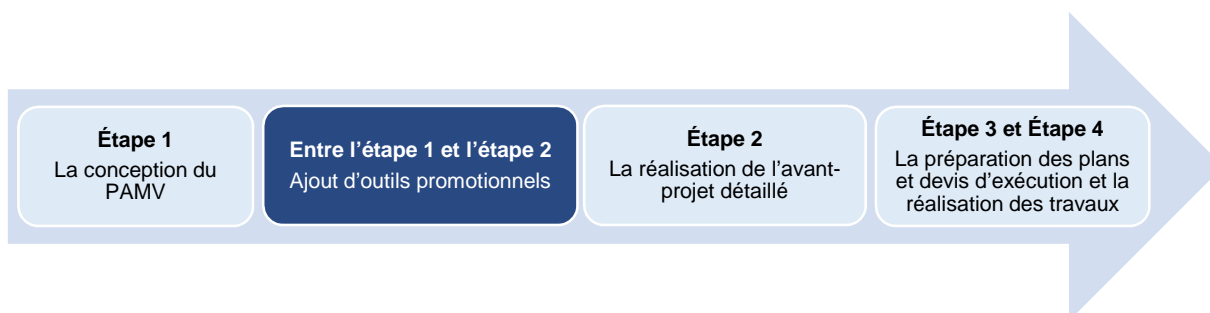
<sup>40</sup> Art. 573.3 de la loi.

Selon le Bureau de l'inspecteur général, il s'agit tout simplement d'une justification *a posteriori* de l'octroi de ces deux contrats de gré à gré.

En somme, le Bureau de l'inspecteur général estime qu'il y a eu contravention à la loi et aux *Normes et procédures en approvisionnement du parc Jean-Drapeau* relativement au mode de sollicitation.

Le Bureau de l'inspecteur général s'étonne que le QIM, engagé comme gestionnaire de projet, ne semble pas maîtriser le concept de fournisseur unique et ce que signifie un ouvrage artistique au sens de la loi.

## 7. Ajouts entre l'étape 1 et l'étape 2



Des outils promotionnels, qui n'avaient pas été prévus initialement dans la première convention signée entre la SPJD et le QIM, ont été ajoutés entre l'étape 1 et l'étape 2. Plus spécifiquement, ces outils promotionnels sont une vidéo promotionnelle, un PAMV version promotionnelle et des présentations.

### 7.1 Convention entre le QIM et la SPJD pour le développement d'outils promotionnels, de communications et de diffusions d'un PAMV

Pour la production de ces ajouts, un contrat sans appel d'offres a été conclu entre la SPJD et le QIM. Il s'agit de la convention de services professionnels pour le développement d'outils promotionnels, de communications et de diffusions d'un PAMV, signée le 10 octobre 2013. Elle représente un montant de deux cent dix mille cinq cent cinquante-trois dollars (210 553,00 \$), incluant les taxes.

#### 7.1.1 Réalisation des travaux par un tiers

Sur une enveloppe de deux cent dix mille cinq cent cinquante-trois dollars (210 553,00 \$), deux cent mille cinq cent cinquante-trois dollars (200 553,00 \$) sont affectés à des mandats effectués par des entreprises commerciales. Quant au QIM, il reçoit des honoraires de dix mille dollars (10 000,00 \$) pour la « coordination ou la gestion » des sous-traitants. Ce n'est donc pas le QIM qui a fourni le service demandé, mais plusieurs entreprises commerciales.

Pour les motifs exposés précédemment, le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que cette convention est nulle, puisque la SPJD n'a pas respecté les règles d'adjudication des contrats prévues à la loi, jugées impératives par les tribunaux.<sup>41</sup>

Comme la majorité des services à produire ont été réalisés par un tiers qui n'est pas un organisme à but non lucratif, la SPJD aurait dû procéder par appel d'offres public en vertu du principe général édicté à l'article 573 de la loi. La SPJD ne pouvait ainsi profiter de l'exception du paragraphe 2.1 de l'article 573.3 de la loi pour conclure un tel contrat de gré à gré avec le QIM, même s'il possède le statut d'organisme à but non lucratif.

### **7.1.2 Estimation des coûts**

Tel qu'évoqué plus tôt, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général démontre l'absence d'estimation avant l'adjudication du contrat au QIM. Pour les motifs qui y sont exposés, le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que l'absence d'estimation, avant l'octroi de ce contrat, affecte sa validité.

## **7.2 Convention entre le QIM et Daoust-Lestage inc.**

Le 11 octobre 2013, soit le lendemain de la convention signée entre la SPJD et le QIM, un contrat a été conclu sans appel d'offres entre le QIM et la firme Daoust-Lestage inc. Il s'agit d'une convention de services professionnels en architecture du patrimoine, architecture de paysage et de design urbain, pour le développement d'outils promotionnels, de communications et de diffusion du PAMV. Cette convention représentait un montant de cent quarante-deux mille trois cent trente-trois dollars (142 333,00 \$), incluant les taxes. Après quelques ajouts, le montant s'est élevé à cent cinquante-trois mille deux cent quatre-vingt-treize dollars (153 293,00 \$), incluant les taxes.

Comme il a été mentionné dans une section précédente, la SPJD, mandataire de la Ville, ne pouvait déléguer à son tour au QIM sa capacité de contracter. Ce contrat, outre l'irrégularité majeure discutée au point suivant, ne pouvait être accordé par le QIM. C'est la SPJD qui aurait dû être le cocontractant.

### **Mode de sollicitation du marché**

Puisqu'il s'agit d'un contrat de plus de 100 000,00 \$, on aurait dû procéder par appel d'offres public. La direction du QIM a invoqué, pour justifier le fait de ne pas avoir procédé de cette manière, le concept de fournisseur unique. Cette question a été abordée dans le cadre de l'analyse de deux contrats à la section précédente. Pour les motifs qui y sont mentionnés, le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que cette justification est irrecevable. Ce contrat est en conséquence nul puisqu'il n'a pas été adopté en fonction

<sup>41</sup> André Langlois, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 3<sup>e</sup> édition, Les Éditions Yvon Blais, (pages 222-223).

du bon mode d'adjudication des contrats, soit la procédure d'appel d'offres public combiné au système d'évaluation et de pondération des offres.

### **7.3 Appel d'offres sur invitation SPJD-QIM-ET1-VIDEOPROMO**

#### **7.3.1 Description de l'appel d'offres**

Puisque la firme Daoust-Lestage inc. n'était pas en mesure de produire, techniquement, la vidéo promotionnelle, le QIM a lancé l'appel d'offres sur invitation SPJD-QIM-ET1-VIDEOPROMO visant la production d'une vidéo promotionnelle, qui se décline en quatre (4) versions : courte, longue, française et anglaise. Le document d'appel d'offres informe les soumissionnaires que l'enveloppe budgétaire maximale pour ce projet est de trente mille dollars (30 000,00 \$), excluant les taxes. Le contrat a été octroyé à la firme Graph Synergie pour un montant de trente mille quatre cent quatre-vingt-douze dollars et cinquante cents (34 492,50 \$), incluant les taxes. Le QIM a lancé l'invitation auprès de quatre (4) firmes.

#### **7.3.2 Période de soumission**

L'article 573.1 de la loi stipule que, pour un appel d'offres sur invitation :

*Ne peut être adjugé qu'après demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entrepreneurs ou, selon le cas, deux fournisseurs, s'il comporte une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$, un contrat visé à l'un des paragraphes du premier alinéa du paragraphe 1 de l'article 573 ou à l'article 573.3.0.2.*

**Le premier alinéa du paragraphe 2 et les paragraphes 3 à 8 de l'article 573 s'appliquent à l'adjudication d'un contrat visé au premier alinéa.**

**573.** *Ne peut être adjugé qu'après demande de soumissions publiques faite par annonce dans un journal, s'il comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus :*

[...]

**2. Le délai pour la réception des soumissions ne doit pas être inférieur à huit jours.**

[...]

Or, l'appel d'offres a été lancé le 15 octobre 2013 et la période de publication s'est terminée le 18 octobre 2013, soit quatre (4) jours après le lancement de l'appel d'offres. Trois (3) firmes se sont désistées le jour même de l'invitation. L'enquête démontre qu'une des firmes n'a pas soumissionné en regard du court délai pour préparer et déposer sa soumission. Une autre firme mentionne qu'elle n'aurait pas été en mesure de livrer la



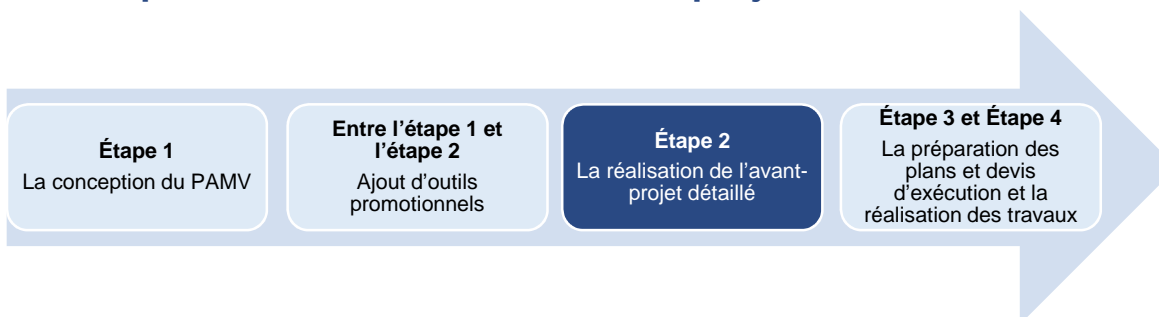
vidéo et les produits associés dans le respect de l'échéancier imposé par le QIM. La seule firme ayant soumissionné a fait une proposition de prix au maximum du montant détaillé de l'appel d'offres, soit de trente mille dollars (30 000,00 \$), excluant les taxes.

Le Bureau de l'inspecteur général constate que le QIM a contrevenu à la loi en publiant l'appel d'offres sur invitation pour une période inférieure à huit (8) jours, tel que prescrit par la loi.

Le Bureau constate aussi que la période de soumission a eu un effet de désistement significatif pour des soumissionnaires potentiels. Il est pour le moins surprenant, dans ce contexte, que le QIM n'ait pas sollicité davantage de firmes, sachant que trois (3) des (4) quatre firmes sollicitées ne soumissionneraient pas.

Une fois de plus, le Bureau de l'inspecteur général s'étonne que les représentants du QIM ne maîtrisent manifestement pas les délais pour la réception des soumissions exigées par la loi.

## 8. Étape 2 – La réalisation de l'avant-projet détaillé



L'étape 2 du projet visait la réalisation de l'avant-projet détaillé, c'est-à-dire la production des études techniques et des plans et devis préliminaires.

### 8.1 Convention entre le QIM et la SPJD pour la réalisation d'un avant-projet détaillé

Dans le cadre de cette étape, un contrat de gré à gré a été conclu entre la SPJD et le QIM. La SPJD a mandaté le QIM pour la réalisation d'un avant-projet détaillé. Cette convention a été signée le 16 octobre 2013 et représente un montant prévu initialement de sept cent sept mille quatre-vingt-seize dollars (707 096,00 \$), incluant les taxes. Quarante-deux mille neuf cent quatre-vingt-dix-huit dollars et trente-cinq cents (42 998,35 \$) ont été ajoutés par avenant, au montant initial, le 5 septembre 2014.

### 8.1.1 Réalisation des travaux par un tiers

Bien que cette convention prévoyait en toute lettre engager des sous-traitants pour la réalisation d'un avant-projet détaillé (article 3.1.2. de la convention), ce sera dorénavant la SPJD qui octroiera directement tous les contrats suite aux appels d'offres lancés par le QIM, et ce, suite à l'intervention des services de la Ville de Montréal, à la fin de l'année 2013, comme le confirme la direction de la SPJD.

### 8.1.2 Estimation des coûts

Comme il a été déjà souligné, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général démontre l'absence d'estimation avant l'adjudication du contrat au QIM. Pour les motifs déjà exprimés, le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que l'absence d'estimation, avant l'octroi de ce contrat, affecte sa validité.

Encore une fois, le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que la direction de la SPJD n'a pas protégé l'intérêt des contribuables en omettant de vérifier si l'offre de service du QIM reflétait réellement le marché.

### 8.1.3 Degrés d'avancement des livrables en lien avec la facturation

Rappelons que la SPJD a mandaté le QIM pour la réalisation d'un avant-projet détaillé. La convention prenait fin avec le dernier paiement et la SPJD devait recevoir, au plus tard le 30 septembre 2014, les plans et devis préliminaires décrits dans la convention. Dans le contrat signé le 16 octobre 2013 entre la SPJD et le QIM, ceux-ci se sont entendus sur un calendrier de paiement, détaillé comme suit :

| Versements                 | Date de la facture | Montant de la facture |
|----------------------------|--------------------|-----------------------|
| 1                          | 2013-11-30         | 70 709,60 \$          |
| 2                          | 2013-12-31         | 70 709,60 \$          |
| 3                          | 2014-01-31         | 70 709,60 \$          |
| 4                          | 2014-02-28         | 70 709,60 \$          |
| 5                          | 2014-03-31         | 70 709,60 \$          |
| 6                          | 2014-04-30         | 70 709,60 \$          |
| 7                          | 2014-05-31         | 70 709,60 \$          |
| 8                          | 2014-06-30         | 70 709,60 \$          |
| 9                          | 2014-07-31         | 70 709,60 \$          |
| 10                         | 2014-08-31         | 70 709,60 \$          |
| <b>TOTAL AVANT AVENANT</b> |                    | <b>707 096,00 \$</b>  |
| Avenant 1                  | 2014-09-05         | 42 988,35 \$          |
| <b>TOTAL ÉTAPE 2</b>       |                    | <b>750 084,35 \$</b>  |

Le QIM, ne pouvant réaliser lui-même les travaux, a lancé des appels d'offres afin de mandater des firmes en architecture ainsi qu'en ingénierie. Ces firmes ont à leur tour facturé la SPJD en fonction du degré d'avancement de leurs travaux. En somme, la facturation du QIM au SPJD devrait normalement être proportionnelle aux degrés d'avancement des travaux réalisés par les firmes.

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général démontre qu'au 30 septembre 2014, soit à la date de livraison prévue des plans et devis préliminaires selon la convention, :

- la firme d'architecture Daoust-Lestage inc.<sup>42</sup> a facturé à la SPJD le montant de 171 185,69 \$, représentant un pourcentage d'avancement des travaux de **11,8 %**, établi en fonction des services rendus par les professionnels affectés au projet;
- la firme d'ingénierie WSP Canada Inc.<sup>43</sup> a facturé à la SPJD le montant de 67 151,23 \$, représentant un pourcentage d'avancement des travaux de **9,1 %**, établi en fonction des services rendus par les professionnels affectés au projet;
- quant au QIM, qui supervise le travail des firmes ci-haut et qui a la responsabilité de déposer les livrables, a facturé 750 084,35 \$, soit **100 %** des honoraires, sans pièces justificatives, autres que des factures mensuelles, libellées par exemple ainsi : « Honoraires de gestion, Versement du 28 février 2014 ».

Le Bureau de l'inspecteur général est d'avis qu'il est anormal que le QIM ait facturé 100 % de ses honoraires professionnels à la SPJD alors que les plans et devis préliminaires n'étaient pas complétés et livrés en date du 30 septembre 2014. En regard de la facturation des firmes responsables de la production des plans, la firme la plus avancée présentait un niveau d'avancement de **11,8 %**.

Le Bureau de l'inspecteur général trouve aussi particulier qu'un avenant prolongeant la convention initiale d'un mois au coût de 42 988,35 \$ ne comprenait aucun détail justifiant ce montant, ait été fait au contrat initial et, payé. De plus, la convention de l'étape 2 se terminant le 31 août 2014, et celle de l'étape 3 et 4 commençant le 1<sup>er</sup> octobre 2014, cet avenant confère au QIM une rémunération pour le seul mois non couvert par l'une de ces deux (2) conventions.

## **8.2 Appel d'offres public SPJD-QIM-ET2-PROAMEN services professionnels en architecture du patrimoine, architecture du paysage et design urbain**

Faisant suite à la signature de la convention de services professionnels pour la réalisation d'un avant-projet détaillé (étape 2), intervenue entre la SPJD et le QIM, ce dernier a lancé un autre appel d'offres public, soit SPJD-QIM-ET2-PROAMEN. Cet appel d'offres visait l'obtention de services professionnels en architecture du patrimoine, architecture du paysage et design urbain pour les phases d'avant-projet détaillé, de plans et devis et de

<sup>42</sup> Pour les contrats découlant de l'appel d'offres SPJD-QIM-ET2-PROAMEN.

<sup>43</sup> Pour les contrats découlant des appels d'offres SPJD-QIM-ING-CIVIL et SPJD-QIM-ING-STRUCTURE.

réalisation, tel qu'établi par le PAMV. Publié du 4 octobre 2013 au 22 octobre 2013, il s'agit donc de l'appel d'offres principal en architecture. Deux (2) soumissionnaires ont déposé une offre de service.

Comme il a été mentionné plus haut, suite à l'intervention des services de la Ville, à la fin de l'année 2013, ce sera dorénavant la SPJD qui octroiera directement tous les contrats suivant les appels d'offres lancés par le QIM, et ce, comme le confirme la direction de la SPJD.

### 8.2.1 Système d'évaluation et de pondération

Dans le cadre de cet appel d'offres, la méthodologie d'évaluation et la pondération étaient identiques à celle de l'appel d'offres SPJD-QIM-ET1-PROFAMEN. Par conséquent, ce processus est, pour les mêmes motifs, entaché de nullité. En résumé, cette règle inhabituelle est en contravention flagrante à la loi<sup>44</sup> puisqu'elle ne fixe pas le pointage intérimaire de chaque soumission en additionnant les points obtenus par celle-ci eu égard à tous les critères comme le prévoit la loi.

En l'espèce, les soumissionnaires devaient donc atteindre le seuil de passage, pour les critères 1 à 5, afin d'être évalués sur le critère 6. Le tableau ci-dessous fait état des notes octroyées par le comité de sélection.

**Tableau V – Pointage intérimaire accordé par le comité de sélection pour chacun des soumissionnaires**

| Étapes d'évaluation                  | Pointage par firme (résultats)   |                     |
|--------------------------------------|--|---------------------|
|                                      | Firme A  | Daoust-Lestage inc. |
| <b>Critères 1 à 5</b>                | 55,60  | 71,60               |
| <b>Critère 6 (approche proposée)</b> | SANS-OBJET<br>(Les soumissionnaires qui n'obtiennent pas le seuil de passage de 60/75 aux critères 1 à 5 ne peuvent être évalués sur le critère 6 (approche proposée)) | 23,40               |
| <b>Pointage intérimaire</b>          | 55,60  | 95,00               |

<sup>44</sup> À la disposition du sous-paragraphe c) du 3<sup>e</sup> paragraphe du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 573.1.0.1.1 de la loi.

Soulignons qu'en obtenant la note de 55,60 sur 75 pour les critères 1 à 5, le soumissionnaire A n'avait besoin que d'une note de 14,4 sur 25 au critère 6 pour se qualifier à l'étape de l'ouverture de l'enveloppe de prix.

Seule l'enveloppe de prix de la firme Daoust-Lestage inc. a été ouverte.

L'analyse de cet appel d'offres a également permis de constater une autre exigence inusitée dans le domaine contractuel du monde municipal élaborée par le QIM et approuvée par la direction de la SPJD : l'obligation pour un soumissionnaire de proposer un prix minimum imposé.

### **Exigence d'un prix minimum imposé**

À ce sujet, le document d'appel d'offres établissait un prix minimum pour la réalisation des travaux. La proposition de prix des soumissionnaires devait donc être égale ou plus élevée que le prix établi dans l'appel d'offres. L'article 6.2.3 de l'appel d'offres, relativement à la présentation de l'offre, se lit comme suit :

*Basée sur les documents d'appel de propositions, la firme propose ici tous ses services professionnels en mettant en exergue le meilleur rapport qualité/quantité pour des honoraires d'un **prix minimum de 6,85 %** des coûts directs de construction, auxquels sont ajoutées les taxes lorsqu'applicables [...].*

Donc, le taux d'honoraires proposé dans la soumission du prix (d'un minimum de 6,85 %) serait appliqué au budget final du projet<sup>45</sup>. Le calcul suivant serait ensuite appliqué à chaque soumissionnaire ayant obtenu le pointage intérimaire (70 sur 100) requis pour l'ouverture de l'enveloppe #2 (proposition de prix)<sup>46</sup> :

$(\text{Pointage intérimaire} + 50) \times 10\,000$

Prix

Seule l'enveloppe de prix de la firme Daoust-Lestage inc. a été ouverte. Celle-ci a soumis le taux d'honoraire minimum permis de 6,85 %.

Le QIM mentionne au Bureau de l'inspecteur général qu'en établissant un prix minimum il souhaitait offrir des honoraires suffisants visant à obtenir des services professionnels de qualité. Cependant, des personnes œuvrant dans le domaine et rencontrées par le Bureau de l'inspecteur général ont affirmé que le taux minimum des honoraires professionnels exigés était d'une grande rentabilité. Selon ces personnes, il y avait peu de chance qu'un soumissionnaire propose un prix au-delà du prix minimum imposé de 6,85 %. La preuve recueillie au cours de l'enquête a permis d'établir que le soumissionnaire A a proposé ce même prix.

<sup>45</sup> Tel que mentionné dans les documents d'appel d'offres, le budget de base du projet en coût direct est estimé à 45,8 M\$, incluant les taxes.

<sup>46</sup> Conformément à l'article 573.1.0.1.1 de la loi.

Dans les circonstances, le soumissionnaire A avait-il d'autres choix que de fixer le prix au minimum? Aller au-delà du 6.85% défavoriserait inévitablement un soumissionnaire à l'étape du calcul mathématique prévu par la loi.

En l'absence de concurrence sur le prix, cette façon de faire rend caduque la formule mathématique prévue par la loi :

**Art. 573.1.0.1.1. LCV**

*Dans le cas de l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels, le conseil doit utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres dont l'établissement et le fonctionnement respectent les règles suivantes:*

[...]

*e) établir le pointage final de chaque soumission qui a obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70, en divisant par le prix proposé le produit que l'on obtient en multipliant par 10 000 le pointage intérimaire majoré de 50.*

Cette exigence d'un prix minimum, jugé très rentable selon la preuve recueillie, évacue complètement le jeu de la concurrence. Un soumissionnaire qui aurait été déclaré suffisamment compétent pour effectuer les services professionnels requis, c'est-à-dire qui aurait obtenu la note de passage d'au moins 70 %, aura été systématiquement écarté du système à deux enveloppes par un concurrent mieux qualifié, puisque le facteur du prix devient alors théorique.

De l'avis de l'inspecteur général, cela va encore une fois à l'encontre des objectifs visés par le législateur, soit de faire intervenir le jeu de la concurrence dans l'attribution des contrats pour services professionnels et obtenir le meilleur rapport qualité-prix possible.

Ainsi, les contribuables n'ont pas la possibilité de bénéficier de services de professionnels jugés compétents à un prix fixé par la libre concurrence. L'atteinte de l'offre ayant le meilleur rapport qualité-prix est alors impossible.

Comme le rappelle la doctrine :

*Si la Cour juge que le non-respect des dispositions ne porte pas atteinte à la **liberté de concurrence, l'égalité des chances et l'obtention du meilleur prix ou de la meilleure offre**, elle refusera d'intervenir. C'est l'essentiel de ces décisions.<sup>47</sup>*

A contrario, un tribunal n'hésiterait pas à intervenir et sanctionner cette illégalité par une déclaration de nullité du contrat.

<sup>47</sup> Marc LAPERRIÈRE, *Le système de pondération et d'évaluation des offres et ses embûches; retour sur l'affaire de « L'Immobilière » (EYB2010DEV EYB2013DEV1945, dans Développements récents en droit municipal (2010), Service de la formation continue du Barreau du Québec, 2010), (page 8).*

Le directeur général de la SPJD justifie cette exigence afin d'assurer des travaux de qualité, en disant qu'au final, cela aura pour effet d'éviter les extras. Pour le directeur général du QIM, lorsque « *vous prenez le système à double enveloppe* » c'est « *presque toujours le plus bas qui rentre, même avec l'exercice de qualité.* » Il veut ainsi éviter les réclamations pour retards ou les demandes supplémentaires.

Ces arguments ne tiennent pas la route. À quoi servirait alors le comité d'évaluation? Son rôle n'est-il pas précisément d'évaluer la qualité des offres?

On pourrait discuter longuement des conséquences évoquées, légitimes ou non, par les représentants de la SPJD et du QIM. Que l'on soit d'accord ou non, le choix du législateur est qu'un soumissionnaire sera jugé compétent pour accomplir un travail si un comité de sélection l'évalue à 70 %. La Cour d'appel du Québec s'exprime ainsi dans l'affaire *L'Immobilière* :

*Il appert en effet qu'en matière d'octroi de contrats de services professionnels la nécessité de pondérer le critère du prix par la qualité de la proposition a été déterminante dans l'élaboration de la nouvelle disposition. L'article 573.1.0.1.1 ne figurait pas au Projet de loi n° 106 au jour de son dépôt. Lors des consultations sur le projet de loi en commission, le ministre responsable s'est interrogé sur les difficultés rencontrées par certaines municipalités en cours de réalisation de travaux d'évaluation municipale octroyés sur le seul critère du plus bas prix soumissionné. **Il en est parfois résulté des exécutants incapables de fournir des services de qualité.***

*De plus, la sous-ministre a expliqué à la Commission que, selon le projet à l'étude, la note de passage était de 60 sur 100. À la suite des demandes faites au législateur d'accorder une plus grande importance au critère de la qualité, **la note de passage a notamment été haussée à 70.***<sup>48</sup>

En outre, le facteur du prix prend toute son importance et devient le facteur déterminant en cas d'égalité de pointage, au terme du processus :

#### **Art. 573.1.0.1.1. LCV**

*Dans le cas de l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels, **le conseil doit utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres dont l'établissement et le fonctionnement respectent les règles** suivantes :*

[...]

**Le conseil ne peut accorder le contrat à une personne autre que :**

1° celle qui a fait, dans le délai fixé, la soumission ayant obtenu le meilleur pointage final, sous réserve des paragraphes 2° et 3°;

<sup>48</sup> *L'Immobilière, société d'évaluation conseil inc. c. Évaluations B.T.F. inc.* 3 2009 QCCA 1838 (CanLII), (par. 247-248).

2° dans le cas où plusieurs personnes sont visées au paragraphe 1°, celle d'entre elles qui a proposé le prix le plus bas, sous réserve du paragraphe 3°.

C'est donc dire qu'en cas d'égalité, c'est le soumissionnaire qui aura inscrit le prix le plus bas qui remportera l'appel d'offres.

Au surplus, dans les travaux parlementaires entourant l'adoption de l'article 573.1.0.1.1, le ministre des Affaires municipales et de la Métropole insiste à plusieurs reprises sur le fait que le prix est également un critère, même si « ce n'est pas tout le monde qui est d'accord avec cela ».<sup>49</sup>

On ne saura jamais quelle économie aurait pu être réalisée si la concurrence avait été pleinement et véritablement suscitée. N'est-ce pas le rôle des administrateurs publics de protéger l'intérêt des contribuables en laissant jouer la concurrence?

## 8.2.2 Exigences et critères demandés

Les exigences et critères demandés aux soumissionnaires dans le présent appel d'offres sont presque identiques à ceux demandés dans l'appel d'offres SPJD-QIM-ET1-PROFAMEN, soit :

- avoir une place d'affaires au Québec;
- présenter un projet de calibre mondial qui se démarquera par sa qualité d'aménagement et de design sur la scène internationale;
- démontrer l'expérience de la firme dans un minimum de cinq (5) projets<sup>50</sup> donc trois (3) d'aménagements réalisés récemment dans des milieux urbains complexes d'usages mixtes et ayant eu un impact significatif sur leurs milieux et un (1) projet de réhabilitation, de restauration ou de transformation d'un bâtiment ou d'un site à valeur patrimoniale protégée ayant requis des procédures auprès d'instances décisionnelles telles que le Conseil du Patrimoine de Montréal, et un (1) projet réalisé en rive.

À nouveau, les critères demandés correspondent à bien des égards aux projets réalisés par les firmes *Daoust-Lestage inc.* et *Claude Cormier + Associés*<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Assemblée nationale, *Journal des débats*, Commission permanente de l'aménagement du territoire, 7 juin 2002, volume 37 numéro 49 (consultation particulière sur le projet de loi numéro 106 – Loi modifiant diverse disposition législative concernant le domaine municipal); Assemblée nationale, *Journal des débats*, Commission de l'aménagement du territoire, 13 juin 2002.

<sup>50</sup> Un projet de plus que dans l'appel d'offres SPJD-QIM-ET1-PROFAMEN.

<sup>51</sup> Voir tableau III (p. 21)



Les personnes rencontrées par le Bureau de l'inspecteur général ont mentionné que la combinaison de certaines exigences, dont celle demandant aux soumissionnaires de présenter un projet de calibre mondial tout en ayant une place d'affaires au Québec (pour les sous-traitants aussi) et la spécificité des critères de l'appel d'offres, ont avantagé la firme Daoust-Lestage inc.

De plus, les soumissionnaires ont dû démontrer leur expérience dans la réalisation d'au moins quatre (4) projets, dont trois (3) projets d'aménagement réalisés dans des milieux urbains complexes d'usage mixte (article 7.2.2). Pourtant, le mandat à réaliser est situé au parc Jean-Drapeau, c'est-à-dire à l'extérieur de la zone urbaine.

### **8.2.3 Avantage concurrentiel**

Seulement deux soumissionnaires, dont la firme Daoust-Lestage inc., ont participé à cet appel d'offres. Lors de rencontres avec le Bureau de l'inspecteur général, plusieurs firmes ou consortiums ont mentionné s'être abstenus de soumissionner sur cet appel d'offres en raison de l'avantage concurrentiel qu'avait eu Daoust-Lestage inc. En voici les raisons.

En constatant le résultat du premier appel d'offres (SPJD-QIM-ET1-PROFAMEN), plusieurs firmes ou consortiums ont estimé que le QIM et la SPJD ont favorisé la firme Daoust-Lestage inc. Selon ces soumissionnaires, il a semblé évident que cette firme remporterait aussi l'appel d'offres SPJD-QIM-ET2-PROAMEN. Ils n'ont donc pas voulu investir de temps et d'efforts pour soumissionner.

De plus, certaines firmes ou consortiums ont jugé que la firme Daoust-Lestage inc. a été avantagée en remportant et réalisant les travaux relatifs au premier appel d'offres (SPJD-QIM-ET1-PROFAMEN). Plus spécifiquement, la firme Daoust-Lestage inc. a été, selon les témoins rencontrés, avantagée au niveau de la compréhension du mandat (critère 1 de l'évaluation de l'offre) et au niveau de la présentation du mandat (critère 6 de l'évaluation de l'offre).

### **Consultation du PAMV**

Qui plus est, l'article 5.12 de l'appel d'offres mentionne que «Sur rendez-vous, le PAMV [dont les concepts et plans ont été élaborés lors du premier appel d'offres remporté par Daoust-Lestage inc.] pourra être consulté par les soumissionnaires au bureau du QIM, et, uniquement à partir du 15 octobre 2013.» Rappelons que la période de publication de l'appel d'offres est du 8 octobre 2013 au 22 octobre 2013, laissant ainsi peu de temps aux firmes ou consortiums qui auraient voulu soumissionner pour consulter le PAVM et préparer leur offre de service.

De plus, l'enquête démontre que le PAMV final n'était tout simplement pas terminé lors de la période de publication de l'appel d'offres puisque celui-ci fut complété le 11 décembre 2013.

En réalisant les travaux relatifs au premier appel d'offres et considérant que le PAMV ne pouvait être consulté que pendant la dernière semaine de l'appel d'offres par les autres

soumissionnaires pour la préparation de leur offre de service, la firme retenue pouvait avoir eu un avantage concurrentiel.

### ***8.3 Convention entre la SPJD et Daoust-Lestage inc. en architecture du patrimoine, architecture du paysage et design urbain***

Suite à l'appel d'offres analysé à la section précédente, une convention a été signée, le 15 août 2014, entre la SPJD et Daoust-Lestage inc. Il s'agit de la convention de services professionnels en architecture du patrimoine, architecture du paysage et design urbain pour les phases de l'avant-projet détaillé, de plans et devis et de réalisation, tel qu'établi par le PAMV du parc Jean-Drapeau. Cette convention représente un montant de trois millions six cent vingt-deux mille quatre cent douze dollars et soixante-dix cents (3 622 412,70 \$), incluant les taxes.

Compte tenu des irrégularités majeures amplement discutées dans le présent rapport et constatées dans l'appel d'offres SPJD-QIM-ET2-PROAMEN en vertu duquel découle la convention, soit :

- l'atteinte d'un pointage minimal dans un appel d'offres sans que tous les critères d'évaluation aient été notés afin de se qualifier pour l'enveloppe de prix;

Et

- l'exigence d'un prix minimum imposé.

**le Bureau de l'inspecteur général est d'avis, dans l'hypothèse où un tribunal était saisi d'un tel cas, que ce dernier pourrait sanctionner ces irrégularités par une déclaration de nullité de ce contrat.**

### ***8.4 Appels d'offres publics SPJD-QIM-ING-CIVIL et SPJD-QIM-ING-STRUCTURE***

Toujours suite à la signature de la convention de services professionnels pour la réalisation d'un avant-projet détaillé, intervenue entre la SPJD et le QIM, ce dernier a lancé plusieurs appels d'offres simultanément dont deux (2) appels d'offres publics SPJD-QIM-ING-CIVIL et SPJD-QIM-ING-STRUCTURE. Essentiellement, les circonstances et les événements ont été les mêmes pour ces deux appels d'offres. Ils ont été publiés par le QIM du 30 janvier 2014 au 27 février 2014.

L'appel d'offres SPJD-QIM-ING-CIVIL visait l'obtention de services professionnels en génie-conseil dans le cadre du PAMV. Plus spécifiquement, il concernait l'élaboration de plans et devis préliminaires, ainsi que l'élaboration des plans et devis définitifs, et les services durant la construction. Cinq (5) soumissionnaires ont déposé une offre de service. Le contrat a été adjugé à la firme WSP Canada Inc. pour un montant d'un million six cent vingt-sept mille neuf cent huit dollars et cinquante-deux cents (1 627 908,52 \$), incluant les taxes.

L'appel d'offres SPJD-QIM-ING-STRUCTURE visait l'obtention de services professionnels en génie-conseil dans le cadre du PAMV. Plus spécifiquement, il concernait l'obtention de services professionnels en ingénierie de structure. Six (6) soumissionnaires ont déposé une offre de service. Le contrat a été adjugé à la firme WSP Canada Inc. pour un montant de huit cent trente et un mille huit cent onze dollars et quatre-vingt-treize cents (831 811,93 \$), incluant les taxes.

#### 8.4.1 *Systeme d'évaluation et de pondération*

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général démontre qu'un nouvel employé à la SPJD a été mandaté afin de vérifier la conformité des documents d'appel d'offres rédigés par le QIM (approximativement 24 h avant leur publication). Suite à son analyse, l'employé a fait part à son supérieur immédiat de ses inquiétudes relativement à la légalité de certains critères contenus dans ces appels d'offres.

L'une des inquiétudes de ce nouvel employé réside dans le fait que les soumissionnaires devaient atteindre un seuil de passage pour les critères 1 à 5 avant d'être évalués sur l'approche proposée (critère 6)<sup>52</sup>. L'employé en question jugeait que cette façon de faire était discriminatoire.

Afin d'analyser cette question, la direction de la SPJD a formellement demandé au QIM de reporter la date de clôture pour le dépôt des soumissions (initialement, la date de fin de la période de publication était le 13 février). Le QIM s'est opposé à cette demande mentionnant l'interdiction de publier un addenda moins de deux (2) jours ouvrables avant la date de clôture du dépôt des soumissions. L'analyse des informations recueillies par le Bureau de l'inspecteur général démontre que la direction de la SPJD a été avertie que la Société pourrait être imputable de cette méthodologie illégale. Afin de répondre à la demande de la SPJD, le QIM a finalement publié l'addenda #4<sup>53</sup> reportant ainsi la date de clôture au 27 février.

Selon un dirigeant du SPJD, il était parfois difficile de faire en sorte que les demandes de corrections ou de modifications soient effectuées par le QIM, de façon systématique, comme si le client n'avait pas le dernier mot. Selon un représentant de la SPJD, le QIM avait une vision erronée de son rôle selon les termes de la convention de service.

Le report de la date de clôture a permis d'émettre un nouvel addenda relativement à la correction de la méthodologie d'évaluation des offres. L'addenda #5<sup>54</sup> a ainsi été publié le 21 février 2014 afin de changer, entre autres, l'article 11 relativement à la méthodologie d'évaluation. En résumé, le seuil de passage pour les critères 1 à 5 a été retiré.

Tous les soumissionnaires ont donc été évalués sur **l'ensemble des critères** et se sont vus attribuer un pointage intérimaire conformément à la loi. Aux tableaux VI et VII, voici

<sup>52</sup> Méthodologie presque identique aux appels d'offres SPJD-QIM-ET1-PROFAMEN et SPJD-QIM-ET2-PROAMEN.

<sup>53</sup> Un addenda #4 a été publié pour l'appel d'offres SPJD-QIM-ING-CIVIL et un addenda #4 a été publié pour l'appel d'offres SPJD-QIM-ING-STRUCTURE.

<sup>54</sup> Un addenda #5 a été publié pour l'appel d'offres SPJD-QIM-ING-CIVIL et un addenda #5 a été publié pour l'appel d'offres SPJD-QIM-ING-STRUCTURE.

les notes octroyées par le comité de sélection pour l'appel d'offres SPJD-QIM-ING-CIVIL et SPJD-QIM-ING-STRUCTURE.

**Tableau VI – Pointage intérimaire accordé par le comité de sélection pour chacun des soumissionnaires de l'appel d'offres SPJD-QIM-ING-CIVIL**

| Étapes d'évaluation                          | Pointage par firme (résultats) |         |         |         |                 |
|--|--------------------------------|---------|---------|---------|-----------------|
|  | Firme A                        | Firme B | Firme C | Firme D | WSP Canada Inc. |
| <b>Pointage intérimaire (critères 1 à 6)</b> | 29,8                           | 71,4    | 72,9    | 80      | 94              |

**Tableau VII – Pointage intérimaire accordé par le comité de sélection pour chacun des soumissionnaires de l'appel d'offres SPJD-QIM-ING-STRUCTURE**

| Étapes d'évaluation                          | Pointage par firme (résultats) |         |         |         |         |                 |
|--|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|-----------------|
|  | Firme A                        | Firme B | Firme C | Firme D | Firme E | WSP Canada Inc. |
| <b>Pointage intérimaire (critères 1 à 6)</b> | 63,4                           | 64,3    | 73,1    | 75,0    | 79,4    | 83,5            |

En d'autres mots, le fait d'établir le pointage intérimaire de chaque soumission en additionnant les points obtenus par celle-ci eu égard à tous les critères, et ce conformément à la loi, la correction apportée à la méthodologie a eu les conséquences suivantes pour chacun des appels d'offres :

- SPJD-QIM-ING-CIVIL : quatre (4) soumissionnaires sur cinq (5) ont obtenu la note de passage nécessaire (70 sur 100) pour l'ouverture de l'enveloppe #2 (proposition de prix). Après analyse, si la méthodologie initiale avait été conservée, seulement deux (2) soumissionnaires auraient été qualifiés à l'ouverture de l'enveloppe #2.
- SPJD-QIM-ING-STRUCTURE : quatre (4) soumissionnaires sur six (6) ont obtenu la note de passage nécessaire (70 sur 100) pour l'ouverture l'enveloppe #2 (proposition de prix). Après analyse, si la méthodologie initiale avait été conservée, trois (3) soumissionnaires auraient été qualifiés à l'ouverture de l'enveloppe #2.

La résistance manifestée par le QIM, et rencontrée par des employés de la SPJD au sujet de la demande de changement de la méthodologie, jugée discriminatoire par un employé de la SPJD, est anormale dans la relation entre un client et un professionnel. Ce cas illustre le fait que le QIM semble vouloir se comporter comme le véritable donneur d'ouvrage. Il a une vision erronée de son rôle.

Le Bureau de l'inspecteur général constate que la correction du système d'évaluation et de pondération des appels d'offres a permis au comité de sélection de rencontrer tous les soumissionnaires afin de les évaluer sur l'approche proposée. Les soumissionnaires ont donc été évalués sur tous les critères afin d'apprécier leur offre qualitative. Enfin, les addendas #4 et #5 ont permis à davantage de soumissionnaires de se qualifier pour l'ouverture de l'enveloppe.

En dernière analyse, cette correction a aussi permis de rendre conforme l'article 11 du cahier des charges à la loi<sup>55</sup>.

### Un prix minimum imposé

D'autre part, les soumissionnaires devaient proposer, tout comme pour l'appel d'offres SPJD-QIM-ET2-PROAMEN, dans leur offre de service, un taux d'honoraires professionnels minimum<sup>56</sup>. L'article 6.5 des deux (2) appels d'offres se lit comme suit :

*Afin d'obtenir la meilleure expertise possible et d'assurer des honoraires adéquats pour des services de grande qualité, le taux proposé par le soumissionnaire **ne peut pas être inférieur à 100 %** du « Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des ingénieurs ».  
Toute soumission inférieure à 100 % sera automatiquement rejetée.*

Pour justifier l'exigence du prix minimum, 100% du *Tarif des ingénieurs*, le directeur général de la SPJD justifie au Bureau de l'inspecteur général cette exigence en réitérant vouloir s'assurer d'obtenir des travaux de qualité, en disant qu'au final, cela aura pour effet d'éviter les extras. Pour le directeur général du QIM, lorsque vous prenez le système à double enveloppe, c'est « presque toujours le plus bas qui rentre, même avec l'exercice de qualité. » Il veut ainsi éviter les réclamations pour des retards ou des demandes supplémentaires.

Une remarque s'impose : il est étonnant de constater dans cet appel d'offres une forme de justification à cette exigence inusitée. En quoi la recherche de « la meilleure expertise possible » pour des « services de qualité » sera garantie par l'exigence d'un taux minimal fixé à 100% du *Tarif des ingénieurs*, alors que ces critères sont évalués à l'étape de l'évaluation qualitative faite par le comité de sélection? Le rôle premier d'un comité de sélection n'est-il pas justement de s'assurer de la qualité des offres?

<sup>55</sup> À la disposition du sous-paragraphe c) du 3<sup>e</sup> paragraphe du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 573.1.0.1.1 de la loi.

<sup>56</sup> Méthodologie similaire à l'appel d'offres SPJD-QIM-ET2-PROAMEN.

Par ailleurs, les témoins rencontrés lors de l'enquête du Bureau de l'inspecteur général, pour l'appel d'offres SPJD-QIM-ING-CIVIL, ont mentionné que le taux minimum imposé (100 %) rendait les contrats très rentables. Certains ont même affirmé qu'il était rafraîchissant de voir des appels d'offres, comme ceux du QIM-SPJD, dont le prix ne comptait pas réellement dans l'évaluation de la soumission et dont l'adjudicataire s'assurait d'une marge bénéficiaire élevée. Inutile alors de risquer de perdre un contrat en augmentant un peu la profitabilité (en soumissionnant à un taux plus élevé que 100 %). Il n'est donc pas étonnant que les soumissionnaires qualifiés pour l'ouverture de l'enveloppe #2 ont tous soumissionné au taux de 100 % du *Tarif des ingénieurs*. Aux tableaux VIII et IX, voici le résultat octroyé à chacun des soumissionnaires pour les appels d'offres SPJD-QIM-ING-CIVIL et SPJD-QIM-ING-STRUCTURE, une fois le calcul appliqué.

**Tableau VIII – SPJD-QIM-ING-CIVIL - Pointage final accordé par le comité de sélection pour chacun des soumissionnaires**

| Étapes d'évaluation                          | Pointage par firme (résultats) |         |         |         |                 |
|--|--------------------------------|---------|---------|---------|-----------------|
|  | Firme A                        | Firme B | Firme C | Firme D | WSP Canada Inc. |
| <b>Pointage intérimaire (critères 1 à 6)</b> | 29,8                           | 71,4    | 72,9    | 80      | 94              |
| <b>Prix proposé</b>                          | Non qualifié                   | 100%    | 100%    | 100%    | 100%            |
| <b>Pointage final</b>                        | Non qualifié                   | 0,86    | 0,87    | 0,92    | 1,02            |

**Tableau IX – SPJD-QIM-ING-STRUCTURE - Pointage final accordé par le comité de sélection pour chacun des soumissionnaires**

| Étapes d'évaluation                          | Pointage par firme (résultats) |              |         |         |         |                 |
|--|--------------------------------|--------------|---------|---------|---------|-----------------|
|  | Firme A                        | Firme B      | Firme C | Firme D | Firme E | WSP Canada Inc. |
| <b>Pointage intérimaire (critères 1 à 6)</b> | 63,4                           | 64,3         | 73,1    | 75,0    | 79,4    | 83,5            |
| <b>Prix proposé</b>                          | Non qualifié                   | Non qualifié | 100%    | 100%    | 100%    | 100%            |
| <b>Pointage final</b>                        | Non qualifié                   | Non qualifié | 1,71    | 1,73    | 1,79    | 1,85            |

Le rang de chaque soumissionnaire est donc resté le même au pointage final qu'au pointage intérimaire puisque tous les soumissionnaires qualifiés ont proposé un taux de 100 %. Dans les circonstances, les soumissionnaires avaient-ils d'autres choix que de

fixer leur prix au minimum? Aller au-delà du 100 % défavoriserait inévitablement un soumissionnaire à l'étape du calcul mathématique prévu par la loi.

Le prix proposé n'a évidemment eu aucune conséquence sur les offres reçues.

Pour les motifs évoqués dans une section précédente du présent rapport, le Bureau de l'inspecteur général constate que l'exigence d'un prix minimum, tel que stipulé à l'article 6.5 des deux (2) appels d'offres, évacue complètement le jeu de la concurrence lors de l'ouverture de l'enveloppe #2 (proposition de prix). Les contribuables n'ont donc pas la possibilité de bénéficier de services de professionnels jugés compétents à un prix fixé par la libre concurrence.

### **Le prix du marché**

Afin de mieux comprendre la réalité du marché montréalais des services professionnels en ingénierie, le Bureau de l'inspecteur général a réalisé un exercice de comparaison avec des appels d'offres pour des services professionnels en ingénierie réalisés en 2011. Il s'agit d'un projet de grande envergure, soit le Quartier des spectacles phase 4. Il convient ici de préciser que seuls les prix ont été analysés. Ce projet rend l'exercice de comparaison intéressant, car au-delà du fait qu'il regroupait plusieurs disciplines d'ingénierie, il comprend plusieurs acteurs communs avec le projet du parc Jean-Drapeau, dont le QIM et la firme d'ingénierie Genivar (devenu WSP Canada Inc.). Dans ce projet, la Ville de Montréal avait mandaté le QIM comme donneur d'ouvrage délégué. À ce titre, le QIM a réalisé quatre (4) appels d'offres de génie pour des disciplines distinctes. À la différence des appels d'offres réalisés pour le compte de la SPJD, ceux de la Ville de Montréal **ne comprenaient pas de clause imposant le taux de majoration de 100 % du Tarif des ingénieurs** comme prix minimum. En l'absence de cette clause, Genivar (WSP Canada Inc.), s'était vu octroyé les quatre (4) appels d'offres avec les résultats présentés dans le tableau X.

**Tableau X – Résultat des appels d’offres**

| Date     | Projet                  | Type de services professionnels | Donneur d'ordre | Adjudicataire | Montant soumissionné | Pourcentage de majoration du tarif utilisé sur un maximum de 100 % <sup>57</sup> |
|----------|-------------------------|---------------------------------|-----------------|---------------|----------------------|--|
| Mai 2011 | Quartier des spectacles | Civil                           | QIM             | Genivar       | 876 010,00 \$        | 75,8 %   |
| Mai 2011 | Quartier des spectacles | Mécanique / Électrique          | QIM             | Genivar       | 379 876,00 \$        | 81,6 %   |
| Mai 2011 | Quartier des spectacles | Structure                       | QIM             | Genivar       | 245 528,50 \$        | 76,6 %   |
| Mai 2011 | Quartier des spectacles | Circulation                     | QIM             | Genivar       | 139 800,00 \$        | 79,2 %   |

Il est intéressant de constater que lorsque l’appel d’offres n’impose pas de prix minimum, Genivar (WSP Canada Inc.) est en mesure d’offrir des prix concurrentiels se situant nettement en dessous (entre 75 % et 81 %) du taux de majoration maximal, soit 100 % du décret y compris lorsque le donneur d’ouvrage délégué est le QIM.

Personne ne peut remettre en doute la compétence de cette firme, étant celle qui s’est la mieux qualifiée en obtenant des notes de 94 % et 83,5 % pour deux appels d’offres étudiés à l’occasion de l’enquête.

Par conséquent, il est ainsi inexact de prétendre, comme le font les directeurs du QIM et de la SPJD, que l’exigence d’un tarif minimum garantit des travaux de qualité. Cela garantit plutôt des services professionnels qui seraient peut-être payés trop chers par les contribuables. N’est-ce pas le rôle d’un organisme comme la SPJD de s’assurer que des travaux publics de qualité soient exécutés au meilleur prix pour les contribuables ?

<sup>57</sup> Le *Tarif des ingénieurs* permet d’appliquer aux taux horaires de base de chaque ressource une majoration maximale équivalant à un coefficient multiplicateur de 2,5 (soit une hausse de 150 %). Lorsque cette majoration maximale est appliquée, le prix obtenu correspond alors à 100 % du *Tarif*. Les exemples illustrés ci-dessus montrent que les quatre (4) projets étudiés ont été octroyés à des montants se situant en deçà du maximum du *Tarif*. Il convient de préciser que les comparaisons effectuées tiennent compte de la pondération des heures allouées pour chacune des ressources exigées ainsi que des taux horaires proposés par l’adjudicataire pour chacun des quatre (4) projets.



Enfin, en plus de constituer une mauvaise gestion de fonds publics, le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que l'exigence d'un prix minimum porte atteinte aux objectifs poursuivis par le législateur :

*L'objectif de la procédure imposée par le législateur est double : faire intervenir le jeu de la concurrence dans l'octroi par les villes des contrats pour services professionnels et obtenir le meilleur rapport qualité/prix possible.<sup>58</sup> (notre emphase)*

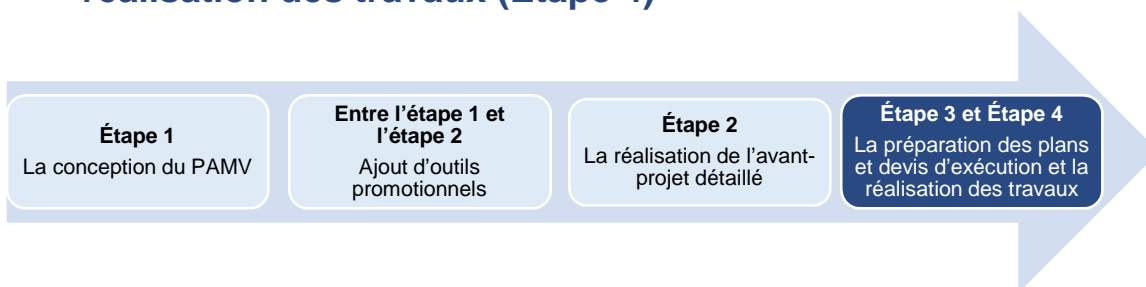
### 8.5 Conventions entre la SPJD et WSP Canada Inc. en génie civil, de l'environnement, géotechnique et hydraulique

Suite à l'appel d'offres SPJD-QIM-ING-CIVIL, une convention a été signée, le 18 août 2014, entre la SPJD et WSP Canada Inc. (convention de services professionnels en génie civil, de l'environnement, géotechnique et hydraulique tel qu'établi par le PAMV du parc Jean-Drapeau). Initialement, la convention représentait un montant d'un million six cent vingt-sept mille neuf cent huit dollars et cinquante-deux cents (1 627 908,52 \$), incluant les taxes.

Le 10 septembre 2014, une autre convention a été signée entre la SPJD et WSP Canada Inc. (convention de services professionnels en génie des structures dans le cadre du Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau). Cette convention fait suite à l'appel d'offres SPJD-QIM-ING-STRUCTURE et représente un montant de huit cent trente et un mille huit cent onze dollars et quatre-vingt-treize cents (831 811,93 \$), incluant les taxes.

Compte tenu des irrégularités majeures constatées dans les appels d'offres SPJD-QIM-ING-CIVIL et SPJD-QIM-ING-STRUCTURE, soit l'exigence d'un prix minimum, par lesquelles découlent les conventions, le Bureau de l'inspecteur général est d'avis, dans l'hypothèse où un tribunal était saisi d'un tel cas, que ce dernier pourrait sanctionner ces irrégularités par une déclaration de nullité de tels contrats.

## 9. La préparation des plans et devis d'exécution (Étape 3) et la réalisation des travaux (Étape 4)



<sup>58</sup> *L'Immobilière, société d'évaluation conseil inc. c. Évaluations B.T.F. inc.* 2009 QCCA 1838 (CanLII), (par. 69).

Les étapes 3 et 4 du projet visent l'exécution et la réalisation des travaux.

### **9.1 Convention entre le QIM et la SPJD service en gestion de projet pour la préparation des plans et devis d'exécution et la réalisation des projets du PAMV**

Le 18 septembre 2014, dans le cadre des étapes 3 et 4, un nouveau contrat de gré à gré a été conclu entre la SPJD et le QIM. La SPJD a mandaté le QIM pour la réalisation de ces travaux (convention de service en gestion de projet pour la préparation des plans et devis d'exécution et la réalisation des projets du PAMV). Cette convention représente un montant d'un million six cent soixante-seize mille cinq cent quarante-cinq dollars et cinquante-six cents (1 676 545,56 \$), incluant les taxes.

Ce contrat est présentement en vigueur et doit prendre fin au plus tard le 31 décembre 2017.

#### **9.1.1 Estimation des coûts**

Comme il a été déjà souligné, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général démontre l'absence d'estimation avant l'adjudication du contrat au QIM. Pour les motifs déjà exprimés, le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que l'absence d'estimation, avant l'octroi de ce contrat, affecte sa validité.

Encore une fois, le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que la direction de la SPJD n'a pas protégé l'intérêt des contribuables en omettant de vérifier si l'offre de service du QIM reflétait réellement le marché.

#### **9.1.2 Calendrier de paiement**

À l'article 8.2.1 de cette convention, la SPJD et le QIM se sont entendus sur le calendrier de paiement suivant :

| Versements | Date de la facture | Montant de la facture TTI |
|------------|--------------------|---------------------------|
| 1          | 2014-10-31         | 42 988,35 \$              |
| 2          | 2014-11-30         | 42 988,35 \$              |
| 3          | 2014-12-31         | 42 988,35 \$              |
| 4          | 2015-01-31         | 42 988,35 \$              |
| 5          | 2015-02-28         | 42 988,35 \$              |
| 6          | 2015-03-31         | 42 988,35 \$              |
| 7          | 2015-04-30         | 42 988,35 \$              |
| 8          | 2015-05-31         | 42 988,35 \$              |

| Versements              | Date de la facture | Montant de la facture TTI |
|-------------------------|--------------------|---------------------------|
| 9                       | 2015-06-30         | 42 988,35 \$              |
| 10                      | 2015-07-31         | 42 988,35 \$              |
| 11                      | 2015-08-31         | 42 988,35 \$              |
| 12                      | 2015-09-30         | 42 988,35 \$              |
| 13                      | 2015-10-31         | 42 988,35 \$              |
| 14                      | 2015-11-30         | 42 988,35 \$              |
| 15                      | 2015-12-31         | 42 988,35 \$              |
| 16                      | 2016-01-31         | 42 988,35 \$              |
| 17                      | 2016-02-29         | 42 988,35 \$              |
| 18                      | 2016-03-31         | 42 988,35 \$              |
| 19                      | 2016-04-30         | 42 988,35 \$              |
| 20                      | 2016-05-31         | 42 988,35 \$              |
| 21                      | 2016-06-30         | 42 988,35 \$              |
| 22                      | 2016-07-31         | 42 988,35 \$              |
| 23                      | 2016-08-31         | 42 988,35 \$              |
| 24                      | 2016-09-30         | 42 988,35 \$              |
| 25                      | 2016-10-31         | 42 988,35 \$              |
| 26                      | 2016-11-30         | 42 988,35 \$              |
| 27                      | 2016-12-31         | 42 988,35 \$              |
| 28                      | 2017-01-31         | 42 988,35 \$              |
| 29                      | 2017-02-28         | 42 988,35 \$              |
| 30                      | 2017-03-31         | 42 988,35 \$              |
| 31                      | 2017-04-30         | 42 988,35 \$              |
| 32                      | 2017-05-31         | 42 988,35 \$              |
| 33                      | 2017-06-30         | 42 988,35 \$              |
| 34                      | 2017-07-31         | 42 988,35 \$              |
| 35                      | 2017-08-31         | 42 988,35 \$              |
| 36                      | 2017-09-30         | 42 988,35 \$              |
| 37                      | 2017-10-31         | 42 988,35 \$              |
| 38                      | 2017-11-30         | 42 988,35 \$              |
| 39                      | 2017-12-31         | 42 988,35 \$              |
| <b>TOTAL CONVENTION</b> |                    | <b>1 676 545,65 \$</b>    |

Ce tableau démontre que les honoraires du QIM sont établis sur une base mensuelle. Le Bureau de l'inspecteur général s'étonne que la SPJD accepte ces modalités de paiement. Questionné à ce sujet, le directeur général du QIM avait l'impression que ce calendrier correspondait à des prévisions budgétaires, et que les bons de commande auraient révélé le service professionnel réellement rendu. L'enquête du Bureau de l'inspecteur révèle plutôt que la SPJD reçoit toujours des factures mensuelles sans pièces justificatives, libellées par exemple ainsi : « Honoraires de gestion, Versement du ... »

Dans les circonstances, il devient difficile pour la SPJD d'exercer une certaine forme de contrôle afin de déterminer le travail véritablement effectué par le QIM.

## 10. Autorisations

### 10.1 Approbation des grilles d'évaluation et des comités de sélection

#### Grilles d'évaluation

En vertu de l'article 573.1.0.1.1 de la loi, il appartient au conseil d'administration de la SPJD d'autoriser les critères d'évaluation et de pondération avant le lancement d'appel d'offres :

*Dans le cas de l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels, **le conseil doit utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres** dont l'établissement et le fonctionnement respectent les règles suivantes :*

*1° le système doit comprendre, outre le prix, un minimum de quatre critères d'évaluation;*

*[...]*

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général démontre que les critères d'évaluation des appels d'offres analysés au présent rapport ont été déterminés par le QIM et ultimement approuvés par le directeur général de la SPJD. Au moment du lancement des appels d'offres, le conseil d'administration de la SPJD n'avait approuvé aucune grille établissant les critères d'évaluation.

Le vérificateur général de la Ville de Montréal avait aussi fait le même constat dans son rapport déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012. Celui-ci avait formulé une recommandation sur les approbations requises qui se lit comme suit :

#### *3.3.B. Recommandation*

*Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau, dans un souci d'une plus grande transparence, de prendre les mesures nécessaires pour :*

*que la **grille d'évaluation** des soumissions qui sera utilisée pour évaluer les offres, ainsi que la **composition des membres du comité de sélection** responsable d'évaluer les offres reçues, **fassent l'objet d'une approbation du conseil d'administration de la Société du parc Jean-Drapeau** préalablement au lancement de l'appel d'offres ou pour déléguer ce pouvoir lorsque la Loi sur les cités et villes le permet;*

*[...]*

*et ce, afin d'assurer le respect de la conformité des dispositions législatives de l'article 573 de la Loi sur les cités et villes en matière d'adjudication de contrats de services professionnels.*<sup>59</sup>

La direction générale de la SPJD était bien au fait du rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal et avait notamment pris comme engagement de voir à la mise en œuvre des recommandations détaillées dans ce rapport.

L'enquête démontre qu'il existe bel et bien une résolution du conseil d'administration de la SPJD ayant approuvé trois (3) grilles d'évaluation standards afin d'analyser des soumissions dans le cadre d'appels d'offres « comportant un volet d'analyse qualitative ».

Cependant, cette résolution a été adoptée le 27 mars 2014, soit postérieurement à tous les appels d'offres qui font l'objet du présent rapport. Ces grilles d'évaluation ne valent en conséquence que pour les appels d'offres lancés après le 27 mars 2014.

En l'espèce, les approbations données par le directeur général de la SPJD quant aux critères d'évaluation des appels d'offres sont illégales puisque ce dernier n'avait pas l'autorité pour prendre ces décisions, cette responsabilité étant dévolue au conseil d'administration de cette société.

### **Comités de sélection**

Toujours en vertu de l'article 573.1.0.1.1 de la loi, la nomination des membres des différents comités de sélection doit être approuvée par le conseil d'administration de la SPJD :

*Dans le cas de l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels, le conseil doit utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres dont l'établissement et le fonctionnement respectent les règles suivantes:*

*[...]*

*3° le conseil doit former un comité de sélection d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil, [...]*

L'avant-dernier alinéa de l'article 573.1.0.1.1 de la loi prévoit que « Le conseil peut, par règlement, **déléguer à tout fonctionnaire ou employé**, le pouvoir de former le comité de sélection et fixer les conditions et modalités d'exercice du pouvoir délégué. »

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général démontre que les membres des comités de sélection ont été choisis par le QIM et approuvés par le directeur général de la SPJD. Au moment d'approuver les membres des comités de sélection, aucun règlement de délégation adopté par le conseil d'administration de la SPJD n'autorisait le directeur général à approuver les comités de sélection pour les appels d'offres SPJD-QIM-ET1-

<sup>59</sup> Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012, Processus d'octroi et de gestion des contrats (Société du parc Jean-Drapeau), (page 311).

PROFAMEN, SPJD-QIM-ET2-PROAMEN, SPJD-QIM-GEN-ARPENTAGE, SPJD-QIM-ING-CIVIL.

À l'exception de l'appel d'offres SPJD-QIM-ING-STRUCTURE, le Bureau de l'inspecteur général constate que le directeur général de la SPJD a contrevenu à la loi en autorisant la formation des comités de sélection des appels d'offres publiques faisant l'objet du présent rapport. Les approbations données par le directeur général de la SPJD sont illégales, puisqu'il n'avait pas l'autorité pour prendre ces décisions, cette responsabilité étant dévolue au conseil d'administration en l'absence de délégation de pouvoirs.

En somme, le directeur général de la SPJD a approuvé sans droit :

- des appels d'offres comprenant un système d'évaluation et pondération illégal et des critères de sélection inadaptés à certains projets;
- la formation de comités de sélection.

La direction générale de la SPJD n'a pas appliqué les règles de la loi. La faute est d'autant plus grave considérant qu'elle était bien au fait, suite au dépôt du rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal, de ces lacunes importantes relativement à leur processus d'octroi et de gestion des contrats.

## **10.2 Autorisation du comité exécutif de la Ville de Montréal**

Conformément aux lettres patentes de la SPJD, la Société doit obtenir l'autorisation préalable du comité exécutif de la Ville de Montréal avant d'octroyer un contrat dont la valeur est supérieure à 2 000 000,00 \$ ou dont la durée est supérieure à cinq (5) ans.

Des recherches effectuées par le Bureau de l'inspecteur général ont permis d'apprendre que le dossier décisionnel d'autorisation d'octroi de contrats découlant de plusieurs appels d'offres, dont SPJD-QIM-ET2-PROAMEN, devait être soumis au comité exécutif du 26 février 2014<sup>60</sup>. Le 24 février, ce dossier a été suspendu puisqu'il devait faire l'objet d'interventions de différents services de la Ville qui n'avaient pas été sollicités jusqu'alors. Malgré l'absence d'autorisation du comité exécutif, la SPJD, via le QIM, **a engagé des dépenses relatives à cet appel d'offres sans que le contrat soit en vigueur.**

En effet, le 5 février 2014, le QIM, au nom de la SPJD, avait déjà émis un bon de commande à la firme d'architecture Daoust-Lestage inc. d'un montant de quatre-vingt-dix-neuf mille cent cinquante dollars (99 150,00 \$), excluant les taxes. Ce montant totalise cent treize mille neuf cent quatre-vingt-dix-sept dollars et soixante et onze cents (113 997,71 \$), incluant les taxes. Ce bon de commande concernait des honoraires professionnels en architecture directement liés à l'appel d'offres SPJD-QIM-ET2-

<sup>60</sup> Notons que l'approbation du comité exécutif était requise que pour le contrat découlant de l'appel d'offres SPJD-QIM-ET2-PROAMEN puisqu'il représentait un montant de plus de 2 M\$.

PROAMEN. Bien que l'identité du futur adjudicataire fut connue, le contrat n'avait pas été octroyé au moment de l'émission de ce bon de commande.

Le comité exécutif de la Ville de Montréal a autorisé la SPJD à octroyer des contrats de services professionnels le 2 juillet 2014, soit près de cinq (5) mois après l'émission du bon de commande.

Bien que la convention conclue entre la SPJD et la firme Daoust-Lestage inc. le 15 août 2014 comprenne un article stipulant que «Daoust-Lestage inc. reconnaît avoir reçu, par le biais de QIM, une avance sur honoraire de 99 150 \$ taxes incluses [...] laquelle est incluse dans la rémunération globale de 6,85%», **ni le QIM ni le directeur général de la SPJD n'était légalement autorisé à octroyer un mandat afin de commencer les travaux avant l'adjudication du contrat.** Le directeur général de la SPJD a justifié cette décision par la volonté de ne pas prendre du retard dans la réalisation des travaux.

De plus, le bon de commande daté du 5 février 2014 mentionnait un montant incluant les taxes, supérieur à 100 000,00 \$. Cependant, en vertu des propres règles de la SPJD, le directeur général de la SPJD ne pouvait autoriser une dépense supérieure à 100 000,00 \$. Le bon de commande a, par conséquent, été révisé en date du 29 juillet 2014. Le nouveau montant est le même que celui du premier bon de commande, soit 99 150,00 \$, à la différence que cette fois-ci, les taxes sont incluses.

Le Bureau de l'inspecteur général constate que malgré l'absence d'autorisation du comité exécutif de la Ville de Montréal et l'approbation du conseil d'administration de la SPJD, le directeur général de la SPJD a autorisé l'exécution du contrat découlant de l'appel d'offres SPJD-QIM-ET2-PROAMEN. Il a ainsi contourné le processus d'approbation et agi sans droit.

Le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que le bon de commande a été vraisemblablement modifié à la baisse afin que le niveau d'approbation demeure sous la responsabilité du directeur général de la SPJD, et non de son conseil d'administration. Le Bureau de l'inspecteur général s'interroge sur cette façon de faire. En effet, il est permis de présumer que le conseil d'administration de la SPJD n'aurait jamais accepté de verser une telle somme alors que le contrat n'était pas encore signé et surtout, n'avait pas encore reçu l'approbation du comité exécutif de la Ville de Montréal.

## 11. Conclusion

Le 4 février dernier, le directeur général de la SPJD, lorsque questionné personnellement par l'inspecteur général, a eu de la difficulté à expliquer les services réellement rendus par le QIM à cette date. De plus, il a eu également beaucoup de difficulté à expliquer les détails relatifs à la facturation faite par le QIM. On comprend facilement pourquoi. En effet, la facturation mensuelle du QIM comprend très peu de détails; elle s'effectue selon un calendrier de débours automatique, sur une base mensuelle jusqu'au 31 décembre 2017, soit bien après la fin des célébrations du 375<sup>e</sup>.

En date du 13 janvier 2015, deux millions quatre cent trente-sept mille sept cent onze dollars (2 437 711,00 \$) ont été dépensés pour le projet. De ce montant, et selon les estimations du Bureau de l'inspecteur général, le QIM aurait encaissé 1,1 M\$ pour ses honoraires professionnels en tant que gestionnaire de projet.

Comme il a été amplement exposé dans le présent rapport, quatre (4) conventions de services professionnels ont été octroyées de gré à gré par la SPJD au QIM. Ces conventions ont toutes été octroyées à l'encontre des règles de la *Loi sur les cités et les villes*.

De plus, huit (8) autres contrats ont été analysés par le Bureau. Ils comportent tous des irrégularités majeures dans le processus d'adjudication.

Au terme de son enquête, le Bureau de l'inspecteur général constate :

- la méconnaissance du QIM à l'égard de plusieurs règles d'adjudication des contrats;
- des contraventions majeures à la *Loi sur les cités et les villes*.

En l'espèce, le Bureau de l'inspecteur général s'interroge sérieusement sur la valeur ajoutée qu'apporte le QIM comme gestionnaire de projet.

## 12. Recommandations

Considérant que le Bureau de l'inspecteur général est d'avis que les conventions suivantes, encore en vigueur, sont entachées d'irrégularités majeures :

1. ***Convention de services en gestion de projet pour la préparation des plans et devis d'exécution et la réalisation d'un PAMV intervenue entre la SPJD et le QIM le 19 septembre 2014;***

Cette convention n'a pas fait l'objet d'une estimation préalable à son adoption par la SPJD, contrairement à l'article 477.1 de la loi. L'objectif que le législateur veut atteindre en édictant l'obligation pour une municipalité de procéder à une estimation préalable est la recherche du meilleur prix lorsque qu'elle sollicite les marchés. L'atteinte du meilleur prix demeure un des moyens pour la SPJD de protéger l'intérêt des contribuables. Il s'agit alors d'une question d'intérêt public. Sans estimation préalable, elle n'a pu savoir si l'offre de service reçue du QIM reflète réellement le marché. Il s'agit d'une formalité essentielle dont le non-respect entraîne la nullité.

2. ***Convention de services professionnels en architecture du patrimoine, architecture et design urbain pour les phases d'avant-projet détaillé, de plans et devis de réalisation, tel qu'établi par le Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau intervenue entre la SPJD et Daoust-Lestage inc. le 15 août 2014.***



Cette convention a introduit deux exigences illégales :

- 1. L'atteinte d'un pointage minimal dans un appel d'offres sans que tous les critères d'évaluation aient été notés afin de se qualifier pour l'enveloppe de prix.**

Cette modalité est contraire à l'exigence du sous-paragraphe c) du 3<sup>e</sup> paragraphe du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 573.1.0.1.1 de la loi :

*Dans le cas de l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels, le conseil doit utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres dont l'établissement et le fonctionnement respectent les règles suivantes [...]*

- c) établir le pointage intérimaire de chaque soumission en additionnant les points obtenus par celle-ci eu égard à tous les critères;*

N'eût été de cette exigence contraire à la loi, le soumissionnaire écarté pour la dernière étape n'avait besoin que d'une note de 14,4 sur 25 pour se qualifier à l'étape de l'ouverture de l'enveloppe de prix. Ce soumissionnaire a subi, de l'avis de l'inspecteur général, un préjudice.

## **2. Un prix minimum imposé**

Cette exigence d'un prix minimum, jugé très rentable selon la preuve recueillie, évacue complètement le jeu de la concurrence. Un soumissionnaire qui aurait été déclaré suffisamment compétent pour effectuer les services professionnels requis, c'est-à-dire qui aurait obtenu la note de passage d'au moins 70 %, aura été systématiquement écarté du système à deux enveloppes par un concurrent mieux qualifié, puisque le facteur du prix devient alors théorique.

De l'avis du Bureau de l'inspecteur général, cela vient à l'encontre des objectifs visés par le législateur, soit de faire intervenir le jeu de la concurrence dans l'attribution des contrats pour services professionnels et obtenir le meilleur rapport qualité-prix possible.

Ainsi, les contribuables n'ont pas la possibilité de bénéficier des services de professionnels jugés compétents à un prix fixé par la libre concurrence. L'atteinte de l'offre ayant le meilleur rapport qualité-prix est alors impossible. Il s'agit d'une atteinte où, de l'avis du Bureau de l'inspecteur général, un tribunal n'hésiterait pas à intervenir et sanctionner cette illégalité par une déclaration de nullité du contrat.

- 3. Convention de services professionnels en génie civil, de l'environnement, géotechnique et hydraulique tel qu'établi par le Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau intervenue entre la SPJD et WSP Canada Inc. le 18 août 2014;**

*Et*

4. ***Convention de services professionnels en génie des structures dans le cadre du Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau intervenue entre la SPJD et WSP Canada Inc. le 10 septembre 2014.***

### **Un prix minimum imposé**

Ces deux conventions comportent également la même exigence, soit l'obligation pour tout soumissionnaire de proposer un tarif d'honoraires professionnels minimum qui *ne peut pas être inférieur à 100 % du Tarif des ingénieurs*. Pour les motifs résumés à l'égard de la convention en architecture ci-haut et détaillés dans le présent rapport, cette exigence est illégale et constitue également une contravention majeure à la loi.

### **Le pouvoir d'intervention de l'inspecteur général**

En vertu de l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*, l'inspecteur général peut annuler tout processus de passation d'un contrat, résilier tout contrat ou de suspendre l'exécution d'un tel contrat, de la Ville ou de toute personne morale qui lui est liée, lorsque les deux conditions suivantes sont réunies :

- 1° *s'il constate le non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres ou d'un contrat, ou que des renseignements donnés dans le cadre du processus de passation d'un contrat sont faux;*
- 2° *s'il est d'avis que la gravité des manquements constatés justifie l'annulation, la résiliation ou la suspension.*

L'inobservation de dispositions impératives de la loi et les irrégularités majeures constatées ci-haut ne constituent malheureusement pas une condition d'ouverture à l'application de l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*. Seul « le non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres » ou la présence de renseignements transmis par un soumissionnaire qui s'avèreraient faux dans le cadre du processus de passation d'un contrat permettrait à l'inspecteur général d'annuler un contrat.

L'inspecteur général ne peut en conséquence, de son propre chef, résilier les quatre (4) contrats de services professionnels précités.

**L'inspecteur général tient toutefois à préciser que s'il avait pu résilier ces contrats, c'est sans aucune hésitation qu'il l'aurait fait pour tous ces cas, tellement les irrégularités constatées sont graves.**

### **Le droit de résiliation unilatérale d'un contrat de service**

Si l'inspecteur général ne peut résilier ces contrats de services professionnels de son propre chef, la SPJD peut à sa propre discrétion les résilier. En effet, en vertu de l'article 13.1 de la *convention de services en gestion de projet pour la préparation des plans et devis d'exécution et la réalisation d'un PAMV intervenue entre la SPJD et le QIM*, la SPJD

peut mettre fin à la convention « sur simple préavis écrit de trois (3) semaines, en acquittant **uniquement** le coût des services rendus... »

Le droit de la SPJD de résilier le contrat sur simple avis reprend la règle générale du code civil de l'article 2125 CCQ. Aucun recours pour perte de profits anticipés, mais seulement pour les frais déjà engagés reprend la règle générale de l'article 2129 CCQ.

*2125. Le client peut, unilatéralement, résilier le contrat, quoique la réalisation de l'ouvrage ou la prestation du service ait déjà été entreprise.*

*2129. Le client est tenu, lors de la résiliation du contrat, de payer à l'entrepreneur ou au prestataire de services, en proportion du prix convenu, les frais et dépenses actuelles, la valeur des travaux exécutés avant la fin du contrat ou avant la notification de la résiliation, ainsi que, le cas échéant, la valeur des biens fournis, lorsque ceux-ci peuvent lui être remis et qu'il peut les utiliser.*

*L'entrepreneur ou le prestataire de services est tenu, pour sa part, de restituer les avances qu'il a reçues en excédent de ce qu'il a gagné.*

*Dans l'un et l'autre cas, chacune des parties est aussi tenue de tout autre préjudice que l'autre partie a pu subir.*

Le droit à la résiliation unilatérale doit être exercé de bonne foi, en fonction de considérations pertinentes.<sup>61</sup> Le non-respect d'une disposition d'ordre public est une considération pertinente et peut même être invoqué par le donneur d'ouvrage lui-même.<sup>62</sup>

À l'égard de *la convention de services professionnels en architecture du patrimoine, architecture et design urbain pour les phases d'avant-projet détaillé, de plans et devis de réalisation, tel qu'établi par le Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau intervenue entre la SPJD et Daoust-Lestage Inc.* le 15 août 2014, l'article 21 de l'appel d'offres ne prévoit pas de cas de résiliation unilatérale. Dans ce cas, on doit s'en remettre au droit supplétif, soit le Code civil du Québec.

Les articles 2125 et 2129 du CCQ précités édictent le droit de résiliation unilatérale et le remboursement pour les frais engagés seulement, et non pour les profits escomptés.<sup>63</sup>

Le droit à la résiliation unilatérale prévu au Code civil du Québec s'appliquera également à l'égard de *la convention de services professionnels en génie civil, de l'environnement, géotechnique et hydraulique tel qu'établi par le Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau, intervenue entre la SPJD et WSP Canada Inc.* le 18 août 2014, et *la convention de services professionnels en génie des structures dans le cadre*

<sup>61</sup> 3096-8127 Québec inc c. 3090-1870 Québec inc. 2003 QCCS 54456.

<sup>62</sup> Entreprise P.S. Roy inc. c. Magog (Ville de) 2013 QCCA 617, (par. 58).

<sup>63</sup> Pelouse agrostis turf Inc. c. Club de golf Balmoral, 2003 CanLII 2728 (QC CA).

du Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau intervenue entre la SPJD et WSP Canada Inc. le 10 septembre 2014.

**CONSIDÉRANT les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 57.1.23 de la *Charte de la Ville de Montréal* :**

*L'inspecteur général peut également, en tout temps, transmettre au maire et au greffier tout rapport faisant état de constatations ou de recommandations qui, de son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil. Le maire dépose ce rapport à la première séance ordinaire du conseil qui suit sa réception.*

*L'inspecteur général peut inclure dans ces rapports tout avis ou toute recommandation qu'il juge nécessaire d'adresser au conseil.*

*En outre, il peut, en tout temps, adresser tout avis ou toute recommandation qu'il juge nécessaire à toute instance décisionnelle de la Ville.*

**CONSIDÉRANT l'inobservation de dispositions impératives de la loi;**

**CONSIDÉRANT l'importance des irrégularités majeures constatées par l'inspecteur général, et plus particulièrement ce qui suit :**

1. Que dans quatre (4) conventions prévoyant dans chacune des honoraires de plus 100 000,00 \$ à QIM, la SPJD n'a pas fait préalablement d'estimation des coûts, contrairement à la loi;
2. Que l'intérêt des contribuables n'a pas été protégé, en l'absence d'estimation de coûts visant à rechercher le meilleur prix;
3. Que cette omission est d'autant plus grave considérant que la SPJD était bien au fait, suite au dépôt du rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal de 2012, de cette lacune importante relativement à leur processus d'octroi et de gestion des contrats;
4. Que les deux (2) premières conventions de services professionnels intervenues entre la SPJD et le QIM, compte tenu de leur libellé, n'ont pas été octroyées en vertu du bon processus d'adjudication. Elles n'auraient pas dû être octroyées de gré à gré, mais plutôt faire l'objet d'un appel d'offres public;
5. Que des contrats octroyés de gré à gré par le QIM et la SPJD à la firme Daoust-Lestage inc. n'ont également pas été octroyés en vertu du bon processus d'adjudication. Ils auraient dû également faire l'objet d'un appel d'offres public ou par invitation;

6. Que la SPJD, à titre de mandataire de la Ville de Montréal, ne pouvait déléguer au QIM sa capacité de contracter, ce que le QIM a fait en lieu et place de la SPJD pour certains contrats;
7. Que les exigences et critères demandés dans certains appels d'offres ont pu limiter l'ouverture du marché. À titre d'exemple, les fournisseurs ont dû démontrer leur expérience dans des projets d'aménagement réalisés dans des milieux urbains complexes d'usage mixte alors que le mandat est à l'extérieur de la zone urbaine;
8. Que le système d'évaluation et de pondération pour certains appels d'offres, tel qu'établi par le QIM et approuvé par la SPJD, a engendré une iniquité au niveau de l'évaluation des soumissionnaires. Que ce système a restreint la compétition dans le marché. Que la méthodologie utilisée évacue complètement le jeu de la concurrence lors de l'ouverture de l'enveloppe #2 (proposition de prix);
9. Que des faits suffisamment sérieux, précis et concordants amèneraient objectivement une personne à conclure que l'appel d'offres dont découle la *Convention entre le QIM et Daoust-Lestage inc. en architecture du patrimoine, architecture du paysage et design urbain pour les phases avant-projet détaillé, de plans et devis et de réalisation* a été dirigé afin de favoriser la firme retenue;
10. Que, dans trois (3) appels d'offres, on a privilégié uniquement le facteur qualité lors de l'évaluation des offres, alors que l'objectif du système d'évaluation et de pondération des offres vise l'atteinte du meilleur rapport qualité-prix;
11. Qu'à cet effet, un prix minimum était exigé pour soumissionner sur plus d'un appel d'offres;
12. Que ce prix minimum a été jugé très avantageux par plusieurs personnes rencontrées par rapport aux coûts normaux du marché;
13. Qu'en conséquence, aucun soumissionnaire n'avait avantage à soumissionner au-delà de ce taux;
14. Que ce prix minimum a rendu caduque la formule mathématique prévue par la *Loi sur les cités et villes* en favorisant systématiquement le fournisseur ayant le meilleur pointage au niveau de l'évaluation qualitative de l'offre de service;
15. Que les contribuables n'ont ainsi pas eu la possibilité de bénéficier des services de professionnels jugés compétents à un prix déterminé par la libre concurrence;
16. Que l'atteinte d'un pointage minimal sans que tous les critères d'évaluation aient été notés afin de se qualifier pour l'enveloppe de prix, exigée dans certains appels d'offres, est en contravention flagrante à la *Loi sur les cités et villes* puisqu'il ne fixe pas le pointage intérimaire de chaque soumission en additionnant les points obtenus par celle-ci eu égard à tous les critères.

17. Que le QIM a facturé 100 % de ses honoraires professionnels, à l'occasion de la *convention de services professionnels pour la réalisation d'un projet détaillé* du 16 octobre 2013 au 30 septembre 2014, à la SPJD alors que les plans et devis préliminaires n'avaient pas été complétés et livrés en date du 30 septembre 2014. En regard de la facturation des firmes responsables de la production des plans, la firme la plus avancée présentait un niveau d'avancement de 11,8 %;
18. Que le directeur général de la SPJD a outrepassé ses pouvoirs en approuvant les critères de sélection de tous les appels d'offres publics mentionnés au présent rapport alors que ce pouvoir appartient exclusivement au conseil d'administration de la SPJD;
19. Que le directeur général de la SPJD a outrepassé ses pouvoirs en approuvant les comités de sélection de presque tous les appels d'offres publics faisant l'objet du présent rapport. Le directeur général de la SPJD n'avait pas les autorisations requises par son conseil d'administration;
20. Que le directeur général de la SPJD a contourné le processus d'approbation en autorisant l'exécution d'un contrat non en vigueur malgré l'absence d'autorisation préalable du comité exécutif de la Ville de Montréal et du conseil d'administration de la SPJD;
21. Que le directeur général du SPJD a autorisé une dépense de 99 150,00 \$ en février 2014, en l'absence d'un contrat en vigueur entre la SPJD et la firme d'architecture Daoust-Lestage inc.;
22. Que de façon générale, il est manifeste que la direction générale de la SPJD, ainsi que le QIM, ont carrément ignoré les dispositions impératives de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) relatives au processus d'octroi et de gestion des contrats municipaux.

**CONSIDÉRANT tout ce qui précède, le Bureau de l'inspecteur général RECOMMANDE au conseil d'administration de la Société du parc Jean-Drapeau de**

**RÉSILIER les contrats, toujours en vigueur, suivants :**

1. Convention de services en gestion de projet pour la préparation des plans et devis d'exécution et la réalisation d'un PAMV intervenue entre la SPJD et le QIM le 19 septembre 2014;
2. Convention de services professionnels en architecture du patrimoine, architecture et design urbain pour les phases d'avant-projet détaillé, de plans et devis de réalisation, tel qu'établi par le Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau intervenue entre la SPJD et Daoust-Lestage inc. le 15 août 2014;

3. Convention de services professionnels en génie civil, de l'environnement, géotechnique et hydraulique tel qu'établi par le Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau intervenue entre la SPJD et WSP Canada Inc. le 18 août 2014;
4. Convention de services professionnels en génie des structures dans le cadre du Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau intervenue entre la SPJD et WSP Canada Inc. le 10 septembre 2014.

**L'inspecteur général RECOMMANDE au conseil municipal de la Ville de Montréal :**

1. **Pour la suite du projet de revalorisation et de développement, *Horizon 2017* :**
  - **Que l'Administration, dans l'intérêt d'une saine gestion des deniers publics<sup>64</sup>, offre les services d'expertise centrale de la Ville en matière de gestion de projets, d'affaires juridiques et d'approvisionnement;**
2. **Pour l'octroi de contrats comportant une dépense de 100 000 \$ ou plus, à partir de l'élaboration des appels d'offres, le cas échéant, jusqu'à leur adjudication :**
  - **Que l'Administration offre à la SPJD les services d'expertise centrale, notamment en matière d'approvisionnement et d'affaires juridiques;**
3. **Pour la planification et le contrôle de projets d'envergure à venir :**
  - **Que l'Administration offre les services d'expertise centrale de la Ville, en matière de gestion de grands projets.**

---

<sup>64</sup> Le 19 novembre 1996, le conseil municipal de la Ville de Montréal approuvait une convention établissant des règles précisant la mission de la Société du Parc des Îles, ses pouvoirs, ses responsabilités et ses obligations envers la Ville. Les responsabilités de la Ville y sont également précisées. Cette convention est toujours en vigueur aujourd'hui. L'article 8 se lit comme suit :

[...]

8.1 *Sauf si le Comité exécutif estime que l'intérêt d'une saine gestion des deniers publics l'exige et sous réserve des conditions prévues à la présente convention, la Société et la Ville ne sont pas tenues de recourir aux services l'une de l'autre.*

8.2 *Les services requis par la Société de la Ville qui ne sont pas inclus dans les responsabilités prévues à l'article 6.1, feront l'objet d'une tarification.*

**Au surplus, l'inspecteur général RECOMMANDE également au conseil d'administration de la Société du parc Jean-Drapeau :**

1. Pour la suite du projet de revalorisation et de développement, *Horizon 2017* :
  - D'accepter, le cas échéant, l'offre de l'administration de la Ville pour des services de gestion de projets, d'affaires juridiques et d'approvisionnement;
2. Pour l'octroi de contrats comportant une dépense de 100 000 \$ ou plus, à partir de l'élaboration des appels d'offres, le cas échéant, jusqu'à leur adjudication :
  - D'accepter, le cas échéant, l'offre de l'administration de la Ville pour des services, notamment en matière d'approvisionnement et d'affaires juridiques;
3. Pour la planification et le contrôle de projets d'envergure à venir :
  - D'accepter, le cas échéant, l'offre de l'administration de la Ville pour des services de gestion de grands projets;
4. De s'assurer de la mise en œuvre de toutes les recommandations formulées sur le processus d'octroi et de gestion des contrats à la SPDJ par le vérificateur général Ville de Montréal, dans son rapport déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012.



## Annexe A

|  | Nom de l'entente   | Date                      | De   | À                   | Montant TTI     | Mode d'octroi                 | Irrégularités  |
|--|--|---------------------------|------|---------------------|-----------------|-------------------------------|--|
| Étape 1 - La conception du Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau | Convention de services professionnels pour la réalisation d'un Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau   | 28 févr. 2013             | SPJD | QIM                 | 1 002 504,00 \$ | Gré à gré                     | - Absence d'estimation<br>- Mauvaise procédure d'adjudication  |
|  | Appel d'offres SPJD-QIM-ET1-PROFAMEN – Étape 1 – Services professionnels en architecture du patrimoine, architecture de paysage et design urbain pour l'élaboration des concepts et des plans du programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean Drapeau   | Du 21 mai au 10 juin 2013 | QIM  | Daoust-Lestage inc. | 172 462,50 \$   | Appel d'offres public         | Imposition d'un critère éliminatoire contraire au sous-paragraphe c) du 3 <sup>e</sup> paragraphe du 1 <sup>er</sup> alinéa de l'article 573.1.0.1.1 de la loi |
|  | Convention de services professionnels en architecture du patrimoine, architecture de paysage et design urbain pour l'élaboration des concepts et des plans du programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean Drapeau  | 25 juin 2013              |      |                     |                 |                               |  |
|  | Contrat de gré à gré - Avancement des plans d'aménagement afin de produire une perspective de trois sites (le mail vers le nord à partir du métro, la promenade riveraine et la pointe à la Place des Nations)   | 17 sept. 2013             | QIM  | Daoust-Lestage inc. | 28 628,78 \$    | Gré à gré                     | Mauvaise procédure d'adjudication  |
|  | Contrat de gré à gré - Perspectives supplémentaires présentation du projet (le parterre, à partir de la colline en direction du calder (avec foule à pleine capacité), la Place des Nations, avec vue du quai des nations et l'île Saint-Hélène, à partir de la ville de Montréal avec vue de la promenade et du calder) | 28 oct. 2013              | QIM  | Daoust-Lestage inc. | 28 628,78 \$    | Gré à gré                     | Mauvaise procédure d'adjudication  |
|  |  |                           |      |                     |                 |                               |  |
| Outils promotionnels   | Convention de services professionnels pour le développement d'outils promotionnels, de communications et de diffusions d'un Programme d'aménagement et de mise en valeur   | 10 oct. 2013              | SPJD | QIM                 | 210 553,00 \$   | Gré à gré                     | - Absence d'estimation<br>- Mauvaise procédure d'adjudication  |
|  | Convention de services professionnels en architecture du patrimoine, architecture de paysage et design urbain pour le développement d'outils promotionnels, de communications et de diffusions d'un Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau  | 11 oct. 2013              | QIM  | Daoust-Lestage inc. | 142 333,00 \$   | Gré à gré                     | - Mauvaise procédure d'adjudication<br>- Sous-délégation illégale  |
|  | Appel d'offres SPJD-QIM-ET1-VIDÉOPROMO   | Du 15 au 18 oct. 2013     | QIM  | Graph Synergie      | 36 792,00 \$    | Appel d'offres sur invitation | Période de soumission inférieure à la loi  |
|  | Bon de commande - Production d'une vidéo promotionnelle  | 19 déc. 2013              | SPJD |                     |                 |                               |  |

|  | Nom de l'entente  | Date                         | De   | À   | Montant TTI     | Mode d'octroi         | Irrégularités   |
|--|---|------------------------------|------|---|-----------------|-----------------------|---|
| Étape 2 - La réalisation de l'avant-projet détaillé  | Convention de services professionnels pour la réalisation d'un avant-projet détaillé  | 16 oct. 2013                 | SPJD | QIM   | 707 096,00 \$   | Gré à gré             | Absence d'estimation  |
|  | Avenant #1 - Convention de services professionnels pour la réalisation d'un avant-projet détaillé   | 5 sept. 2014                 | SPJD | QIM   | 42 988,35 \$    |                       |   |
|  | Appel d'offres SPJD-QIM-ET2-PROAMEN – Étape 2 – Services professionnels en architecture du patrimoine, du paysage et design urbain pour les phases d'avant-projet détaillé de plans et devis de réalisation, tel qu'établi par le programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau | Du 8 au 22 oct. 2013         | SPJD | Daoust-Lestage inc.                                   | 3 622 412,70 \$ | Appel d'offres public | - Imposition d'un critère éliminatoire contraire au sous-paragraphe c) du 3 <sup>e</sup> paragraphe du 1 <sup>er</sup> alinéa de l'article 573.1.0.1.1 de la loi<br><br>- Imposition d'un prix minimum fixe |
|  | Convention de services professionnels en architecture du patrimoine, architecture et design urbain pour les phases d'avant-projet détaillé, de plans et devis de réalisation, tel qu'établi par le Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau                                | 15 août 2014                 |      |   |                 |                       |   |
|  | Appel d'offres SPJD-QIM-GEN-ARPENTAGE - Services professionnels d'arpentage   | Du 2 au 17 oct. 2013         | QIM  | Les arpenteurs-géomètres Gendron, Lefebvre & associés | 91 290,15 \$    | Appel d'offres public |   |
|  | Bon de commande - Fourniture de services professionnels en arpentage  | 23 oct. 2013                 | SPJD |   |                 |                       |   |
|  | Appel d'offres SPJD-QIM-ING-CIVIL - Services professionnels en génie civil, environnement, géotechnique et hydraulique dans le cadre du Programme d'aménagement du parc Jean-Drapeau  | Du 30 janv. au 27 févr. 2014 | SPJD | WSP Canada Inc.                                       | 1 627 908,52 \$ | Appel d'offres public | Imposition d'un prix minimum fixe   |
|  | Convention de services professionnels en génie civil, de l'environnement, géotechnique et hydraulique tel qu'établi par le Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau  | 18 août 2014                 |      |   |                 |                       |   |
|  | Appel d'offres SPJD-QIM-ING-STRUCTURE - Services professionnels en ingénierie de structure dans le cadre du Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau   | Du 30 janv. au 27 févr. 2014 | SPJD | WSP Canada Inc.                                       | 831 811,93 \$   | Appel d'offres public | Imposition d'un prix minimum fixe   |
|  | Convention de services professionnels en génie des structures dans le cadre du Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau  | 10 sept. 2014                |      |   |                 |                       |   |
|  | Appel d'offres SPJD-QIM-ING-MEC-ELE - Services professionnels en génie électrique et mécanique dans le cadre du Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau   | Du 30 janv. au 27 févr. 2014 | SPJD | Dessau  | 478 301,75 \$   | Appel d'offres public | Non-étudié  |
|  | Convention de services professionnels en génie électrique et mécanique dans le cadre du Programme d'aménagement et de mise en valeur du parc Jean-Drapeau   | 10 sept. 2014                |      |   |                 |                       |   |
|  | Nom de l'entente  | Date                         | De   | À   | Montant TTI     | Mode d'octroi         | Irrégularités   |
| Étape 3 - La préparation des plans et devis d'exécution et<br>Étape 4 - La réalisation des travaux | Convention de services en gestion de projet pour la préparation des plans et devis d'exécution et la réalisation des projets du Programme d'aménagement et de mise en valeur  | 18 sept. 2014                | SPJD | QIM   | 1 676 545,56 \$ | Gré à gré             | Absence d'estimation  |

<http://www.bigmtl.ca>