



Rapport de recommandations sur la gestion contractuelle des appels d'offres de groupes électrogènes à l'Office municipal d'habitation de Montréal

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

21 septembre 2020

Bureau de l'inspecteur général
1550, rue Metcalfe, bureau 1200
Montréal (Québec) H3A 1X6
Téléphone : 514 280-2800

BIG@bigmtl.ca

www.bigmtl.ca

Montréal 

EXPOSÉ SOMMAIRE

Ce rapport porte sur le processus d'octroi et d'exécution de contrats de groupes électrogènes à l'Office municipal d'habitation de Montréal (ci-après « OMHM »).

L'OMHM est un organisme municipal qui gère des logements pour des personnes à faibles revenus sur l'Île de Montréal. Dans le cadre de son mandat, elle doit procéder à l'adjudication de contrats découlant d'appel d'offres publics visant le remplacement ou l'ajout de génératrices qui seront installées dans ses immeubles. Ces génératrices servent à alimenter l'édifice en électricité en cas de pannes de courant et sont exigées par le Code du Bâtiment. L'enquête menée par le Bureau de l'inspecteur général a porté les contrats à trois étapes du processus d'acquisition de groupe électrogène, soit :

- les contrats de services professionnels octroyés par l'OMHM à des firmes d'ingénieurs pour la rédaction des documents d'appels d'offres visant, exclusivement ou accessoirement, l'installation ou le remplacement d'un groupe électrogène ;*
- les contrats d'exécution de travaux découlant de ces appels d'offres octroyés à des entrepreneurs généraux ;*
- les sous-contrats entre les entrepreneurs généraux et des distributeurs de génératrices.*

En premier lieu, l'OMHM octroie un contrat de service professionnel à une firme d'ingénieurs pour la conception des devis électriques du futur appel d'offres de l'OMHM. C'est dans ces devis électriques que se trouvent les spécificités techniques de l'éventuelle génératrice à inclure dans l'édifice. En second lieu, un appel d'offres public est publié par l'OMHM visant le remplacement ou l'ajout d'un groupe électrogène, qui peut aussi inclure d'autres types de travaux de construction, dont les soumissionnaires sont des entrepreneurs généraux. Il est de la responsabilité de ces derniers de proposer dans leur soumission une génératrice qui répond aux exigences du devis préparé par les ingénieurs. Pour ce faire, en troisième lieu, ils contractent avec un distributeur de génératrice afin d'acquérir un modèle conforme aux spécificités techniques.

L'enquête du Bureau de l'inspecteur fait ressortir l'étroite relation entre les ingénieurs responsables de la conception des devis et les distributeurs de génératrice ainsi que les conséquences de cette relation sur l'intégrité et la saine concurrence de l'appel d'offres public à venir.

L'enquête a permis de révéler que des ingénieurs responsables de la conception de ces devis pour l'OMHM sollicitent l'assistance de distributeurs pour la conception des devis jusqu'à la publication de l'appel d'offres. Il découle de cette collaboration que le distributeur peut ainsi influencer la rédaction du devis en obtenant l'insertion d'exigences qui avantageront son produit lors de l'éventuel appel d'offres. L'inspectrice générale estime que les constats révélés durant l'enquête doivent être dénoncés à l'OMHM afin que des mesures soient prises pour d'éviter qu'ils ne se reproduisent et assurer le traitement équitable des concurrents lors de ces appels d'offres.



D'abord, l'inspectrice générale constate que des distributeurs participent à la rédaction des devis pour le groupe électrogène à la demande d'ingénieurs justement embauchés par l'OMHM pour faire ce travail. Les ingénieurs rencontrés expliquent que cette pratique est nécessaire puisque les distributeurs sont les experts du fonctionnement d'une génératrice. Il appert que ce travail, pour les distributeurs, fait partie d'une stratégie plus globale visant à maintenir de bonnes relations avec les ingénieurs et augmenter leurs opportunités de vente. Des distributeurs n'hésitent pas non plus à contacter des ingénieurs durant la publication de l'appel d'offres afin de leur soulever les aspects les plus insatisfaisants du devis à leur égard.

L'enquête révèle également que des portions du devis rédigé par le distributeur se retrouvent ensuite intégralement dans le devis final de l'appel d'offres public. Les distributeurs qui participent à la rédaction des devis peuvent ainsi proposer des exigences qui avantagent leurs produits lors de l'appel d'offres. Il peut s'agir de spécifications relatives à la puissance du moteur, au choix de l'alternateur ou du produit de référence dans le devis. Pour trois des appels d'offres analysés, le devis disponible au SEAO était un copier-coller de celui obtenu du distributeur sans aucune modification.

L'inspectrice générale constate que cette collaboration entre ingénieurs responsables de la conception des devis et distributeurs dépasse la simple collecte d'information quant aux modèles de génératrices disponibles sur le marché. Des distributeurs réalisent de cette manière au moins une partie du mandat de rédaction des devis de groupe électrogène des ingénieurs. Cette pratique ne peut être tolérée car elle augmente les risques que le devis qui en découle avantage le distributeur consulté lors de la publication de l'appel d'offres.

Il y a conflit d'intérêts apparent lors qu'un distributeur propose des caractéristiques descriptives pour un appel d'offres dans lequel son produit pourrait être acheté par les soumissionnaires. En conséquence, il y a tout lieu de craindre que des exigences proposées par les distributeurs ne soient pas désintéressées à cause du gain potentiel qui résulterait de l'appel d'offres à venir.

Les ingénieurs qui sollicitent une telle assistance dénaturent l'objet même des contrats de services professionnels que l'OMHM leur octroie en tant qu'experts-conseils indépendants. C'est à eux que revient la responsabilité de déterminer les besoins de leur client et de rédiger des devis en termes de performance ou d'exigences fonctionnelles du groupe électrogène à installer dans les immeubles de l'OMHM.

Avant la publication de ce rapport, le bureau de l'inspecteur général a rencontré les responsables de l'OMHM afin de leur exposer les constats de l'enquête. Il en découle des propositions de la part de l'organisme afin d'éviter leur répétition pour l'avenir. Entre autres mesures, des modifications seront apportées aux contrats de services professionnels visés par l'enquête pour rappeler les obligations de rédaction de devis prévues par la loi. Leur respect aura pour effet d'atténuer les risques constatés durant son enquête. L'inspectrice générale recommande également des modifications aux documents contractuels visant à interdire à toute personne ayant participé à l'élaboration des documents d'appel d'offres de soumissionner ou d'être sous-contractant dans le contrat qui en découle.

Table des matières

1. Remarques préliminaires.....	1
1.1. Mandat	1
1.2. Standard de preuve applicable	1
2. Contexte de l'enquête du Bureau de l'inspecteur général.....	1
2.1. Portée de l'enquête	1
2.2. Présentation de l'OMHM.....	2
2.3. Les contrats visés par l'enquête du Bureau de l'inspecteur général.....	2
2.3.1. Le processus d'acquisition d'un groupe électrogène.....	3
2.3.2. Le rapport de dimensionnement (« sizing report »).....	5
2.4. L'industrie des génératrices : les manufacturiers et les distributeurs.....	5
2.5. La norme C-282.....	6
3. Faits révélés lors de l'enquête	6
3.1. La définition des besoins	7
3.1.1. La difficulté des devis de génératrices	7
3.1.2. Le rapport de dimensionnement (« sizing report »).....	8
3.1.3. Comparaison entre le « sizing report » et le devis final	8
3.2. La conception des devis	9
3.2.1. La sollicitation des distributeurs par les ingénieurs mandatés par l'OMHM	9
3.2.2. L'envoi du devis à l'ingénieur	12
3.2.3. Comparaison entre les entre les devis rédigés par les distributeurs et ceux publiés dans les appels d'offres de l'OMHM.....	13
3.3. Exigences spécifiques à la génératrice mise en marché par le distributeur.....	14
3.3.1. La puissance de la génératrice	14
3.3.2. L'alternateur	16
3.3.3. Le choix du produit de référence.....	19
3.4. Les équivalences.....	20
3.4.1. Le crédit pour la demande d'équivalence.....	20



3.4.2. L'omission d'un compétiteur	21
3.5. Des contacts durant la période de publication de l'appel d'offres	23
4. Constats et Analyse	24
4.1. Les contrats de services professionnels	24
4.1.1. La conception de devis	24
4.1.2. Les communications pendant l'appel d'offres de travaux de construction	26
4.1.3. Les devis de performance.....	26
4.2. Les contrats de travaux de construction.....	27
4.2.1. Le traitement inéquitable des concurrents	27
4.2.2. L'apparence de conflit d'intérêts des distributeurs	28
5. Rencontre avec l'OMHM.....	30
6. Conclusion et recommandations	31

1. Remarques préliminaires

1.1. Mandat

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

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

1.2. Standard de preuve applicable

Au soutien de ses avis, rapports et recommandations, l'inspectrice générale s'impose comme fardeau la norme civile de la prépondérance de la preuve¹.

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

2. Contexte de l'enquête du Bureau de l'inspecteur général

2.1. Portée de l'enquête

Le présent rapport fait suite à une dénonciation reçue alléguant que les appels d'offres publics de l'Office municipal d'habitation de Montréal (ci-après « OMHM ») pour l'installation, le remplacement ou l'ajout de groupes électrogènes sont dirigés et ne favoriseraient pas la libre-concurrence entre les distributeurs québécois de génératrices. Il est également allégué que des ingénieurs chargés de la rédaction des devis pour l'OMHM sont responsables de cette iniquité en préparant des devis susceptibles de favoriser les produits d'un distributeur en particulier.

Afin de faire la lumière sur les faits dénoncés, le Bureau de l'inspecteur général a procédé à une enquête ayant nécessité :

- L'analyse de milliers de documents et de plusieurs contrats octroyés au cours des dernières années, et
- La rencontre de plus d'une dizaine de témoins, qu'il s'agisse d'employés de l'OMHM, d'ingénieurs de firmes externes responsables de la rédaction des devis, d'entrepreneurs généraux ou de distributeurs de génératrices québécois.

¹ 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'article 2804 du *Code civil du Québec*).



Le présent rapport fait état de certaines pratiques constatées qui ne respectent pas les exigences du cadre normatif applicable.

2.2. Présentation de l'OMHM

L'OMHM est une personne morale sans but lucratif constituée en vertu de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*² dont plus de la moitié des neuf membres du conseil d'administration sont nommés par le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal³. Son mandat est de « gérer et d'administrer des logements et des programmes d'habitation sur l'île de Montréal »⁴ pour des personnes à faible revenu.

Pour accomplir cette mission, l'OMHM administre un budget de plus de 400 millions de dollars et gère plus de 20 000 logements⁵ sur le territoire de la Ville de Montréal pour lesquels elle procède à divers appels d'offres publics de travaux de construction. Depuis 2018, l'OMHM est assujéti aux règles d'octroi de contrat de la *Loi sur les cités et villes*⁶ comme toute autre ville du Québec. À cet effet, l'OMHM s'est doté d'une *Politique de Gestion contractuelle*⁷.

2.3. Les contrats visés par l'enquête du Bureau de l'inspecteur général

L'enquête porte sur trois types de contrats intervenant à différentes étapes du processus d'acquisition des groupes électrogènes par l'OMHM :

- les contrats de services professionnels octroyés par l'OMHM à des firmes de génie pour la rédaction des documents d'appels d'offres visant, exclusivement ou accessoirement, l'installation ou le remplacement d'un groupe électrogène ;
- les contrats d'exécution de travaux découlant de ces appels d'offres octroyés à des entrepreneurs généraux ;
- les sous-contrats octroyés par les entrepreneurs généraux aux distributeurs québécois de génératrices.

Chacune de ces étapes seront abordées en détail à la section 2.3.1 ci-dessous. Pour les fins de l'enquête menée, il est important de noter que l'OMHM n'est pas impliqué à titre de cocontractant à chacune de ces étapes et le Bureau s'est concentré sur la relation

² *Loi sur la société d'habitation du Québec*, RLRQ, c. S-8.

³ En vertu de l'article 57.1.9. al. 5, par. 1b), une personne morale dont plus de la moitié des membres de son conseil d'administration sont nommés par la Ville de Montréal sont sous la juridiction du Bureau de l'inspecteur général.

⁴ Office municipal d'habitation de Montréal, « À propos de nous », en ligne : <https://www.omhm.qc.ca/fr/a-propos-de-nous> (page consultée le 17 septembre 2020).

⁵ Office municipal d'habitation de Montréal, « L'OMHM en chiffres », en ligne : <https://www.omhm.qc.ca/fr/a-propos-de-nous/lomhm-en-chiffres> (page consultée le 17 septembre 2020).

⁶ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c.-C-19, art. 573.3.5 LCV.

⁷ *Politique de gestion contractuelle*, Office municipal d'habitation de Montréal, (PO 50-05), entrée en vigueur le 15 juin 2020.

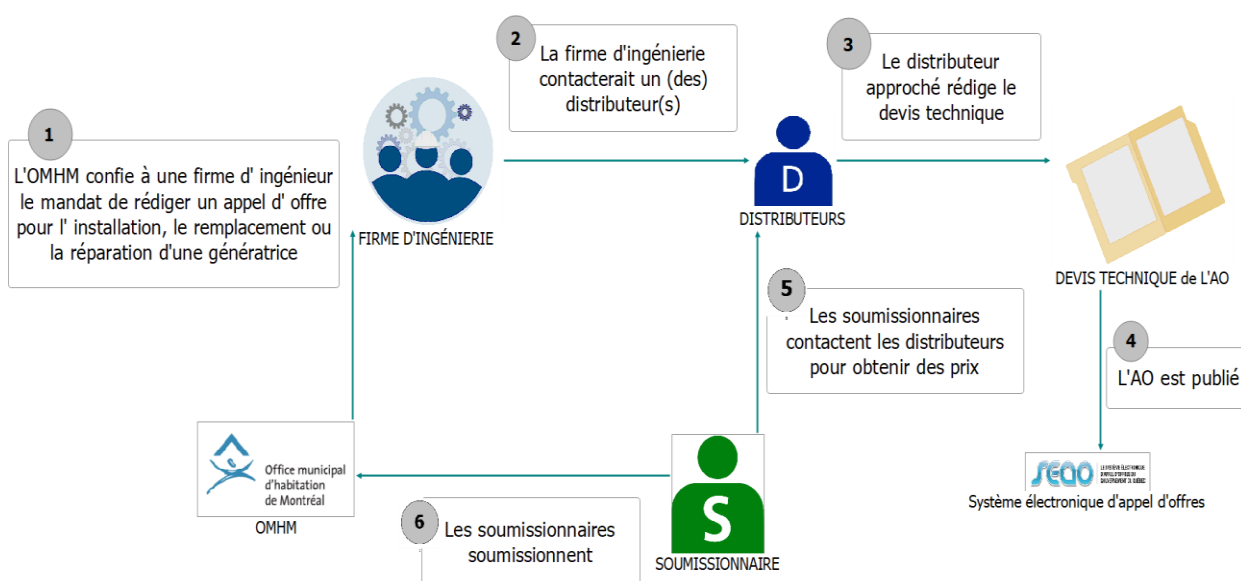
entre deux des acteurs en cause dans des appels d'offres de l'OMHM qui ont pour objet l'installation d'une génératrice : des firmes d'ingénieurs et des distributeurs de génératrice.

2.3.1. Le processus d'acquisition d'un groupe électrogène

L'OMHM gère un parc immobilier imposant qui nécessite un entretien soutenu. Pour ce faire, il peut avoir à gérer jusqu'à 200 appels d'offres par année pour des travaux divers auxquels les firmes d'ingénierie auront conçu les devis électriques.

Tel que mentionné ci-haut, le processus d'acquisition se divise en trois étapes représentées au graphique suivant :

Processus d'appel d'offres et relation des acteurs engagés.



2.3.1.1. Les contrats de services professionnels en ingénierie

Tout d'abord, l'OMHM procède à l'octroi de contrats de services professionnels en ingénierie afin d'obtenir l'expertise et l'assistance nécessaires lors des interventions sur son parc immobilier. Les services professionnels requis par l'OMHM avec ces contrats sont variés et les mandats peuvent inclure autant l'installation ou modernisation de génératrices que l'installation d'une pompe à incendie ou de mise aux normes du système d'alarme incendie. En règle générale, la sous-traitance est interdite dans le cadre de ces contrats de services professionnels sauf si cela est spécifiquement autorisé par l'OMHM.

Les firmes d'ingénieurs adjudicataires de ces contrats sont alors responsables de la conception des plans et devis pour les futurs appels d'offres nécessitant un ajout ou un remplacement du groupe électrogène. À cet égard, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général a porté sur l'exécution de ces contrats par les ingénieurs au stade de la rédaction des devis.



2.3.1.2. Les contrats de travaux de construction

Les travaux d'installation et de modernisation d'une génératrice font généralement partie d'un appel d'offres public qui peut aussi inclure d'autres types de travaux. Les adjudicataires des contrats visés par l'enquête sont des entrepreneurs généraux qui peuvent recourir à la sous-traitance afin d'effectuer les travaux relatifs à la génératrice. Il leur appartient d'inclure dans leur soumission une génératrice qui répond aux exigences des devis préparés par les firmes d'ingénieurs. La valeur de ces génératrices varie entre 60 000 \$ et 120 000 \$ alors que la valeur totale des contrats de construction visés par l'enquête oscille en moyenne entre 200 000 \$ et 400 000 \$. L'enquête du Bureau de l'inspecteur général a porté sur l'adjudication des contrats qui comportaient l'achat et l'installation d'un groupe électrogène.

2.3.1.3. La fourniture d'une génératrice par un sous-traitant

Tel que mentionné ci-haut, l'OMHM ne procède pas elle-même à l'achat de ses génératrices et ne contracte pas directement avec les distributeurs. Ce sont plutôt les entrepreneurs généraux qui procèdent à cet achat en fonction des exigences que l'OMHM impose pour la génératrice.

Ainsi, lorsqu'un appel d'offres est publié au SEAO, les soumissionnaires contactent les différents distributeurs potentiels afin d'obtenir un modèle et un prix qu'ils incluent dans leur soumission. Cependant, l'OMHM a le droit de refuser un modèle soumis par un entrepreneur qui ne répond pas aux exigences du devis. L'enquête du Bureau de l'inspecteur général a porté sur la conception des devis des groupes électrogènes et leur impact sur l'achat de la génératrice lors de l'appel d'offres.



2.3.2. Le rapport de dimensionnement (« sizing report »)

Afin de déterminer quel type de puissance de génératrice est requise dans l'appel d'offres pour répondre aux besoins de l'immeuble d'habitation visé, il faut tout d'abord réaliser un rapport de dimensionnement (plus communément appelé dans l'industrie un « *sizing report* »). Ce rapport doit être élaboré par un ingénieur à partir du relevé des charges.

L'analyse des besoins du client commence en effet par un relevé des charges de l'immeuble à connecter sur le réseau d'urgence selon les normes applicables. Ce réseau inclut tous les éléments de l'habitation qui doivent pouvoir être utilisés lors d'une situation d'urgence telle que les pompes à incendie ou l'éclairage. Le relevé des charges donne la puissance maximale utilisée dans l'immeuble et peut être ajusté en fonction des potentiels besoins ultérieurs de l'édifice.

Ensuite, une fois le relevé des charges réalisé, le concepteur prépare un rapport de dimensionnement (« *sizing report* ») de la génératrice dont les résultats indiquent les propriétés de la génératrice, notamment la puissance du moteur et de l'alternateur, à fournir en réponse à l'appel d'offres.

2.4. L'industrie des génératrices : les manufacturiers et les distributeurs

Une brève présentation de ces deux types d'entreprises de l'industrie des génératrices au Québec s'impose afin de bien comprendre la portée de l'enquête du Bureau de l'inspecteur général. Il s'agit des manufacturiers et les distributeurs.



Les manufacturiers conçoivent et fabriquent divers modèles de génératrices à des fins commerciales et industrielles, telles que des édifices à logement pour l'OMHM. La plupart d'entre eux ne vendent pas eux-mêmes leurs produits au Québec mais font plutôt affaires avec des distributeurs régionaux qui vendent leurs génératrices sur le territoire québécois. Les manufacturiers ne sont pas visés par l'enquête du Bureau de l'inspecteur général car, pour les projets visés, ces derniers n'avaient pas de relation contractuelle avec l'OMHM.

Ces distributeurs sont responsables de vendre les génératrices fabriquées par un manufacturier précis et sont en compétition avec d'autres distributeurs qui mettent en marché des génératrices d'autres manufacturiers. Ce sont les relations entre des distributeurs de génératrices au Québec (ci-après « les distributeurs ») et des ingénieurs dont les services ont été retenus par l'OMHM pour rédiger les devis d'appel d'offres qui ont fait l'objet de l'enquête. Durant la publication d'un appel d'offres de l'OMHM, ce sont les distributeurs qu'un entrepreneur général va contacter pour se procurer une génératrice répondant aux exigences du devis de l'OMHM.

2.5. La norme C-282

La norme CSA-282 est une norme de sécurité du bâtiment obligatoire qui s'applique à la conception, l'installation, au fonctionnement, à l'entretien et à la mise à l'essai des appareils qui assurent l'alimentation électrique d'un bâtiment. Ses dispositions visent à assurer la sécurité d'un bâtiment ou d'une installation en cas de panne de l'alimentation normale. Elle est requise lorsqu'une alimentation électrique de secours est exigée par le Code national du bâtiment du Canada et lorsque les/des génératrices de secours sont destinées à être utilisées dans les établissements de santé en conformité avec les normes applicables.

3. Faits révélés lors de l'enquête

L'inspectrice générale constate des irrégularités au stade de la conception des documents d'appels d'offres jusqu'à la publication de l'appel d'offres de l'OMHM. Ces pratiques pourraient favoriser certains distributeurs de génératrices et ainsi compromettre l'équité entre les concurrents.

L'assistance que des distributeurs offrent aux ingénieurs lors de la conception des devis et la dépendance de ces derniers envers cette aide présente un risque pour l'intégrité des appels d'offres. En effet, ils peuvent utiliser cette opportunité pour avantager leurs produits en insérant des exigences qui favorisent la génératrice qu'ils mettent en marché.

Il est néanmoins à souligner que la preuve recueillie à ce jour par l'enquête ne permet pas de démontrer la commission d'actes criminels (par exemple : fraude ou corruption) par les employés de l'OMHM, les firmes d'ingénieurs, les entrepreneurs généraux ou les distributeurs de génératrices.

Sans entraîner la résiliation de contrat ou l'annulation d'appel d'offres, les constats de l'enquête menés de l'inspectrice générale doivent être portés à l'attention de l'OMHM et

du conseil municipal afin de prévenir des manquements futurs à l'intégrité du processus contractuel, assurer la transparence et favoriser la libre-concurrence dans ces contrats.

3.1. La définition des besoins

La première étape du processus qui mène à l'appel d'offres public est la définition des besoins pour le bâtiment visé par les travaux de construction. À la suite de discussions avec les employés de l'OMHM, les firmes d'ingénieurs responsables de la rédaction des devis doivent déterminer les caractéristiques requises du groupe électrogène en fonction des besoins de l'immeuble de l'OMHM. À l'instar de n'importe quelle autre préparation d'appel d'offres public, déterminer les besoins du donneur d'ouvrage est une étape cruciale qui peut ouvrir ou restreindre le marché lors de l'appel d'offres.

L'ensemble des ingénieurs rencontrés expliquent, à l'instar des distributeurs, que dès la définition des besoins, le rapport de dimensionnement des génératrices est préparé ou validé par un distributeur à la demande des ingénieurs. Dans ces cas, les besoins de l'OMHM ne sont donc pas définis à l'issue du travail d'analyse d'ingénieurs mandaté par l'OMHM mais par une entreprise ayant un intérêt pécuniaire dans le futur contrat de l'OMHM.

3.1.1. La difficulté des devis de génératrices

Les témoins rencontrés conviennent que le fonctionnement d'une génératrice est très complexe et peu maîtrisé par les personnes qui ne travaillent pas exclusivement dans cette industrie. Ce constat est également partagé par les ingénieurs rencontrés durant l'enquête malgré qu'ils soient justement responsables de la conception des devis des futurs appels d'offres de l'OMHM. Ces ingénieurs expliquent qu'ils ne sont pas des spécialistes de génératrices mais plutôt des « généralistes » qui doivent avoir des connaissances suffisantes dans une multitude de domaines reliés au bâtiment et à l'électricité pour rédiger le devis technique.

Les ingénieurs rencontrés considèrent les distributeurs comme étant les experts en ce domaine et concèdent les consulter afin de préparer la portion du devis relative au groupe électrogène. Deux ingénieurs rencontrés expliquent comme suit leurs motifs pour solliciter cette aide :

Ingénieur # 1 : « *En ce moment, quand j'ai des questions, je travaille souvent avec [nom d'un distributeur]. Avec [nom d'un distributeur] je vais avoir des réponses rapides. Donc point de vue questions ingénierie, sizing, dessin, pour être capable de dire " est-ce que... Ils sont où mes points d'appui, où est ma charge, j'ai toutes mes réponses rapides. »*

Ingénieur # 2 : « *Pour une génératrice, avec le moteur, les batteries, des choses comme cela, il faut que ce soit bien défini pour fonctionner avec, ensemble comme il faut et on prend l'avis d'un fournisseur pour cela. »*

Ce constat est également partagé par l'employé d'un distributeur qui est régulièrement contacté par des ingénieurs pour la conception de devis de groupe électrogène. Celui-ci



explique qu'il est normal, selon lui, qu'un ingénieur le contacte car ils ne peuvent pas tout connaître :

« Il ne peut pas connaître tout l'ingénieur. Vous voudriez qu'il connaisse tout, ça ne marche pas là. [...] Ce n'est pas de même que ça marche. [...] Puis c'est pour cela, moi ce que je pense des ingénieurs... Les ingénieurs qui font le meilleur job, c'est eux qui s'entourent des meilleurs conseillers. [...] »

« Les calculs de charge, je vous dirais... que... il ne faut pas que ce soit l'ingénieur qui les fasse. Vous allez trouver cela drôle là... Non mais, moi ce que je dis aux ingénieurs, c'est envoie-moi ta liste de charge, moi je vais les entrer dans le logiciel. Puis, je vais te revenir avec un rapport. Moi ma façon de fonctionner, je justifie toujours pourquoi je prends telle génératrice, dans le rapport il peut voir combien il y a de charges sur la machine, combien il y a de cordes pour le ... C'est quoi les chutes de tension, c'est quoi les chutes de fréquences, comme la pompe à feu. »

C'est ainsi que les ingénieurs justifient la sollicitation d'aide auprès des distributeurs au stade de la définition des besoins.

3.1.2. Le rapport de dimensionnement (« sizing report »)

Tel que mentionné au point 2.3.2, un ingénieur doit effectuer des calculs en tenant compte de facteurs de sécurité propres à l'immeuble afin de déterminer les besoins en matière de puissance de génératrice. Les résultats seront consignés dans un rapport de dimensionnement énonçant, par exemple, la puissance requise du moteur, celle de l'alternateur et de la génératrice recommandée.

Alors que la rédaction des rapports incombe aux ingénieurs qui sont les professionnels mandatés par l'OMHM, l'enquête démontre que des rapports de dimensionnement sont réalisés par des distributeurs à la demande même d'ingénieurs responsables de la rédaction des documents d'appel d'offres. Ainsi, c'est le distributeur qui définit les besoins de la génératrice pour le projet de l'OMHM et non l'ingénieur responsable de cette tâche et ce, alors même que ce distributeur sera éventuellement appelé par des entrepreneurs généraux afin de répondre à l'appel d'offres.

L'ensemble des témoins rencontrés affirment que le distributeur réalise gratuitement le rapport de dimensionnement pour l'ingénieur et sans aucune autre contrepartie. Cependant il apparaît évident que de cette manière le distributeur peut influencer le devis et placer son produit à l'avant-plan pour l'appel d'offres public à venir.

3.1.3. Comparaison entre le « sizing report » et le devis final

En effet, l'enquête révèle que le distributeur peut orienter les exigences de l'appel d'offres à venir lorsqu'il effectue le rapport de dimensionnement car le résultat demeure toujours en fonction de l'un de ses modèles de génératrices. Un rapport de dimensionnement fait par un distributeur indique le numéro d'un modèle précis de l'une des génératrices qu'il

met en marché qui rencontre ainsi les besoins de l'immeuble. Le distributeur fournit ensuite à l'ingénieur un devis qui inclut la description détaillée de la génératrice et qui correspond à sa fiche technique.

Par exemple, il ressort de l'enquête que plusieurs caractéristiques de la génératrice ciblée par le distributeur dans le rapport de dimensionnement apparaissent ensuite dans des devis. En effet, lorsqu'on compare la fiche technique des génératrices ciblées avec le devis d'appel d'offres, plusieurs caractéristiques sont identiques, plus particulièrement :

- Puissance de la génératrice (kW)
- Puissance de l'alternateur (kW et kVA)
- Puissance de démarrage (kVA)
- Volume du moteur (L)
- Puissance du moteur (HP)
- Dimension du cabinet de l'inverseur (mm)

Certaines caractéristiques de la génératrice proposée dans le rapport de dimensionnement provenant du distributeur sont donc ensuite devenues des exigences à respecter dans le devis de l'appel d'offres de l'OMHM. Il devient alors facile pour le distributeur de s'assurer que ses génératrices seront conformes aux exigences de l'appel d'offres auquel il pourra être amené à participer en tant que fournisseur de la génératrice.

3.2. La conception des devis

En théorie, après avoir terminé l'étape initiale de la détermination des besoins du groupe électrogène à installer dans le bâtiment visé, les ingénieurs doivent rédiger les devis techniques à joindre aux documents d'appel d'offres publics. Le groupe électrogène fait partie du devis électrique où apparaissent toutes les spécificités que la génératrice doit rencontrer aux fins d'une soumission conforme.

Cependant, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général permet de constater que la sollicitation des distributeurs par les ingénieurs se poursuit au-delà de la rédaction du rapport de dimensionnement, pouvant mener à une participation à la rédaction du devis électrique relatif au groupe électrogène.

3.2.1. La sollicitation des distributeurs par les ingénieurs mandatés par l'OMHM

L'enquête du Bureau de l'inspecteur général démontre que des ingénieurs mandatés par l'OMHM sollicitent un distributeur afin d'obtenir son assistance lors de la conception du devis pour le groupe électrogène. Les ingénieurs rencontrés expliquent qu'ils contactent un seul fournisseur et c'est habituellement le même pour chacun des projets qu'ils ont à réaliser. Les rencontres menées par les enquêteurs mettent en lumière à quel point cette pratique est généralisée lorsque les ingénieurs préparent le devis du groupe électrogène.



L'exemple suivant démontre l'étendue de la participation du distributeur à la conception des devis et son influence sur les choix faits par l'ingénieur. Pour ce projet, l'ingénieur avait d'abord effectué lui-même ses calculs pour le rapport de dimensionnement et selon ceux-ci, la puissance de la génératrice devait être de 125 kW. Néanmoins, l'ingénieur demande à l'employé d'un distributeur de les valider et de lui envoyer un devis pour le groupe électrogène en lui indiquant les charges à raccorder sur la génératrice :

De : [redacted] [mailto:[redacted]@[redacted].com]

Envoyé : 9 [redacted] 2017 15:38

À : [redacted] <[redacted]@[redacted].ca>

Objet : [redacted]-OMHM-Hab. [redacted]-Remplacement groupe électrogène

Bonjour M. [redacted]

Je vous ai déjà parlé de 3 projets de remplacement de génératrices avec l'OMHM. Voici le premier projet pour l'habitation [redacted]. En premier lieu, pourriez-vous me valider le calcul ci-joint que j'ai réalisé avec votre logiciel "[redacted]" ?

Les charges à raccorder sur l'urgence sont :

- Charges mécanique : 5HP + 5HP
- Ascenseur : 15HP
- Éclairage et prises : 35KVA
- Pompe incendie : 25HP

La nouvelle génératrice sera installée à l'extérieur avec capot insonorisé de 55dBA à 3m.

Pourriez-vous m'envoyer le devis, l'estimation budgétaire ainsi que les spécifications techniques. Nous souhaitons aller en soumission d'ici la fin du mois courant.

Merci.

Image 2. Les éléments nominatifs permettant d'identifier des individus ont été caviardés. Le soulignement a été ajouté pour les fins de ce rapport.

À la suite de quelques échanges concernant les particularités du projet, l'employé du distributeur lui renvoie un nouveau rapport de dimensionnement mais propose une puissance de 100 kW plutôt que 125 kW tel qu'initialement déterminé par l'ingénieur.

RE: [redacted]-OMHM-Hab. [redacted]-Remplacement groupe électrogène



Bonjour M. [REDACTED]

J'ai pris pour acquis qu'on parle ici d'un groupe électrogène diesel.

J'arrive avec un groupe de 100kW, chargé à 77kW, ce qui offre une possibilité d'expansion de 14kW pour du futur. Un 80kW pourrait faire la job, mais il n'offre pas le 10% de marge exigé par le CSA C282 au-dessus de la charge calculée. Si c'est OK pour vous, j'airai de l'avant avec le devis pour ce modèle. Si 14kW de jeu n'est pas convenable pour vous, alors ça sera un 125kW.

Pour le budget, voir le fichier joint.

SVP me confirmer que le 100kW est OK pour vous ou non, que c'est un groupe diesel, et je ferai le devis en conséquences.

Salutations,

L'ingénieur répond ensuite au distributeur qu'il peut « aller de l'avant avec 100kw », acceptant ainsi de modifier son choix initial suivant la suggestion du distributeur. Le lendemain, le distributeur envoyait un devis à l'ingénieur pour une génératrice ayant une puissance de 100 kW pour le projet de l'OMHM.

Ainsi, cet exemple démontre que la prise de contact entre l'ingénieur mandaté par l'OMHM et le distributeur ne se limite pas qu'à une collecte d'information quant aux modèles de génératrices disponibles sur le marché. Bien au contraire, il est possible de constater que le distributeur réussit à modifier le rapport de dimensionnement de l'ingénieur et se charge de rédiger le devis pour l'ingénieur. De surcroit, dès son premier courriel reproduit ci-haut, l'ingénieur rappelle au distributeur qu'un total de trois projets de remplacement de génératrices pour l'OMHM sont à venir. Cela illustre la teneur de la relation entre l'ingénieur et le distributeur, soit que le premier perçoit le second comme étant un collaborateur à long terme.

L'enquête démontre qu'il ne s'agit pas d'un cas de figure isolé. En effet, plusieurs ingénieurs rencontrés expliquent avoir besoin, eux aussi de cette aide car le fonctionnement d'une génératrice est très complexe et l'expertise du distributeur leur est essentielle. Par exemple, un ingénieur ayant plusieurs années d'expérience a admis que le projet sur lequel il travaillait était son premier devis de génératrice et que c'est pour cette raison qu'il a communiqué avec le distributeur.

Pourtant, les contrats de services professionnels entre les firmes d'ingénieurs et l'OMHM indiquent très clairement que les mandats qui pourraient leur être confiés incluent souvent des travaux de groupe électrogène.

Contrat #1 : « Parmi les mandats d'expertise et/ou de réalisation de projets généralement octroyés, les exemples suivants illustrent les problématiques les plus souvent rencontrées :

- *Remplacement et modernisation de systèmes électromécaniques désuets (Système de ventilation, de climatisation, des groupes électrogènes, d'alarme incendie, d'extincteurs automatiques) [...] »*

Contrat #2 : « Parmi les mandats d'expertise et/ou de réalisation de projets généralement octroyés, les exemples suivants illustrent les problématiques en électromécaniques les plus souvent rencontrés à l'OMHM :

[...]

- Travaux d'installation et modernisation de génératrice; »

D'autres ingénieurs rencontrés expliquent qu'ils travaillent de cette façon depuis plusieurs années et qu'ils ont une très bonne collaboration des distributeurs lorsqu'ils ont besoin d'aide. Certains ajoutent même qu'il est plus simple de se fier à l'expertise des distributeurs pour les génératrices car ils connaissent mieux la norme C-282 qu'eux-mêmes.

3.2.2. L'envoi du devis à l'ingénieur

À la demande de l'ingénieur, le distributeur lui envoie ensuite le devis par courriel sous forme de pièces jointes avec les spécifications de la génératrice. Un employé d'un distributeur a même soutenu durant une rencontre que c'était une partie de son travail que d'offrir un soutien technique pour les génératrices aux ingénieurs. Cet employé explique que le temps de rédaction d'un devis prend en moyenne trois heures de travail, mais peut varier en fonction du projet. Un autre témoin rencontré ayant plusieurs années d'expérience dans l'industrie a expliqué qu'à cause la complexité d'un projet, la rédaction d'un devis pourraient avoir nécessité plus de 15h00 de travail.

Tous les témoins rencontrés affirment néanmoins que ce travail de rédaction est fait gratuitement par les distributeurs et sans aucune promesse. Selon l'un d'entre eux, cela fait partie de sa stratégie de vente pour l'OMHM qui est « un gros client » pour son entreprise. En fait, pour ce dernier, l'écriture des devis vise principalement trois objectifs : maintenir de bonnes relations avec les ingénieurs, empêcher des erreurs dans le devis et augmenter ses opportunités de vendre des génératrices.

Cet employé illustre comme suit l'avantage de maintenir une bonne relation avec les ingénieurs :

« Si on veut être en business, il faut qu'on vende [...] Mais comment est-ce qu'on peut vendre ? Quelle stratégie on peut avoir ? Bien c'est clair que si on a l'ingénieur de notre bord [...] qu'on a "débuggué" avec lui tout ce qu'on peut avoir comme "bug" et qu'on n'a pas de troubles après... Bien un on est capable d'être plus compétitif parce qu'au lieu de prévoir dans mon coût de renvoyer mon technicien trois fois sur le chantier, bien je vais le renvoyer juste une fois. »

Toujours selon ce témoin, les ingénieurs n'ont pas les connaissances nécessaires à la rédaction d'un devis de génératrices. Sa participation évite que des erreurs soient commises et lui permet de mieux préparer son prix pour l'appel d'offres.

En somme, bien que ce travail soit réalisé gratuitement par les distributeurs, il appert que cela fait partie d'une stratégie pour élargir leurs opportunités de vente. En participant à la rédaction des devis, les distributeurs connaissent à l'avance les exigences, contrairement à leurs concurrents, et peuvent préparer des propositions de prix plus compétitives pour les soumissionnaires qui les contacteront.

3.2.3. Comparaison entre les devis rédigés par les distributeurs et ceux publiés dans les appels d'offres de l'OMHM

Dans les cas où c'était possible, le devis rédigé par le distributeur pour le compte de l'ingénieur a été comparé avec le devis final accessible à tous les soumissionnaires dans le SEAO. L'objectif de cette analyse était de vérifier si les ingénieurs révisaient les devis reçus du distributeur et le cas échéant, dans quelle mesure.

L'enquête révèle que certains ingénieurs effectuent bel et bien une révision du document et modifient plusieurs articles du devis avant de le soumettre à l'OMHM. Par contre, l'étendue de ces révisions varie selon les ingénieurs concernés. L'examen des documents contractuels démontre que des portions du devis obtenu des distributeurs se retrouvent intégralement dans le devis final. Dans trois cas étudiés, l'ingénieur n'a effectué aucune modification au devis reçu du distributeur avant de l'intégrer dans l'appel d'offres.

Pour un des projets analysés, les enquêteurs ont obtenu copie des échanges entre l'ingénieur et son contact chez un distributeur lors de la conception des devis. Les documents obtenus par les enquêteurs montrent que les deux individus échangent à propos des caractéristiques de la future génératrice comme le silencieux, sa puissance et son tuyau d'échappement. En plus du devis, le distributeur lui a aussi envoyé le dessin d'une génératrice pour ce même projet et l'ingénieur répond qu'il va « faire en sorte qu'elle fasse l'affaire » :

De : [REDACTED] <[REDACTED]@[REDACTED].ca>
Envoyé : 4 [REDACTED] 2020 14:35
À : [REDACTED] <[REDACTED]@[REDACTED].ca>
Objet : RE: dessin [REDACTED]

Merci!

Je vais faire en sorte qu'elle fasse l'affaire!

Entre-temps, j'attends ta réponse pour le dégagement de chaleur qui est moitié moins grand qu'avec l'autre modèle!

Est-ce que le devis va changer beaucoup étant donné que c'est un autre style de machine?

Salutations!

[REDACTED], ing

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] (Québec)

[REDACTED]

Bur : [REDACTED] Cell : 514-[REDACTED]

L'ingénieur demande également au distributeur si les modifications en ce qui concerne le modèle de la génératrice modifieront le devis pour cet appel d'offres, demande à laquelle le distributeur répond que « le devis [sic] changera pas beaucoup » en pointant les modifications nécessaires. Les deux individus continuent d'échanger sur les besoins de la génératrice pour ce projet et l'ingénieur lui fait part des problématiques avec le silencieux pour ce projet et demande des solutions possibles au distributeur. Au terme du dernier courriel envoyé, l'ingénieur arrête son choix sur un des silencieux du distributeur :

« J'ai trop de restriction pour la hauteur alors je vais opter pour ton silencieux [nom du modèle] modèle [numéro du modèle].

[...]

Pourrais-tu me refaire ton calcul avec ce silencieux qui sera fourni par vous ! De plus, étant donné que vous fournissez le silencieux, juste modifier la partie du devis du silencieux SVP, item 12 du devis et ajouter ce tu crois qu'il manque ! »

Cette réponse indique que l'ingénieur semble déjà convaincu du résultat de l'appel d'offres à venir, et ce, bien des semaines avant l'affichage. De plus, lors de sa rencontre avec les enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général, cet ingénieur s'est défendu de ne pas modifier le devis du distributeur, mais a convenu que les caractéristiques de la génératrice, elles, demeureraient inchangées :

« Bien non il y a des affaires de modifiées. C'est certain qu'il y a des affaires de modifiées. Nous on modifie quelque chose nous autres, et puis en passant, si tu regardes les, le devis je ne sais pas comment [Nom du distributeur] l'a parti au tout début, mais le devis de [Nom du distributeur], ce qui est changé, c'est comme je te dis, ce n'est pas les caractéristiques de la machine, ça, ça reste pareil, mais c'est ce qui va à côté de la machine. Que ce soit l'abri insonorisé, que ce soit...si c'est un abri insonorisé et bien la façon de l'alimenter, le type de réservoir, qu'est-ce qu'on veut, regarde, ça c'est nous autre qui le modifie.

Q : Est-ce que cela vous arrive de contacter [nom d'un distributeur] pour lui demander un devis et que vous le preniez pour le mettre dans votre devis ?

R : Le devis qui va arriver, s'il vient [nom d'un distributeur] parce que comme je te dis il y a des sections qui peuvent venir [nom d'un distributeur], il y a des sections qui peuvent venir [nom d'un autre distributeur] et puis il y a des sections qui peuvent venir d'un autre manufacturier... De façon générale, il y a des choses qui sont innovatrices, alors là on n'a pas le choix. On va se servir de, on va se servir de... d'une section peut-être là. Comme je te dis je ne peux pas réinventer la roue [...] Oui ça va arriver. »

Cet extrait illustre la proximité entre l'ingénieur et le distributeur au stade de la conception des devis de groupe électrogène et le traitement favorable accordé à un distributeur de génératrice.

3.3. Exigences spécifiques à la génératrice mise en marché par le distributeur

La collaboration entre un distributeur et un ingénieur au stade de la définition des besoins et de la conception des devis peut mener à l'inclusion aux documents d'appel d'offres de spécifications qui avantagent un modèle de groupe électrogène du distributeur ayant participé à la rédaction du devis. Au-delà de l'exemple précédent d'inclusion intégrale du devis rédigé par le distributeur, il peut s'agir de spécifications relatives à la puissance du moteur, au choix de l'alternateur et du produit de référence dans le devis.

3.3.1. La puissance de la génératrice

La puissance d'une génératrice se mesure en kilowatt et tel qu'indiqué précédemment, ce choix est fait lors de la conception des devis en fonction des besoins auxquels la génératrice devra répondre en cas d'urgence. Pour les bâtiments de l'OMHM, la puissance des différents groupes électrogènes varie entre 50 et 200 kW suivant la nature du projet.

Le prix d'une génératrice est généralement lié à sa puissance et tend à augmenter en fonction de cette dernière. Les manufacturiers offrent des modèles de différentes puissances mais certains sont plus compétitifs dans des gammes de puissances particulières. Par exemple, un manufacturier peut offrir un modèle avec une puissance maximale de 100kW mais avec un moteur plus petit donc moins dispendieux que ses concurrents. Il peut donc s'avérer avantageux pour un distributeur d'exiger une puissance très précise pour le groupe électrogène et qui correspond justement à un des modèles qu'il met en marché.

L'enquête a permis d'identifier un tel cas d'un moteur dont la puissance exigée au devis électrique était telle qu'un distributeur était avantagé comparativement à ses concurrents. Les deux appels d'offres en cause exigeaient que la puissance de la génératrice soit de X⁸ kW, soit une puissance légèrement supérieure au 150 kW que ses concurrents peuvent offrir avec leurs génératrices. Ces concurrents doivent alors proposer un modèle plus puissant de 180 kW et qui sera conséquemment plus dispendieux que leur modèle à 150 kW.

Qui plus est, l'enquête démontre que l'inclusion d'une telle puissance spécifique dans un appel d'offres résulte de la consultation du distributeur concerné par l'ingénieur mandaté par l'OMHM.

Lorsqu'il a été rencontré par des enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général, un employé du distributeur convient que c'est lui qui détermine dans le rapport de dimensionnement la capacité de la génératrice en fonction des charges prescrites. Bien qu'il reconnaisse que la mention au devis d'une puissance précise en kW serait de nature à avantager son employeur, il précise qu'il ne « fait pas ça » :

« On ne veut pas empêcher la compétition [...] Je vais vous donner un exemple qui me passe en tête là, j'ai un modèle de génératrice, il fait [X] kW, le standard du marché c'est 150 ou 180. Si on veut faire un devis dirigé, on va marquer un devis [X] kW tous mes concurrents vont être obligé de "quoter " 180, je viens de toutes les tasser... Mais nous autres on ne fait pas ça. »

Or, un des ingénieurs responsables d'un des projets exigeants ladite puissance de [X] kW tient des propos différents. Non seulement confirme-t-il la participation du distributeur à la rédaction du devis, mais il ajoute qu'il ne peut expliquer l'origine de cette mention spécifique dans son devis à titre de besoin puisque ce n'est pas lui qui a fait les calculs ni déterminé la puissance de la génératrice.

« Q : Comment expliques-tu ce [X kW] là ?

⁸ Afin de ne pas divulguer les informations nominatives permettant d'identifier l'entreprise ou le témoin visé, l'inspectrice générale utilise d'autres valeurs que la puissance réelle du groupe électrogène visé dans l'exemple.

R : Bien c'est... Bien honnêtement ouais, c'est le devis de [Nom du distributeur] »

Cet échange donne la mesure de l'influence qu'ont les distributeurs de génératrices sur les ingénieurs à l'égard de ces aspects du devis qu'ils ont pourtant la responsabilité de déterminer. Il illustre l'impact sur l'appel d'offres que peut avoir la collaboration entre ingénieurs et distributeurs au stade de la définition des besoins.

3.3.2. L'alternateur

Un alternateur sert à transformer l'énergie thermique du moteur en énergie électrique que le groupe électrogène produira en cas d'urgence. Il s'agit d'une composante essentielle d'un groupe électrogène et chaque distributeur offre des alternateurs ayant des caractéristiques différentes.

Dans un appel d'offres, les enquêteurs ont constaté que la puissance exigée dans le devis électrique pour l'alternateur était identique à celle du produit d'un distributeur dont l'employé avait également participé à la conception du devis avec l'ingénieur mandaté par l'OMHM. Les images reproduites ci-dessous présentent l'extrait du devis électrique et la fiche technique du distributeur/manufacturier :

Extrait du devis relatif à l'alternateur

25.7 GROUPE ÉLECTROGÈNE (SUITE)
7.8 ALTERNATEUR :
.1 ALTERNATEUR : CONFORME À LA NORME NEMA MG-1.
.2 PUISSANCE NOMINALE EN TRIPHASÉ aa KW, bb KVA, 347/600 VOLTS, 60 CYCLES
ISOLATION CLASSE H , ÉLÉVATION DE TEMPÉRATURE DE ee °C DANS UNE
TEMPÉRATURE AMBIANTE DE 40°C, PUISSANCE DE DÉMARRAGE DE 345 KVA
SOUS UNE CHUTE DE TENSION TRANSITOIRE DE ■ %.

Extrait de la fiche technique du manufacturier

PUISSANCE en kW	aa
PUISSANCE EN KVA	bb
CLASSE	H
ÉLÉVATION DE TEMPÉRATURE en degré Celsius	ee

Afin de préserver l'identité de l'entreprise, les informations nominales permettant d'identifier le distributeur ont été caviardées.

La comparaison entre ces deux documents montre que les exigences de l'alternateur pour la puissance en kilowatt (aa), kilovoltampère (bb) et l'élévation de température (ee) sont identiques à celles de la fiche technique du manufacturier avec son distributeur associé.

Autrement dit, certaines des exigences clés de l'alternateur que tous les soumissionnaires doivent respecter pour être conformes correspondent à celles d'un modèle existant et mis en marché par un distributeur.

Pareillement à la puissance de la génératrice, il est possible que les besoins du bâtiment requièrent, pour l'alternateur, les spécifications techniques apparaissant au devis électrique. Cependant, ces exigences doivent avoir été déterminées par l'ingénieur, qui est le professionnel neutre au service de l'OMHM et qui n'aura pas d'intérêt dans l'appel d'offres ultérieur. Or, des documents obtenus durant l'enquête démontrent que la puissance de l'alternateur n'a pas été établie par l'ingénieur mais plutôt par l'employé du distributeur qui a participé à la conception du devis.

En effet, l'ingénieur a d'abord envoyé son devis préliminaire au distributeur et qui indiquait une puissance de 100 kW pour l'alternateur. Il a sollicité ses commentaires, tant sur son devis ainsi que sur d'autres plans pour le projet de l'OMHM. Ensuite, l'employé du distributeur lui a renvoyé un nouveau devis comportant des modifications incluant la puissance requise de l'alternateur. Dans le devis du distributeur, la puissance de l'alternateur a été augmentée à [aa] kW et [bb] kVA et non 100 kW tel qu'il apparaissait dans le devis préliminaire.

Tel que le démontre le tableau ci-dessous, c'est finalement la puissance choisie par le distributeur qui a été inscrite dans le devis pour l'appel d'offres de ce projet.

COLONNE A : DEVIS INITIAL DE L'INGÉNIEUR	COLONNE B : DEVIS DU DISTRIBUTEUR	COLONNE C : DEVIS DE L'APPEL D'OFFRES PUBLIC
25.6.9 ALTERNATEUR DE TYPE PMG	1.7.8 Alternateur	7.8 ALTERNATEUR
.1 ALTERNATEUR : CONFORME A LA NORME NEMA MG-1.	.1 Alternateur : conforme à la norme NEMA MG-1.	.1 ALTERNATEUR : CONFORME A LA NORME NEMA MG-1.
.2 PUISSANCE NOMINALE EN TRIPHASE, 100 KW, 347/600 VOLTS, 60 CYCLES, CLASSE H, ÉLEVATION DE TEMPÉRATURE DE 1300C AVEC UNE TEMPERATURE AMBIANTE DE 40° C	.2 Puissance nominale en triphasé, [aa] KW, [bb] KVA, 347/600 volts, 60 cycles, isolation classe H, élévation de température de [ee] °C dans une température ambiante de 40°C, puissance de démarrage de [cc] KVA sous une chute de tension transitoire de [dd] %.	.2 PUISSANCE NOMINALE EN TRIPHASÉ, [aa] KW, [bb] KVA, 347/600 VOLTS, 60 CYCLES, ISOLATION CLASSE H, ÉLEVATION DE TEMPÉRATURE DE [ee]°C DANS UNE TEMPÉRATURE AMBIANTE DE 40°C, PUISSANCE DE DÉMARRAGE DE [cc] KVA SOUS UNE CHUTE DE TENSION TRANSITOIRE DE [dd] %.
.3 CHAMP TOURNANT, SANS BALAI	.3 Champ tournant, sans balai	.3 CHAMP TOURNANT, SANS BALAI
.4 À L'ÉPREUVE DES ÉGOUTTEMENTS.	.4 À l'épreuve des égouttements.	.4 À L'ÉPREUVE DES ÉGOUTTEMENTS.

.5 ENROULEMENT <u>DES</u> AMORTISSEURS	.5 Enroulements amortisseurs	.5 ENROULEMENTS AMORTISSEURS.
.6 DU TYPE SYNCHRONE	.6 Du type synchrone	.6 DU TYPE SYNCHRONE
.7 ROTOR ÉQUILIBRÉ DE FAÇON DYNAMIQUE ET ALIGNÉ EN PERMANENCE AVEC LE MOTEUR GRÂCE À UN ACCOUPLEMENT À DISQUE SOUPLE.	.7 Rotor équilibré de façon dynamique et aligné en permanence avec le moteur grâce à un accouplement à disque souple.	.7 ROTOR ÉQUILIBRÉ DE FAÇON DYNAMIQUE ET ALIGNÉ EN PERMANENCE AVEC LE MOTEUR GRÂCE À UN ACCOUPLEMENT À DISQUE SOUPLE.
.8 EXITATRICE : À AIMANT PERMANENT (PMG).	.8 Excitatrice a aimant permanent (PMG) procurant une capacité de 300% pendant 10 secondes et 150% pendant 1 minute. Cette performance assure l'amorçage initial de l'alternateur en toute condition, et permet une coordination sélective avec les disjoncteurs en aval (tel que requis par les articles 8.6 et 8.7.1 du CSA C282-09).	.8 EXCITATRICE A AIMANT PERMANENT (PMG) PROCURANT UNE CAPACITÉ DE 300% PENDANT 10 SECONDES ET 150% PENDANT 1 MINUTE. CETTE PERFORMANCE ASSURE L'AMORÇAGE INITIAL DE L'ALTERNATEUR EN TOUTE CONDITION, ET PERMET UNE COORDINATION SÉLECTIVE AVEC LES DISJONCTEURS EN AVAL (TEL QUE REQUIS PAR LES ARTICLES 8.6 ET 8.7.1 DU CSA C282-09).
.9 ISOLANT DU ROTOR : EEMAC CLASSE H.	.9 Boîtier de jonction permettant un accès facile au(x) disjoncteur(s).	.9 BOITIER DE JONCTION PERMETTANT UN ACCÈS FACILE AU(X) DISJONCTEUR(S).
.10 PROTECTION DE L'ALTERNATEUR DE TOUTES SES SURCHARGES, PAR LE PANNEAU DE CONTRÔLE DU GROUPE.		
.11 PUISSANCE EFFECTIVE À UNE TEMPÉRATURE AMBIANTE DE 40 °C : 100% DE LA PLEINE CHARGE EN RÉGIME « STANDBY ».		

La comparaison entre le devis du distributeur (colonne B) et le devis final (colonne C) démontre que l'ingénieur a recopié intégralement le devis du distributeur, y compris la

réduction du nombre total de paragraphes et la coquille au point « .5 ». En plus d'avoir réduit le nombre de paragraphes de 11 à 9, au point « .5 », une coquille apparaît au mot « enroulement » et il manque un déterminant alors que l'ingénieur l'avait correctement écrit dans son devis initial (« enroulements amortisseurs »).

3.3.3. Le choix du produit de référence

Un produit de référence est un modèle particulier spécifié dans le devis qui rencontre les exigences du groupe électrogène du projet et qui établit les bases d'évaluation pour tous les autres modèles soumis en équivalence. Depuis 2018, au moins 8 devis examinés par les enquêteurs comportaient non seulement toutes les exigences du groupe électrogène (moteur, disjoncteur, système de pompe, etc.), mais également un modèle de génératrice qui répondait à toutes ces exigences :

« Le groupe électrogène décrit correspond au modèle [nom du modèle] de [nom de l'entreprise], distribué par [nom du distributeur]. »

Or, l'enquête révèle que lorsqu'un distributeur participe à la conception des devis, c'est son modèle de génératrice qui est indiqué comme modèle de référence. Cela lui confère un avantage indéniable. En effet, du point de vue de l'entrepreneur général, il est plus simple d'inclure le modèle de référence dans sa soumission, car il s'assure ainsi qu'elle sera conforme aux exigences de l'appel d'offres.

Certes, quelques devis analysés par les enquêteurs mentionnent le nom d'autres manufacturiers jugés équivalents acceptables. Cependant, il n'est pas fait référence à un modèle précis de ces autres manufacturiers. Cela signifie donc que l'entrepreneur général qui voudrait opter pour une autre génératrice devrait se charger de contacter les distributeurs mettant en marché les produits de ces autres manufacturiers, identifier une génératrice qui répondrait aux besoins de l'OMHM et ensuite, la soumettre pour approbation à titre d'équivalence par l'organisme.

Les entrepreneurs généraux rencontrés par le Bureau de l'inspecteur général confirment qu'ils considèrent qu'il leur est plus facile de soumissionner avec le produit de référence :

Entrepreneur #1 : « C'est plus facile d'utiliser la machine qui est spécifié, il n'y a pas de modifications à faire au plan, il n'y a pas de modification nulle part à faire, tout est déjà fait, le travail est déjà fait. »

Entrepreneur #2 : « Nous on quote toujours, quand on a une soumission, on quote toujours avec le matériel spécifié dans le devis. On n'est pas le genre d'entreprise... L'ingénieur nous dit ça, l'ingénieur on lui dit c'est correct. »

Outre la génératrice, l'enquête démontre que les devis comportent aussi une référence à l'égard d'autres composantes essentielles du groupe électrogène. Par exemple, dans le cadre d'un appel d'offres publié en 2019, le devis indiquait également un produit de référence pour l'inverseur automatique :



L'INVERSEUR AUTOMATIQUE DÉCRIT CORRESPOND AU MODÈLE [REDACTED] ET [REDACTED] DE [REDACTED], DISTRIBUÉ PAR [REDACTED], AVEC LES ÉQUIPEMENTS ASSOCIÉS. LES FRAIS D'INSTALLATIONS INHÉRENTS À UNE ÉQUIVALENCE SERONT À LA CHARGE DE L'ENTREPRENEUR.

Ainsi, les documents d'appel d'offres comportaient deux modèles de référence (l'inverseur automatique et la génératrice) identifiant deux produits essentiels au groupe électrogène et mis en marché par le même distributeur. Or, il s'avère qu'au moment de la rédaction des documents d'appel d'offres, un des employés de ce dernier avait soumis à l'ingénieur mandaté par l'OMHM un devis spécifiant ces deux modèles et que celui-ci n'avait effectué aucune modification avant la publication des documents au SEO.

3.4. Les équivalences

L'objectif des demandes d'équivalence est de stimuler la concurrence afin d'obtenir un prix plus compétitif entre les soumissionnaires. Il est donc à l'intérêt du donneur d'ouvrage que ces clauses soient rédigées de façon à encourager les entrepreneurs à prendre l'initiative de propositions avantageuses pour le donneur d'ouvrage.

Tel que mentionné ci-haut à la section 3.3.3, il revient aux soumissionnaires de démontrer que leur produit est bel et bien équivalent au produit de référence. Pour sa part, l'organisme public doit traiter ces demandes équitablement. Si une demande d'équivalence est acceptée, cela signifie que celui-ci juge que le produit est d'une qualité égale au produit de référence indiqué dans le devis.

L'enquête a permis de mettre à jour des clauses d'équivalences restrictives dans certains appels d'offres de l'OMHM. Une clause trop restrictive peut décourager les soumissionnaires à présenter des équivalences et ainsi avantager le produit de référence dans le devis.

3.4.1. Le crédit pour la demande d'équivalence

Pour au moins cinq appels d'offres, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général a identifié un type de clause d'équivalence qui demandait aux soumissionnaires d'offrir un crédit à l'OMHM pour le produit équivalent proposé par le soumissionnaire. Voici un exemple de ce type de clause :

1.8. ÉQUIVALENCE

- Le groupe électrogène décrit correspond au modèle de [REDACTED] distribué par [REDACTED], avec les équipements associés et c'est avec cet équipement que les entrepreneurs doivent déposer leurs propositions. Si, par contre, un entrepreneur désirait proposer un groupe électrogène en équivalence, il peut le faire, en annexe. Les frais d'installation inhérents à l'équivalence seraient à la charge de l'entrepreneur et il devra alors fournir les renseignements suivants:
- Le crédit offert pour le groupe proposé;

En application d'une clause de cette nature, avec crédit, le contrat est octroyé au soumissionnaire ayant déposé la soumission conforme la plus basse avec le produit spécifié. C'est dans un second temps seulement que l'équivalence serait analysée et ce, uniquement si l'adjudicataire l'a proposée en annexe de sa soumission avec un crédit. Conséquemment, les équivalences que d'autres soumissionnaires pourraient avoir trouvées ne seront jamais considérées même si leur soumission aurait pu être la moins élevée en tenant compte du crédit.

Le fait que la soumission doive être faite avec le modèle et la marque spécifiés et qu'un tel crédit soit exigé représente un avantage pour le distributeur dont le produit est le modèle de référence au devis. Les entrepreneurs sont alors peu incités à proposer des équivalents d'autant qu'ils doivent de toute façon soumissionner avec le produit de référence. De plus, une telle exigence pénalise le donneur d'ouvrage car, pendant l'appel d'offres, elle ne stimule pas la concurrence parmi les distributeurs potentiels de génératrices.

Pour un soumissionnaire, une telle clause d'équivalence signifie que s'il s'en tient au produit désigné, il n'a pas d'autre démarche à faire pour se conformer aux conditions de l'appel d'offres ni à se préoccuper d'évaluer un crédit à consentir sur le prix d'un produit équivalent moins cher qu'il aurait pu trouver. Conjointement, ces deux constats avantagent le distributeur dont le produit est le modèle de référence au devis.

3.4.2. L'omission d'un compétiteur

Dans plusieurs des clauses de devis examinés, en sus du produit de référence, trois manufacturiers avec leur distributeur respectif sont considérés comme fournissant des « produits équivalents acceptables » sans toutefois spécifier un de leur modèle en particulier. Il revient donc au soumissionnaire de vérifier auprès des distributeurs de ces trois entreprises si un de leur modèle pourrait répondre aux besoins de l'OMHM.

L'enquête révèle que lorsqu'un des distributeurs est impliqué dans la rédaction des devis tel que démontré à la section 3.2, il omet une quatrième entreprise (ci-après « l'entreprise B ») de cette liste en raison de la perception négative de ce dernier des produits de son concurrent. Cet article du devis est généralement rédigé de cette façon :

LE GROUPE ÉLECTROGÈNE DÉCRIT CORRESPOND AU MODÈLE [REDACTÉ] DE [REDACTÉ], DISTRIBUÉ PAR [REDACTÉ], AVEC LES ÉQUIPEMENTS ASSOCIÉS. LES FRAIS D'INSTALLATIONS INHÉRENTS À UNE ÉQUIVALENCE SERONT À LA CHARGE DE L'ENTREPRENEUR. PRODUITS ÉQUIVALENTS ACCEPTABLES SI LES ÉQUIPEMENTS PROPOSÉS RENCONTRENT LES EXIGENCES TECHNIQUES DE CE DEVIS:

.1 **Entreprise C**, DISTRIBUÉ PAR [REDACTÉ].

.2 **Entreprise D**, DISTRIBUÉ PAR [REDACTÉ]

.3 **Entreprise E**, DISTRIBUÉ PAR [REDACTÉ]

Or, il est à noter qu'aucune justification technique au soutien d'une pareille exclusion ne ressort de l'enquête, d'autant plus que l'entreprise B a déjà fourni dans le passé certains modèles de ses génératrices pour des projets de l'OMHM.

Lors d'une rencontre avec les enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général, l'employé du distributeur ayant collaboré avec l'ingénieur à la formulation d'une clause comme celle apparaissant ci-haut, a confirmé qu'il avait une opinion négative de l'entreprise B et qu'il ne l'inscrivait jamais dans son devis :

« Si le devis est écrit par nous autres, vous allez toujours voir... Bon il y a cinq, dans le marché des génératrices là, il y a cinq manufacturiers. Là j'exclus les assembleurs de fond de cour [...] Essentiellement il y en a cinq. De ces cinq-là, je vous dirais qu'il y en a 4 que c'est des produits... c'est des produits de bonne qualité. Il y en a un, c'est vraiment un produit de qualité moindre. Moi ce que je dis aux ingénieurs, généralement je n'écris pas ce manufacturier-là, parce que je ne trouve pas... Le produit [entreprise B] c'est un produit vraiment de moins bonne qualité. [...] Moi je ne trouve pas qu'on rend service au client en faisant cela. [...] »

« Il y a juste [entreprise B] que je ne mets pas. »

Omettre une entreprise lors d'un appel d'offres de génératrice peut avantager le produit de référence car il n'en n'existerait que cinq au Québec qui distribuent des groupes électrogènes. En omettant une entreprise, c'est donc 20 % du marché qui n'est pas cité dans le devis qui pourrait potentiellement offrir un produit et stimuler la concurrence. De plus, selon les explications de l'employé cité ci-haut, ce ne sont pas non plus toutes les entreprises qu'il propose comme équivalent qui sont actives dans le segment de marché recherché par l'OMHM. En effet, l'employé en question explique qu'un manufacturier (ci-après l'entreprise C) qu'il propose parmi ses « produits équivalents acceptables » se spécialise dans des appareils de calibre bien plus important et ne soumissionne pratiquement jamais pour des génératrices du niveau dont l'OMHM a besoin :

« Sur les chantiers de l'OMHM là, vous ne verrez pas de [entreprise C] »

Ainsi, selon les explications de l'employé, en plus de citer sa propre génératrice comme produit de référence, il omet d'insérer l'entreprise B comme concurrent potentiel et propose l'entreprise C comme « produit équivalent acceptable » alors qu'il convient lui-même que cette entreprise C n'est pas active dans un marché comme celui de l'OMHM. L'analyse de plus d'une vingtaine de projets de l'OMHM depuis 2016 corrobore cette affirmation car aucune des génératrices de l'entreprise C n'a été installée par l'OMHM.

On ne peut pas reprocher à un employé d'une entreprise d'avoir une opinion négative d'un concurrent et de ne pas suggérer leurs produits mais cette opinion n'est pas objective car les deux entreprises sont concurrentes dans le même marché. Ce n'est pas le rôle ni le mandat de l'employé du distributeur d'ouvrir le marché mais bien celui de l'ingénieur responsable de la rédaction des devis. Les ingénieurs retenant une telle proposition se placent dans une position où leurs devis peuvent avantager le distributeur consulté.

3.5. Des contacts durant la période de publication de l'appel d'offres

Le responsable de l'appel d'offres est la personne désignée par le donneur d'ouvrage pour répondre aux questions des soumissionnaires durant l'appel d'offres. L'OMHM interdit par ailleurs aux soumissionnaires ou à toute personne qui agit pour ce dernier de communiquer avec une personne autre que le responsable de l'appel d'offres au sujet de celui-ci.

Or, des documents obtenus durant l'enquête démontrent que pour au moins trois appels d'offres, l'employé d'un distributeur a pris contact avec l'ingénieur mandaté par l'OMHM pour la rédaction des devis pendant la publication de l'appel d'offres. Ces échanges portaient principalement sur l'appel d'offres en cours d'affichage, notamment à l'égard de la section du devis électrique traitant du groupe électrogène. Pourtant, l'ingénieur n'était pas identifié comme responsable de l'appel d'offres et, partant, les questions ne devaient pas lui être dirigées.

Dans un cas observé, l'employé d'un distributeur avait envoyé un devis à l'ingénieur mandaté par l'OMHM lors de la préparation des documents d'appel d'offres. Au cours de la période d'affichage, le même employé du distributeur a repris contact avec l'ingénieur pour lui faire part des nombreuses différences entre son devis envoyé précédemment et celui publié sur le SEAO. Parmi ces différences, la puissance du groupe électrogène, l'interface de communication et le chauffage de l'abri avaient été modifiés et le devis ne spécifiait plus de modèle de référence. Le jour même, l'ingénieur lui répond qu'un addenda sera émis qui inclura la plupart de ses commentaires :

« Je vais émettre un addenda après la visite des soumissionnaires qui aura lieu ce jeudi et inclure vos commentaires pour vous permettre de soumissionner sauf pour quelques points suivant [sic] »

Dix jours plus tard, un addenda était publié avec les modifications recherchées par le distributeur dans son courriel et ajoutait la génératrice du distributeur comme produit de référence.

Dans le cas du second appel d'offres analysé, l'employé d'un distributeur a envoyé un courriel à l'ingénieur mandaté par l'OMHM, toujours pendant la période d'affichage de l'appel d'offres et sans que ce dernier n'en soit le responsable. Initialement, lors de sa publication, le devis ne spécifiait pas de produit de référence. Tel que le démontre le courriel ci-dessous, l'employé du distributeur a alors soulevé à l'ingénieur plusieurs enjeux à l'endroit du devis, dont la possibilité d'y ajouter le nom de la génératrice qu'il mettait en marché afin de l'aider à recevoir plus d'appels :



- 5- Si le nom de [REDACTED] pouvait apparaître dans l'addenda, ça nous aiderait. Normalement on a plein d'appels, mais lorsqu'on est pas nommé dans la liste des fournisseurs, on a presque pas d'appels. Pour ce projet, un seul contracteur nous a appelé.

Merci et bonne fin de semaine.

[REDACTED]
[REDACTED]

Deux semaines plus tard, un addenda était publié ajoutant aux documents d'appel d'offres la mention de la génératrice mise en marché par le distributeur comme produit de référence.

4. Constats et Analyse

4.1. Les contrats de services professionnels

Alors que des ingénieurs sont chargés de la conception des devis, ils permettent au distributeur qui n'est ni neutre ni indépendant d'en influencer la rédaction.

4.1.1. La conception de devis

L'enquête démontre que la prise de contact entre l'ingénieur mandaté par l'OMHM et le distributeur ne se limite pas qu'à une collecte d'information quant aux modèles de génératrices disponibles sur le marché. Bien au contraire, l'inspectrice générale constate plutôt que des ingénieurs font exécuter en tout ou en partie leur tâche de rédaction du devis pour le groupe électrogène par un distributeur de génératrice. Un ingénieur va jusqu'à incorporer l'entièreté du devis préparé par un distributeur dans les documents d'appel d'offres publics. Cette pratique est inacceptable et doit cesser car cela augmente les risques que ces devis avantagent ultimement le distributeur de génératrice lors de l'appel d'offres. Il ne serait jamais acceptable que l'OMHM demande directement à un distributeur de lui écrire un devis pour un appel d'offres public et pareille pratique ne saurait avoir cours par l'intermédiaire d'un ingénieur justement embauché pour le préparer.

Ainsi, les ingénieurs qui sollicitent l'assistance d'un seul distributeur pour concevoir un devis de génératrices dénaturent l'objet même de leur contrat de services professionnels avec l'OMHM. Ces contrats leur sont octroyés en tant qu'expert conseil indépendant n'ayant pas d'intérêts dans l'appel d'offres qui découlera de leur travail de conception. C'est aux ingénieurs que revient la responsabilité de définir les besoins et exigences du groupe électrogène en fonction des caractéristiques de l'immeuble de l'OMH. Ils ne peuvent s'en décharger en déléguant leurs responsabilités à cet égard en recourant aux services du distributeur d'un modèle de génératrice susceptible d'être acquis lors de cet appel d'offres. En s'adjoignant les services d'un tel distributeur qui pourra proposer ses génératrices et équipements lors de l'appel d'offres, les ingénieurs lui offrent l'avantage

indéniable de pouvoir en influencer le cours et d'obtenir des informations avant tous ses concurrents.

Il est pour le moins étonnant que les ingénieurs rencontrés n'aient pas trouvé anormal que le distributeur ne demande jamais d'être rémunéré pour les heures consacrées à la rédaction d'un devis. La raison d'être de ces entreprises est justement la vente de génératrices et non la rédaction neutre et indépendante de devis à titre gratuit.

Il est compréhensible qu'un distributeur offre un soutien aux ingénieurs dans l'objectif d'augmenter ses opportunités de vendre ses génératrices lors des appels d'offres publics à venir. L'inspectrice générale ne peut pas le blâmer d'agir ainsi car ce n'est pas son mandat de traiter équitablement tous les concurrents potentiels. C'est le rôle des ingénieurs de rédiger des devis qui ne favorisent pas de manière déloyale un concurrent afin de stimuler la concurrence et d'obtenir pour l'organisme public qui les mandate l'offre la plus avantageuse. Or, en abdiquant ainsi une partie de leurs responsabilités, ils offrent à un distributeur un accès privilégié aux documents d'appels d'offres.

Le fait que les distributeurs ne seront pas des soumissionnaires lors de l'appel d'offres n'est pas une excuse valable pour justifier cette pratique. Bien qu'il y ait d'autres travaux de construction à effectuer avec le groupe électrogène, un appel d'offres de remplacement ou d'installation d'un groupe électrogène implique nécessairement l'acquisition d'une génératrice. De ce fait, le distributeur se trouvera au minimum à être sollicité par des entrepreneurs généraux pour agir à titre de fournisseur ou de sous-traitant dans la soumission de ces derniers. Ainsi, que les devis du groupe électrogène représentent une portion essentielle ou accessoire des travaux, il est inconcevable que les distributeurs soient appelés à rédiger des documents d'appels d'offres auxquels ils répondront, même indirectement, par la suite.

Le fait que les ingénieurs jugent que les distributeurs soient les experts dans le domaine des génératrices n'est pas une excuse qui justifie cette pratique. Telles que l'indiquent les lettres de confirmation de mandat de l'OMHM, les ingénieurs se font octroyer ces contrats pour la conception des devis par l'OMHM en raison de leur expertise professionnelle dans des domaines techniques complexes comme celui des génératrices :

« Ce mandat comprenant toutes les études préparatoires et relevés nécessaires est consenti en tant qu'experts conseils en électricité/mécanique [...] »⁹ (soulignements ajouté)

De plus, dans deux des contrats de services professionnels analysés durant l'enquête, l'OMHM indique tout particulièrement que leur expertise pourrait être requise pour des travaux liés au groupe électrogène. Ainsi, lorsqu'une firme d'ingénieur dépose une soumission en vue d'obtenir un mandat, elle estime que ses ingénieurs ont l'expertise nécessaire pour le réaliser. Il est inacceptable qu'une fois le contrat obtenu, ceux-ci se retournent vers un distributeur pour les assister dans l'évaluation des besoins et la rédaction du devis. En étant dépendant à ces fins les conseils d'un distributeur, les

⁹ Extrait d'une lettre de confirmation d'un mandat professionnel envoyé à une firme d'ingénieur par l'OMHM.



ingénieurs se placent dans une position vulnérable puisqu'ils ne pourront valider ses propositions techniques ou le contredire sur le choix de certaines exigences.

4.1.2. *Les communications pendant l'appel d'offres de travaux de construction*

L'enquête a également révélé l'existence de communications entre ingénieurs et distributeurs de génératrices durant la publication d'au moins trois appels d'offres. Tel que mentionné à la section 3.5, ces échanges ont porté sur le contenu de la section du groupe électrogène du devis électrique à l'égard duquel le distributeur avait des questions et dont il cherchait à faire modifier le contenu afin de recevoir plus d'appels des soumissionnaires. Même s'il ne s'agit pas comme tel du fait d'un soumissionnaire mais de celui d'un sous-traitant potentiel, de tels échanges ne sont pas conciliables avec le cadre strict des communications durant la période de publication d'un appel d'offres public suivant lequel les soumissionnaires ne peuvent s'adresser qu'au responsable de l'appel d'offres.

De tels agissements compromettent l'impartialité des ingénieurs en tant que professionnels qui entretiennent un lien aussi étroit avec des distributeurs. Il est particulièrement préoccupant qu'une modification dans le sens demandé par le distributeur ait ensuite été apportée au devis. Ces canaux de communications non-officielles et les réponses des ingénieurs ne font qu'ajouter à l'apparence de favoritisme envers le distributeur impliqué dans la rédaction des appels d'offres.

À ce titre, l'inspectrice générale rappelle que la *Politique de Gestion contractuelle* dont l'OMHM s'est dotée comporte des exigences de loyauté et de confidentialité de la part de personnes qui, à l'instar des ingénieurs ici concernés, participent à l'élaboration de document contractuels :

« Tout administrateur, dirigeant ou employé de l'OMHM, ainsi que toute personne qui participe pour le compte de l'OMHM au processus de gestion contractuelle, doit agir avec loyauté et respecter la confidentialité des informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions, à moins que la loi ou un tribunal n'en dispose autrement »¹⁰

De telles communications non officielles pendant un appel d'offres ne peuvent être tolérées et toute question d'un fournisseur potentiel doit être transférée au responsable de l'appel d'offres.

4.1.3. *Les devis de performance*

Le 19 avril 2018, le législateur a apporté des modifications à la *Loi sur les cités et villes* en ajoutant l'article 573.1.0.14 qui a modifié la manière de rédiger des documents d'appel d'offres. Depuis cette intervention législative, le recours aux marques, modèles, numéros de série, etc. des produits recherchés est à éviter. Les besoins techniques doivent être énoncés en termes de performance ou d'exigence fonctionnelle. Ce n'est qu'à titre

¹⁰ *Politique de gestion contractuelle*, Office municipal d'habitation de Montréal, (PO 50-05), entrée en vigueur le 15 juin 2020, art. 7.5.4.

d'exception, à défaut de pouvoir exprimer autrement ses besoins techniques, qu'un donneur d'ouvrage peut alors cibler une marque ou un modèle en particulier (ce que la loi appelle des « caractéristiques descriptives »). Dans ce cas, il faut que puisse être considérée conforme toute équivalence à ces caractéristiques descriptives, donc au produit de référence spécifié.

L'inspectrice générale constate que dans sept des devis examinés, publiés depuis 2019, la rédaction des spécifications techniques ne respecte pas le libellé des modifications de la *Loi sur les cités et villes*¹¹. Ces devis sont toujours rédigés à l'aide de caractéristiques descriptives d'un modèle de génératrice plutôt qu'en terme de critères de performances ou d'exigences fonctionnelles. L'emprunt des devis obtenus des distributeurs ne convainc pas l'inspectrice générale que les ingénieurs responsables de la conception embauchés par l'OMHM se trouvaient dans une situation où il est impossible de rédiger des devis de performance.

Les devis de performance pour les groupes électrogènes ont pour objectif de stimuler la concurrence chez les distributeurs puisqu'ils expriment les besoins de l'OMHM en termes de résultats attendus et non pas en fonction d'un modèle de génératrice existant sur le marché. Les distributeurs ne pourraient plus ainsi être avantagés par la référence à un de leur modèle puisqu'il appartiendrait aux soumissionnaires de rechercher et proposer ceux qui répondent au meilleur prix aux exigences fonctionnelles de l'OMHM.

Enfin, un devis décrivant un groupe électrogène à l'aide d'un devis de performance n'a pas à contenir une clause d'équivalence. L'utilisation de devis ainsi rédigés élimine les risques observés avec les clauses d'équivalences présentées dans ce rapport telles que l'omission d'un concurrent ou l'imposition d'un crédit aux soumissionnaires.

4.2. Les contrats de travaux de construction

L'interrelation entre des ingénieurs et des distributeurs à la phase de l'évaluation des besoins et de la conception des devis de groupe électrogène mine l'intégrité du processus d'appel d'offres. Ce traitement inéquitable des concurrents découle des informations privilégiées dont dispose le distributeur impliqué et de l'opportunité dont ce dernier bénéficie d'influencer la rédaction du devis. L'intérêt économique du distributeur crée un conflit d'intérêts apparent du distributeur lorsqu'il propose des exigences pour le devis électrique qui sont retenues dans le devis final. De telles pratiques ne peuvent être tolérées car elles rompent l'égalité entre les fournisseurs et risquent de restreindre la concurrence au profit du distributeur consulté.

4.2.1. Le traitement inéquitable des concurrents

La majorité des ingénieurs rencontrés ont confirmé qu'ils avaient l'habitude de travailler avec un même distributeur pour la conception des devis de groupe électrogène qu'ils ont à préparer pour l'OMHM. Or, cette pratique permet au distributeur d'obtenir de

¹¹ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573.1.0.14.

l'information qui n'a pas été divulguée de manière identique à tous les concurrents, soit de savoir avant tous ses concurrents qu'un appel d'offres est en préparation à l'OMHM et d'en connaître les particularités avant sa publication de l'appel d'offres.

Pour trois projets, cette consultation a permis à un distributeur de rédiger au complet la section du devis électrique portant sur le groupe électrogène qui se retrouvera par la suite dans l'appel d'offres public. Le distributeur a ainsi l'opportunité d'influencer le choix des spécifications techniques de la future génératrice en identifiant le modèle de référence et en en rédigeant, par exemple, la section sur les équivalences. Même dans les cas où l'ingénieur révisé et modifie le devis reçu, le distributeur dispose d'information privilégiée par rapport à ses concurrents lui permettant de préparer sa proposition de prix aux éventuels soumissionnaires lors de l'appel d'offres public.

Cette pratique de contacter un même distributeur pour obtenir de l'aide lors de la conception des devis laisse aussi paraître un préjugé favorable envers ce distributeur de la part des ingénieurs.

4.2.2. L'apparence de conflit d'intérêts des distributeurs

Tel que rappelé par la Cour Suprême, l'objectif d'un appel d'offres est de remplacer la négociation par la concurrence¹². Par contre, favoriser un concurrent à l'occasion d'un appel d'offres compromet la saine concurrence nécessaire à la protection du public :

« Quand la concurrence est entachée par une irrégularité – par exemple, le donneur d'ouvrage pose une condition à l'appel d'offres destinée à favoriser un soumissionnaire de manière déloyale – l'appel d'offres ne donnerait pas un juste prix. Lorsque le donneur d'ouvrage est une municipalité, c'est l'intérêt public qui en souffre. »¹³

L'inspectrice générale constate qu'il y a apparence de conflit d'intérêts lorsqu'un distributeur de génératrice est impliqué au stade de la détermination des besoins en vue de la conception des devis de groupe électrogène. Les faits révélés par l'enquête démontrent que cette implication procure une opportunité d'influencer les devis, alors que le soutien aux ingénieurs demeure une stratégie des distributeurs afin d'augmenter leurs ventes de génératrices. Dès lors, il y a tout lieu de craindre que des exigences proposées par un distributeur ne soient pas désintéressées à cause du gain potentiel qui résulterait de l'appel d'offres à venir.

Les équivalences

Il y a apparence de conflit d'intérêts lorsqu'un distributeur propose la liste des noms des manufacturiers concurrents à inclure dans la section équivalence des devis. À sa face même, l'évaluation que fait le distributeur de ses concurrents ne peut pas être considérée neutre ni impartiale car il pourrait se retrouver en compétition directe avec eux lors de l'appel d'offres. Ce dernier n'a pas d'intérêt à stimuler la concurrence pour l'OMHM mais il a un intérêt économique évident lors de l'appel d'offres. Ainsi, le distributeur est avantagé

¹² *MJB Enterprises Ltd. c. Construction de défense (1951) Itée*, [1999] 1 R.C.S. 619, par. 41.

¹³ *Entreprise P.S. Roy inc. c. Magog (Ville de)*, 2013 QCCA 617, par. 63.

lorsque le devis final omet un concurrent ou en propose un concurrent qui a peu de chances de présenter une offre.

La partialité du distributeur se manifeste lorsqu'est volontairement omis le nom d'un concurrent comme produit équivalent puisque cette omission est basée sur son appréciation personnelle. Cette exclusion est d'autant plus inexplicable que ce concurrent a déjà été un fournisseur de génératrice par le passé et qu'aucun motif n'a expliqué, durant l'enquête, son exclusion à ces occasions de la liste des équivalences.

L'inspectrice générale retient également les explications équivoques de ce même employé pour son choix des équivalences. Bien que trois manufacturiers avec leur distributeur respectif soient proposés dans ses devis comme produits équivalents, l'employé lui-même convient que l'un d'entre eux n'est pas un réel concurrent potentiel dans le segment de l'OMHM. Il découle de cette explication que l'employé reconnaît proposer un concurrent qu'il sait avoir peu de chance de lui faire compétition durant l'appel d'offres. Conséquemment, dans un marché où existent principalement cinq distributeurs prédominants de génératrice, cet employé explique omettre systématiquement un de ces cinq distributeurs en plus d'en proposer un dont les chances qu'il participe à l'appel d'offres sont historiquement faibles.

Le choix du modèle de référence

Le choix du modèle de référence peut également favoriser le distributeur dont le modèle de génératrice est cité dans le devis. L'analyse des rencontres avec différents entrepreneurs permet de comprendre que présenter une soumission avec ce modèle leur procure deux avantages : ils sont assurés que leur soumission sera conforme sur ce point et ils s'évitent les démarches associées à l'acceptation des équivalences.

Or, l'inspectrice générale constate que lorsqu'un distributeur participe à la conception des devis, il propose sa génératrice comme modèle de référence et non celle d'un de ses concurrents. À ce titre, le courriel du distributeur reproduit à la section 3.5 montre à quel point être cité dans le devis constitue un net avantage afin d'être sollicité par les soumissionnaires lors de la publication de l'appel d'offres.

Bien que certains ne comportaient pas pareille référence, la majorité des appels d'offres de l'OMHM depuis 2018 contenait toujours une référence spécifique à une génératrice.

L'inspectrice générale tient à rappeler que la formule de rédaction consistant à référer à un modèle précis de bien ou d'équipement doit être évitée le plus possible suivant les nouvelles règles de la *Loi sur les cités et villes*. Certains des documents contractuels examinés sont déjà rédigés sans modèle de référence et laissent le soin aux soumissionnaires de faire les vérifications auprès des divers distributeurs afin de trouver un modèle qui réponde aux exigences. Il s'agit d'une pratique qui doit devenir la règle et non l'exception pour les futurs appels d'offres.

Le choix des exigences techniques

L'apparence de conflit d'intérêts du distributeur lors de la rédaction des devis amène l'inspectrice générale à s'interroger sur le choix des exigences techniques des



génératrices qui émanent d'un distributeur. Dans ces situations, il y a tout lieu de craindre que le distributeur privilégie ses intérêts économiques avant ceux de l'OMHM.

Le choix d'une puissance minimum très précise pour la génératrice ou pour l'alternateur tel que vu à la section 3.3 sont des exemples d'exigences qui avantagent un distributeur. Il est bel et bien possible qu'un projet nécessite que la génératrice ait précisément une puissance de X kW mais il est important que ce besoin ait été déterminé par un professionnel neutre afin de ne pas restreindre indûment la concurrence. Ce choix ne peut surtout pas être laissé à un distributeur qui aura un intérêt pécuniaire évident lors de l'appel d'offres et qui pourrait utiliser cette opportunité pour avantager son modèle de génératrice.

Il est vrai que l'insertion de ce type d'exigences dans les devis n'empêche pas des compétiteurs de participer à l'appel d'offres. Il s'agit toutefois d'un avantage économique significatif pour le distributeur qui dispose d'une génératrice ou d'un alternateur de la puissance indiquée au devis qu'il peut offrir aux futurs soumissionnaires. Ses compétiteurs, en revanche, vont devoir proposer un niveau de puissance plus élevé pour répondre aux exigences de l'appel d'offres.

L'inspectrice générale rappelle qu'il est crucial que les exigences techniques apparaissant au devis soient déterminées par un ingénieur neutre et indépendant et non par un distributeur ayant un intérêt économique dans le futur appel d'offres.

5. Rencontre avec l'OMHM

Dans chacun de ses rapports, l'objectif de l'inspectrice générale est toujours de proposer des recommandations réalistes, applicables et adaptées à la réalité des organismes municipaux. C'est pourquoi avant la publication rapport, la direction de l'OMHM a été invitée à participer à une rencontre avec le personnel du Bureau de l'inspecteur général afin de leur exposer les constats de l'enquête et les recommandations potentielles qui pourraient en découler. Cette rencontre a aussi permis à l'OMHM de proposer des recommandations qui pourront éviter que les situations décrites dans ce rapport ne se reproduisent dans d'autres contrats à l'OMHM.

D'emblée, les représentants de l'OMHM ont mentionné qu'une formation a déjà été offerte à 103 gestionnaires sur l'ajout de l'article 573.1.0.14 de la *Loi sur les cités et villes* concernant les devis de performances. L'inspectrice générale salue cette initiative mais déplore que des ingénieurs embauchés par l'OMHM n'aient entrepris le virage de rédaction des devis imposé par le législateur.

À l'issue de cette rencontre, l'OMHM a proposé cinq mesures visant à prévenir les pratiques constatées durant l'enquête se reproduisent à l'avenir.

Premièrement, un rappel sera fait auprès de ses gestionnaires quant à la rédaction des devis en termes de performance et d'exigence fonctionnelle. Deuxièmement, cette obligation sera insérée dans ses contrats de services professionnels à titre de rappel aux ingénieurs leurs obligations à chaque début de mandat. Troisièmement, un document de

référence technique sera finalisé et mis en œuvre pour les appels d'offres relatifs au remplacement ou la mise aux normes de groupes électrogènes dans ses immeubles. Quatrièmement, dans un souci d'amélioration continue, l'OMHM va amorcer une réflexion à l'égard de nouveaux outils de contrôle qui pourraient être mis en place afin de s'assurer de respecter les règles d'intégrité lors de l'octroi de contrats. Cinquièmement, une formation interne sera préparée afin de réviser leurs documents contractuels.

Ce rapport vise à apporter des changements afin de prévenir que les manquements constatés ne se reproduisent et ce, dans le but d'assurer l'intégrité des appels d'offres et la saine concurrence. L'inspectrice générale appuie le plan proposé par l'OMHM et inclut dans ses recommandations finales ces mesures dont elle assurera le suivi de leur mise-en-œuvre.

Enfin, la collaboration de l'OMHM durant toute la durée de l'enquête et à l'occasion de la rencontre précédant ce rapport est à souligner. De plus, l'OMHM a été informé à deux reprises que des appels d'offres en cours d'affichage durant l'enquête indiquaient toujours un modèle de référence pour le groupe électrogène dans le devis électrique. À chaque reprise, le personnel a pris la décision de retirer toute référence à un manufacturier précis. Ces décisions rapides de l'OMHM démontrent son sérieux à vouloir favoriser l'équité entre les soumissionnaires dans le respect du cadre normatif.

6. Conclusion et recommandations

POUR CES MOTIFS,

L'inspectrice générale

RECOMMANDE que, en conformité avec l'article 573.1.0.14 de la *Loi sur les cités et villes*, les spécifications techniques des groupes électrogènes lors des futurs appels d'offres de l'OMHM soient décrites en termes de performance ou d'exigence fonctionnelle.

RECOMMANDE qu'à défaut de pouvoir ce faire, l'OMHM prenne les moyens nécessaires pour identifier plus d'un produit et modèle de référence dans ses documents contractuels (autant pour les génératrices que pour les autres composantes du groupe électrogène) et documente la justification de procéder de cette façon.

RECOMMANDE à l'OMHM d'interdire aux ingénieurs, pendant la période de publication de l'appel d'offres qu'ils ont rédigé, d'échanger de quelque manière que ce soit avec un fournisseur potentiel, et un



possible sous-traitant, ou de communiquer avec un tel fournisseur, à moins d'être désigné comme personne responsable de l'appel d'offres.

RECOMMANDE d'interdire à toute personne ayant participé à l'élaboration des documents d'appel d'offres de soumissionner ou d'être sous-contractant dans le contrat qui en découle.

RECOMMANDE que l'OMHM mette en œuvre les cinq mesures proposées à l'inspectrice générale visant à encadrer la préparation des devis techniques, notamment en fonction des nouvelles règles qu'impose l'article 573.1.0.14 de la *Loi sur la cités et villes*.

INFORME l'Ordre des Ingénieurs des pratiques constatées durant l'enquête de la part d'ingénieurs responsables de la conception des devis.

L'inspectrice générale,

M^e Brigitte Bishop

ORIGINAL SIGNÉ