

**Addenda au Rapport du vérificateur général déposé
au conseil municipal le 21 septembre 2009 et au conseil d'agglomération
le 24 septembre 2009 sur la vérification de l'ensemble du processus
d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau dans les ICI ainsi que de
l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération de Montréal**

**Séance du conseil municipal du 30 novembre 2009
Séance du conseil d'agglomération du 3 décembre 2009**

ISBN : 978-2-7647-0863-7
<http://www.ville.montreal.qc.ca/verificateur>

COMPLÉMENT D'EXAMEN À AJOUTER AU CHAPITRE III.12

III.12 LE RÉSULTAT DE L'APPEL DE QUALIFICATION POUR LE PROJET ICI ET OPTIMISATION DU RÉSEAU (2006)

III.12.1 Faits saillants et analyse de la situation

À LA PAGE 71 DU RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, LES PARAGRAPHE QUI SUIVENT SONT AJOUTÉS APRÈS LA PHRASE :

Ces informations font ressortir le haut niveau de difficulté du projet. Nous reviendrons plus loin sur ces éléments.

AVIS INDÉPENDANTS

L'appel de qualification visant à retenir les organisations aptes à réaliser le projet *ICI et Optimisation du réseau* donnait aux candidats et à l'administration, certaines balises concernant la rigueur du processus de qualification. Entre autres, l'article 1.6 de l'appel de qualification intitulé « Surveillance du déroulement du processus de sélection » stipulait l'énoncé suivant :

*« La Direction de l'approvisionnement des Services administratifs assume la responsabilité de l'ensemble du processus de sélection des candidats. À cet égard, la Direction doit observer le déroulement du processus, fournir un avis indépendant, et indiquer si le processus s'est réalisé de façon équitable et transparente au regard des prescriptions en matière d'évaluation et de sélection décrites dans ce document d'appel de qualification.*¹

*Le Vérificateur interne de la Ville fournira un avis indépendant additionnel quant au déroulement du processus de sélection des candidats.*²

Dans le cours normal des affaires de la Ville, le comité exécutif autorise par résolution le lancement des appels d'offres. Cela implique l'approbation de l'objet de l'appel d'offres ainsi que les critères d'adjudication. Pour les services professionnels, il existe un encadrement administratif à cet égard.

¹ Nos soulignés.

² Nos soulignés.

Avant le lancement de l'appel de qualification du projet *ICI et Optimisation du réseau*, le comité exécutif n'a pas approuvé les critères d'évaluation. Pourtant, un encadrement administratif intitulé « Planification et approbation d'appels d'offres en services professionnels » a été émis le 22 septembre 2005 par la Direction de l'approvisionnement. Cette directive réfère à l'article 573.1.0.1.1 de la *Loi sur les cités et villes* et établit les principes directeurs suivants :

« La confection d'un calendrier prévisionnel des appels d'offres en services professionnels supporte le processus organisationnel de sollicitation des marchés en matière d'acquisition de services.

Trimestriellement, le comité exécutif approuve le calendrier des appels d'offres en services professionnels et les grilles d'évaluation des soumissions³ et délègue au directeur général le pouvoir d'autoriser le lancement desdits appels d'offres. »

Selon nous, ces règles administratives s'appliquaient donc à l'appel de qualification relatif au projet *ICI et Optimisation du réseau*.

Après la qualification, le SITE a préparé le sommaire décisionnel n° 1061933003 le 27 octobre 2006. Ce sommaire décisionnel était accompagné des documents pertinents dont l'avis favorable de la Direction de l'approvisionnement. Le libellé de l'objet du sommaire décisionnel était : « *Informé le comité exécutif des résultats de l'appel de qualification Projet ICI et Optimisation du réseau* ». Il n'y a pas de résolution du comité exécutif entérinant le sommaire décisionnel.

Ce sommaire décisionnel relatait le résultat de l'appel de qualification et mentionnait notamment que l'ensemble du processus de qualification s'était déroulé sous la supervision de la Direction de l'approvisionnement et d'un observateur neutre, soit le vérificateur interne. Des remerciements étaient d'ailleurs adressés dans le même paragraphe au vérificateur interne pour sa disponibilité.

Le 16 octobre 2006, le vérificateur interne avait confirmé son acceptation, par un courriel adressé au représentant de la Direction de l'approvisionnement, d'exécuter le mandat prévu à la clause 1.6 en spécifiant que « *le rapport de vérification interne sera adressé à la Direction de l'approvisionnement [...]. Ce rapport décrira les procédés de vérification appliqués et leur [sic] résultats* ». Or, plus tôt dans la même journée, le représentant de la Direction de l'approvisionnement avait, par courriel, clairement indiqué au vérificateur interne que l'avis indépendant « *serait transmis*

³ Nos soulignés.

au responsable de l'appel de qualification, en l'occurrence la Direction de la gestion de l'eau du SITE et qu'il apparaîtrait dans l'intervention de la Direction de l'approvisionnement dans le cadre du sommaire décisionnel qui suivrait la sélection des candidats ». Des courriels et des communications téléphoniques ont été échangés entre le représentant de la Direction de l'approvisionnement et le vérificateur interne dans les semaines qui ont suivi l'acceptation du mandat pour la planification et la réalisation de travaux de vérification nécessaires pour produire l'avis indépendant du vérificateur interne. Nous avons cependant constaté que le vérificateur interne, pour des raisons inexplicables, n'a pas produit l'avis indépendant, n'a pas informé par écrit le directeur général (qui était son supérieur hiérarchique à ce moment) de cette situation et n'a pas documenté les raisons expliquant la non-production dudit avis.

Les élus du comité exécutif n'ont pas été informés, dans le sommaire décisionnel du 27 octobre 2006, des exigences prévues dans la clause 1.6 de l'appel de qualification. De plus, ils n'ont pas été informés que l'avis indépendant du vérificateur interne sur le processus de qualification n'avait pas été produit.

À l'automne 2007, les élus du conseil municipal, et par la suite ceux du conseil d'agglomération, ont approuvé à l'unanimité le contrat accordé à GÉNleau, Groupe d'experts en entérinant et en ratifiant l'ensemble des mesures prises par la Ville. Ceci impliquait entre autres, l'approbation rétroactive du processus de qualification, le lancement de l'appel de propositions et la constitution des comités de sélection. Cependant, encore ici, les élus n'ont pas été informés du non-respect de la clause 1.6 du document d'appel de qualification et des irrégularités au chapitre de la délégation qui ont été commises. Les élus n'avaient aucun moyen de connaître ces faits.

Tout comme pour l'appel de qualification, les critères d'évaluation et les exigences du cahier des charges de l'appel de propositions n'ont été entérinés qu'au moment de l'adjudication du contrat.

À LA PAGE 72 DU RAPPORT DU VÉRIFICATEUR, LE CONSTAT 21.1 EST AJOUTÉ À LA SUITE DU CONSTAT 21.

Constat 21.1

L'absence d'un avis indépendant du vérificateur interne ne devrait pas entraîner à notre avis l'invalidité du processus de qualification. Il serait en effet surprenant qu'un tribunal conclue que

l'absence de cet avis implique nécessairement que le processus de sélection des candidats n'était pas conforme sans autre preuve d'éléments factuels le démontrant.

Il est toutefois important de souligner qu'à l'époque de l'appel de qualification, le vérificateur interne avait demandé une étude réalisée par PricewaterhouseCoopers qu'il a intégrée par la suite dans un rapport de vérification interne ayant pour titre « Appels d'offres, attribution et gestion de contrats de voirie, d'aqueduc et d'égouts de la Ville de Montréal ». Dans cette étude, on pouvait lire notamment que : « *La Ville opère dans un environnement qui n'est pas pleinement concurrentiel [...]. En raison de l'absence des moyens de prévention et de détection de collusion, fraude, conflit d'intérêts et autre acte illégal, et des solutions de rechange disponibles pour exécuter les travaux, la Ville n'est pas en mesure d'obtenir les services requis de façon économique.* » Rappelons que le rapport dont il est fait mention s'adressait à la direction du SITE (voir pages 57 et suivantes du présent rapport).

Compte tenu de ce qui précède, de l'importance des enjeux pour la Ville dans l'octroi d'un contrat de cette envergure et de l'exigence spécifique prévue à la clause 1.6 des documents d'appel de qualification, l'émission d'un avis indépendant du vérificateur interne devenait très pertinent. Si on ajoute à cela l'ignorance des élus quant à cette exigence d'avis indépendant et les conclusions auxquelles nous en sommes arrivés quant à la validité du critère du milieu montréalais, nous ne pouvons que constater plusieurs accrocs au processus de sélection des candidats.

De plus, le contenu du sommaire décisionnel n° 1061933003 a mal informé les élus du comité exécutif. En effet, il est précisé dans ce sommaire que l'ensemble⁴ du processus de qualification a été effectué sous la supervision du vérificateur interne et de la Direction de l'approvisionnement, laissant sous-entendre le consentement et l'aval de ces deux parties sur ce processus. Or, l'avis indépendant du vérificateur interne n'a pas été émis. De plus, les travaux réalisés par le vérificateur interne pour se prononcer sur l'ensemble du processus étaient insuffisants pour émettre un avis indépendant à cette fin. Le sommaire décisionnel en question n'indique pas d'ailleurs aux élus que la clause 1.6 de l'appel de qualification n'a pas été respectée.

De plus, les règles de délégation concernant l'approbation des critères d'évaluation, autant pour l'appel de qualification que l'appel de propositions, n'ont pas été respectées.

⁴ Nos soulignés.

LA CONCLUSION SUIVANTE EST AJOUTÉE À LA SUITE DE LA DERNIÈRE CONCLUSION DU SEGMENT 3 DE LA PAGE 163 DU RAPPORT.

- Les élus du comité exécutif n'ont pas été informés de la non-production de l'avis indépendant que devait émettre le vérificateur interne, tel que requis dans la clause 1.6 de l'appel de qualification pour le projet *ICI et Optimisation du réseau*. De plus, le sommaire décisionnel n° 1061933003 induisait les élus du comité exécutif en erreur en mentionnant que l'ensemble du processus de qualification s'était déroulé sous la supervision du vérificateur interne à titre d'observateur neutre, laissant croire à l'aval du vérificateur interne sur l'ensemble du processus alors que les travaux réalisés ne permettaient pas d'émettre un tel avis indépendant et que de toute façon, cet avis n'a pas été produit. L'avis indépendant pour la qualification aurait d'ailleurs été difficile à émettre, compte tenu de l'entorse aux règles de délégation au regard des critères d'évaluation.

À LA FIN DE LA PAGE 170 DU RAPPORT, CES RECOMMANDATIONS SONT AJOUTÉES :

- De façon générale, nous recommandons que la Ville se dote de mécanismes robustes pour assurer la qualité du contenu des sommaires décisionnels. Entre autres, une déclaration écrite devrait être exigée de la part des auteurs des sommaires décisionnels sur l'intégralité et l'exactitude de leur contenu. Les auteurs de chaque sommaire décisionnel devraient mettre en place des mécanismes de contrôle de qualité afin d'assurer l'intégralité et l'exactitude du contenu des sommaires décisionnels.
- De façon plus spécifique, en lien avec le mandat actuel, nous recommandons à la Direction du développement de la gestion de l'eau du SITE, en collaboration avec la Direction de l'approvisionnement, que des mécanismes soient mis en place pour s'assurer du respect des clauses incluses dans les appels de qualification (et possiblement des appels de propositions) et pour s'assurer de fournir dans les sommaires décisionnels les éléments significatifs, pertinents et exacts pour que les élus prennent des décisions éclairées.