



Décision

Résiliation du contrat visant l'acquisition de 14 groupes motopompes pour l'usine Atwater (appel d'offres 14-12725)

(art. 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*)

20 juin 2016

Bureau de l'inspecteur général
1550, rue Metcalfe, bureau 1200
Montréal (Québec) H3A 1X6
Téléphone : 514 280-2800
Télécopieur : 514 280-2877

BIG@bigmtl.ca

www.bigmtl.ca

Montréal 



EXPOSÉ SOMMAIRE

Le Bureau de l'inspecteur général a mené une enquête sur le processus d'octroi du contrat adjugé par le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal à Solutions d'eau Xylem, une division de Société Xylem Canada, le 29 janvier 2015, pour un montant maximal autorisé de 24 691 847,89 \$, taxes incluses. Ce contrat a été octroyé suite à l'appel d'offres 14-12725 qui visait l'acquisition de quatorze (14) groupes motopompes afin de procéder au remplacement des pompes de l'usine de production d'eau potable Atwater.

La présente décision démontre que la Ville de Montréal a octroyé le contrat à l'entreprise Xylem alors que sa soumission ne respecte pas plusieurs exigences spécifiées à l'appel d'offres. En outre, Xylem n'était pas le plus bas soumissionnaire, mais le seul à avoir été déclaré conforme suite à deux (2) analyses de conformité effectuées par SNC-Lavalin, la firme mandatée par la Ville pour effectuer la conception du devis et la surveillance des travaux conjointement avec la Direction de l'eau potable de la Ville. Au terme de la première analyse de conformité, aucune soumission n'a été jugée conforme parmi l'ensemble des cinq (5) soumissionnaires ayant répondu à l'appel d'offres. Un comité spécial a ensuite été mis sur pied et une deuxième analyse de conformité a eu pour résultat de ne déclarer qu'un seul soumissionnaire conforme : Xylem.

L'enquête révèle que la Direction de l'eau potable et SNC-Lavalin n'ont pas donné l'effet prévu au défaut de Xylem de respecter l'un des critères d'admissibilité de base pour soumissionner à l'appel d'offres. Ce critère exigeait des soumissionnaires qu'ils fournissent une lettre signée émise par l'un de leurs clients et attestant de la fiabilité des pompes. Le défaut de fournir une telle lettre a été qualifié de « non-conformité mineure » par la Direction de l'eau potable et SNC-Lavalin, alors que la soumission de Xylem aurait dû être rejetée. Conformément aux principes établis par les tribunaux, la Direction de l'eau potable ne pouvait pas user de sa discrétion puisque cela aurait été à l'encontre du principe de l'égalité des soumissionnaires et aurait procuré un avantage concurrentiel à l'adjudicataire, au détriment des soumissionnaires qui ont répondu de façon satisfaisante au critère, mais également des preneurs des cahiers des charges qui n'ont pas soumissionné ne se croyant pas en mesure de rencontrer le critère.

D'autre part, l'enquête démontre que la Direction de l'eau potable et SNC-Lavalin ont renoncé à une exigence technique jugée majeure tout au long du processus de conception du devis technique en accordant le contrat à Xylem qui proposait un système de refroidissement de l'huile à l'air ambiant, alors que le devis exigeait de façon claire un système de refroidissement de l'huile à l'air forcé. Il appert qu'il n'existait sur le marché aucun système de refroidissement de l'huile correspondant aux exigences posées dans le devis.

En fait, après qu'aucun soumissionnaire n'ait été déclaré conforme lors d'une première analyse des soumissions, la Direction de l'eau potable et SNC-Lavalin ont revu et réévalué certaines exigences du devis technique, pourtant clairement établies dans l'appel d'offres, et ce, une fois la période de soumission terminée et les soumissions ouvertes. L'enquête révèle que la Direction de l'eau potable et SNC-Lavalin ont accordé une équivalence à Xylem et se sont accommodés du système de refroidissement à l'air ambiant, car la Direction de l'eau potable ne voulait pas risquer d'annuler l'appel d'offres et de recommencer le processus en n'ayant aucun soumissionnaire conforme.

En l'absence de vérifications complètes de la disponibilité du produit exigé et en l'absence d'étude de marché formelle, sérieuse et documentée préalablement au lancement de l'appel d'offres, le processus d'appel d'offres qui a pris place n'a pas permis à la Direction de l'eau potable d'obtenir le meilleur produit au meilleur prix. Le fait d'avoir exigé un système de refroidissement à l'air forcé, alors que la Direction de l'eau potable considère aujourd'hui qu'un système à l'air ambiant suffit, est susceptible d'avoir inutilement restreint le marché et la concurrence. Dans ces circonstances,

permettre à une entreprise proposant un système à l'air ambiant d'obtenir le contrat et lui reconnaître une équivalence est susceptible de rompre l'égalité des soumissionnaires et de procurer un avantage indu à l'adjudicataire.

L'inspecteur général constate également le manque de transparence à l'égard de la façon dont les critères de l'appel d'offres ont été revus lors de la deuxième analyse de conformité des soumissions, mais également à l'égard de la façon dont l'équivalence a été reconnue à Xylem. En effet, il n'existe aucun document attestant des résultats de la première analyse de conformité des soumissions ni de compte rendu détaillé des réunions permettant de comprendre les vérifications effectuées et les décisions prises.

En dernier lieu, l'inspecteur général est d'avis que les instances décisionnelles concernées n'ont pas été en mesure de prendre une décision éclairée : des informations inexactes et incomplètes se retrouvent dans le dossier qui leur a été présenté.

Le processus qui a pris place contrevient donc aux principes fondamentaux ainsi qu'aux règles encadrant les processus d'adjudication des contrats, assurant l'égalité des soumissionnaires et l'intégrité du processus.

Au surplus, ce qui est extrêmement préoccupant dans ce dossier est la tentative de Xylem d'induire en erreur l'inspecteur général dans le cours de son enquête en lui faisant croire que l'entreprise avait fourni, dans ses documents de soumission transmis à la Ville, la lettre attestant de la fiabilité de ses pompes et exigée à l'appel d'offres.

Dans sa réponse à une première demande de renseignements et de documents formulée par l'inspecteur général dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs, Xylem a transmis une lettre datée du 10 juin 2014 comme étant celle fournie à la Ville dans sa soumission afin de se conformer aux critères d'admissibilité de l'appel d'offres. Or, suite à des démarches de vérification et de corroboration, l'inspecteur général a découvert que cette lettre n'a jamais été transmise à la Ville dans les documents de soumission de Xylem et a plutôt été émise et signée le 11 septembre 2015, soit après la signification de la demande de renseignements de l'inspecteur général.

En fait, il a fallu que l'inspecteur général use de pouvoirs supplémentaires afin de retracer au total trois (3) versions de cette lettre, toutes en possession d'un représentant de Xylem. Émises et signées les 10 et 11 septembre 2015, ces trois (3) lettres affichent cependant une date d'en-tête distincte : 10 juin 2014, 10 septembre 2015 et 11 septembre 2015. Il appert que Xylem a obtenu ces lettres afin de pouvoir répondre à la demande de renseignements de l'inspecteur général visant à obtenir copie de la lettre d'attestation fournie par Xylem dans sa soumission. Malgré que Xylem ait eu possession de ces trois (3) lettres, seule celle datée du 10 juin 2014, soit avant le dépôt des soumissions, a été remise à l'inspecteur général dans sa réponse à la première demande de renseignements afin de faire croire que l'entreprise s'était conformée aux exigences de l'appel d'offres.

En conclusion, l'inspecteur général est d'avis que les conditions prévues à l'article 57.1.10 de la Charte de la Ville de Montréal sont établies pour ce qui est du défaut de respecter les critères d'admissibilité de base pour soumissionner prévus à l'appel d'offres. Compte rendu de la gravité des manquements constatés relativement à l'égalité entre les soumissionnaires, à l'intégrité du processus d'appel d'offres qui a pris place et à la tentative de Xylem d'induire en erreur l'inspecteur général, ce dernier n'a d'autre choix que de prononcer la résiliation du contrat octroyé suite à l'appel d'offres 14-12725.



Table des matières

1. Portée et étendue des travaux	1
1.1 Mise en garde.....	1
1.2 Standard de preuve applicable	1
2. Contrat visé par l'enquête du Bureau de l'inspecteur général.....	1
2.1 Appel d'offres 14-12725.....	2
2.2 Résultat des analyses des soumissions et octroi du contrat à Xylem.....	3
2.3 Avis à une partie intéressée.....	5
3. Critère d'admissibilité ignoré	6
3.1 Critères d'admissibilité prévus à l'appel d'offres.....	6
3.2 Demande de production de documents adressée à Xylem	8
3.3 Discrétion dans l'analyse des soumissions et limites	12
3.4 Obligation de la D.E.P. de respecter les règles qu'elle impose dans l'appel d'offres 14-12725.....	15
3.5 Principe fondamental de l'égalité de traitement des soumissionnaires.....	19
3.6 Défaut de traiter les soumissionnaires sur le même pied d'égalité	23
3.7 Portée de la lettre de référence exigée à l'article 8 a) des Clauses administratives particulières	24
3.7 Conclusion sur le non-respect d'une condition d'admissibilité	25
3.8 Pouvoirs d'intervention de l'inspecteur général	29
4. Exigences du devis technique contournées	30
4.1 Exigences du devis technique à l'égard des paliers	31
4.2 Exigence de fournir un système de refroidissement de l'huile par convection forcée qui soit intégré aux paliers	32
4.2.1 <i>Exigence nécessaire étant donné la nature des paliers à fournir</i>	<i>32</i>
4.2.2 <i>Exigence à laquelle la D.E.P. ne veut pas déroger lors de la période de conception de l'appel d'offres.....</i>	<i>33</i>
4.3 Fabricants référencés au devis ne produisant pas de système de refroidissement répondant aux exigences.....	37

4.3.1	<i>Exigence que les paliers et le système de refroidissement de l'huile proviennent d'un fabricant de paliers et non du fabricant de pompes.....</i>	37
4.3.2	<i>Fabricants référencés au devis</i>	37
4.3.3	<i>Démarches incomplètes de vérification de la disponibilité du produit auprès des fabricants référencés.....</i>	39
4.3.4	<i>Exigence de fournir une méthode de refroidissement éprouvée.....</i>	42
4.3.5	<i>Décision de référencer les fabricants en l'absence de confirmation sur la faisabilité et la disponibilité des prototypes</i>	43
4.3.6	<i>Connaissance de la Ville de l'impossibilité des preneurs des cahiers des charges d'obtenir un produit conforme auprès des fabricants référencés.....</i>	44
4.4	<i>Absence de produit sur le marché répondant aux exigences du devis</i>	45
4.5	<i>Processus décisionnel</i>	47
4.5.1	<i>Octroi du contrat à une soumission ne répondant pas aux règles établies dans l'appel d'offres en l'absence de justification suffisante.....</i>	47
4.5.2	<i>Manque de transparence</i>	51
4.5.3	<i>Impact de la décision d'accorder le contrat à Xylem sur l'égalité des soumissionnaires</i>	54
4.5.4	<i>Informations inexactes et incomplètes au dossier</i>	55
5.	Récapitulation des faits du dossier et des conclusions de l'inspecteur général	59

1. Portée et étendue des travaux

1.1 Mise en garde

En vertu de l'article 57.1.8 de la *Charte de la Ville de Montréal* (R.L.R.Q. c. C-11.4), l'inspecteur général 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'inspecteur général n'effectue aucune enquête criminelle ou pénale. Il procède à des enquêtes de nature administrative. À chaque fois qu'il sera fait référence au terme « enquête » dans le texte, celui-ci signifiera une enquête de nature administrative et en aucun cas il ne devra être interprété comme évoquant une enquête criminelle ou pénale.

1.2 Standard de preuve applicable

L'inspecteur général 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 sous sa juridiction soient en mesure d'agir suivant l'information transmise.

Par conséquent, au soutien de ses avis, rapports et recommandations, l'inspecteur général s'impose comme fardeau la norme civile de la prépondérance de la preuve¹.

Dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles comme en l'espèce², l'inspecteur général appliquera *a fortiori* cette norme.

2. Contrat visé par l'enquête du Bureau de l'inspecteur général

Le Bureau de l'inspecteur général a reçu un signalement alléguant que le contrat octroyé suite à l'appel d'offres 14-12725 n'a pas été accordé au plus bas soumissionnaire, et ce, sans que des explications suffisantes ne soient fournies par la Ville de Montréal.

L'inspecteur général a ouvert une enquête approfondie afin de procéder à la vérification de la conformité du processus d'adjudication du contrat. Au cours de l'enquête, l'inspecteur général a usé des pouvoirs qui lui sont dévolus par la loi. Au total, une vingtaine de témoins ont été rencontrés et plusieurs demandes visant l'obtention de renseignements et de documents ont été signifiées.

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*).

² Utilisation des pouvoirs prévus à l'article art. 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*.



2.1 Appel d'offres 14-12725

L'appel d'offres 14-12725 s'inscrit dans le cadre du projet de réfection des équipements des usines de production d'eau potable, des stations de pompage et des réservoirs (projet REQUP1). Il vise l'acquisition, par la Ville de Montréal, de quatorze (14) groupes motopompes horizontaux de type centrifuge à double aspiration et leurs composantes afin de procéder au remplacement des pompes haute pression de l'usine de production d'eau potable Atwater.

Dans le sommaire décisionnel de l'appel d'offres (1146603003) et la présentation effectuée le 10 décembre 2014 par la Direction de l'eau potable de la Ville de Montréal (ci-après : « D.E.P. ») au comité exécutif, dont copie a été obtenue par le Bureau de l'inspecteur général, il est mentionné que les pompes de l'usine Atwater « assurent la distribution de 45 % de la production d'eau potable pour l'Île-de-Montréal » et qu'il est recommandé de les remplacer considérant leur vétusté (en moyenne, les pompes ont soixante (60) ans d'âge et les plus vieilles ont jusqu'à quatre-vingts (80) ans).

Les quatorze (14) motopompes visées par l'appel d'offres sont destinées à être installées à l'usine Atwater par un entrepreneur désigné par la Ville de Montréal, qui n'est pas l'adjudicataire du contrat. L'adjudicataire du contrat est responsable de fournir, livrer et entreposer les motopompes, d'assurer les services d'inspection et d'entretien lors de l'entreposage, ainsi que de procurer l'assistance technique nécessaire à l'entrepreneur désigné lors des travaux d'installation et de mise en service.

La firme d'ingénierie SNC-Lavalin (ci-après : SNC-L) a été mandatée par la Ville en juin 2011 pour effectuer la conception du devis, les études techniques, la rédaction du devis technique et la surveillance des travaux découlant de l'appel d'offres visant l'acquisition des motopompes pour l'usine Atwater³.

SNC-L a également comme responsabilité de fournir un support technique à la Ville tout au long du processus d'appel d'offres. De plus, à la fin de la période de publication de l'appel d'offres, une fois les soumissions ouvertes, SNC-L doit effectuer l'analyse de la conformité technique des soumissions reçues.

Publié sur le Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (S.É.A.O.) le 28 mai 2014, l'appel d'offres 14-12725 est un appel d'offres ouvert au niveau mondial qui a fait l'objet de huit (8) addenda et dont l'ouverture publique des soumissions a eu lieu le 16 juillet 2014.

Au total, vingt (20) entreprises se sont procuré les documents d'appel d'offres et cinq (5) d'entre elles ont déposé une soumission, soit les suivantes :

- Ebara Corporation (ci-après : Ebara);
- Flowserve Pompes (ci-après : Flowserve);
- Solutions d'eau Xylem, une division de Société Xylem Canada (ci-après : Xylem);

³ CG11 0211.

- Pompes Sulzer (Canada) inc. (ci-après : Sulzer); et
- KSB Aktiengesellschaft (ci-après : KSB).

Le tableau suivant compile les montants des soumissions de ces cinq (5) entreprises⁴ :

	EBARA	FLOWERVE	XYLEM	SULZER	KSB
Partie A	18 144 059,27 \$	20 599 989,12 \$	24 005 963,25 \$	29 648 193,25 \$	31 967 966,33 \$
Partie B	48 263 560,49 \$	48 771 920,15 \$	48 044 909,87 \$	49 425 725,49 \$	49 052 267,15 \$
Total	66 407 619,76 \$	69 371 909,27 \$	72 050 873,12 \$	79 073 918,74 \$	81 020 233,48 \$

Le bordereau des prix comprend deux (2) parties. La « Partie A » représente le coût d'acquisition des biens et services alors que la « Partie B » reflète les coûts d'exploitation en électricité actualisés sur vingt-cinq (25) ans en fonction de l'efficacité globale moyenne de l'ensemble des quatorze (14) groupes motopompes, tel que garanti par le soumissionnaire.

Les documents d'appel d'offres prévoient que le contrat doit être adjugé au plus bas soumissionnaire conforme, c'est-à-dire à celui qui propose le plus bas prix total (Partie A + Partie B). Par contre, il est important de noter que seul le montant de la soumission à la « Partie A » est octroyé à l'entreprise adjudicatrice.

2.2 *Résultat des analyses des soumissions et octroi du contrat à Xylem*

Le 29 janvier 2015, au terme du processus d'appel d'offres qui a pris place, le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal a octroyé le contrat à l'entreprise Xylem⁵.

La dépense totale autorisée par le conseil d'agglomération pour ce contrat est de 24 691 847,89 \$, taxes incluses⁶.

Xylem était le troisième plus bas soumissionnaire, mais le seul à avoir été déclaré conforme suite aux analyses de conformité des soumissions. La différence de prix sur la

⁴ Les chiffres incluent les taxes applicables et proviennent du tableau de prix confectionné par le Service de l'approvisionnement de la Ville de Montréal. Ils ont également été repris par SNC-L dans son rapport d'analyse des soumissions et de recommandation d'octroi du contrat daté du 27 novembre 2014.

⁵ CG15 0034.

⁶ Sommaire décisionnel 1146603003.



Partie A entre Xylem et le soumissionnaire ayant proposé le plus bas prix (Ebara) est de presque six (6) millions de dollars (plus précisément : 5 861 903,98 \$). La soumission de Xylem est donc une soumission 32,3 % plus élevée que celle d'Ebara.

Dans ce dossier, au total, deux (2) analyses de conformité des soumissions ont été effectuées.

Suite à l'ouverture des soumissions le 16 juillet 2014, une première analyse de conformité des cinq (5) soumissionnaires a eu lieu au terme de laquelle aucune soumission n'a été jugée conforme. Rencontrés par le Bureau de l'inspecteur général, le chef de division et l'ingénieur responsable du dossier à la D.E.P. confirment ce fait.

Un comité spécial a ensuite été formé par la Ville de Montréal. Composé de plusieurs représentants de la Ville et d'un représentant de SNC-L, ce comité s'est réuni quatre (4) fois entre le 7 août et le 17 octobre 2014.

La D.E.P. précise à l'inspecteur général que l'analyse des soumissions était de la responsabilité de SNC-L et que, dans les faits, les conformités techniques ont été analysées par SNC-L et la qualification des exigences a été discutée avec la D.E.P. La D.E.P. ajoute que les rencontres du comité spécial s'inscrivaient dans un processus de qualité. De son côté, SNC-L affirme plutôt que la D.E.P. a participé activement au processus d'analyse des soumissions, notamment lors des rencontres du comité spécial.

Le Bureau de l'inspecteur général a rencontré les individus qui ont siégé sur ce comité spécial en lien avec le travail effectué lors des réunions.

Un premier témoin explique que le comité spécial a été créé afin de revoir les critères de conformité du devis technique. Dans la même veine, deux (2) autres témoins indiquent qu'au fil des réunions, certaines exigences de l'appel d'offres ont été revues à la baisse et que des critères de conformité, initialement considérés comme étant majeurs, sont devenus mineurs et donc de moindre importance.

Cependant, un quatrième témoin livre au Bureau de l'inspecteur général une version différente. Il affirme qu'aucun critère n'a été revu à la baisse et que les membres du comité ont plutôt donné une nouvelle interprétation aux exigences de base des documents d'appel d'offres et aux soumissions déposées.

Au terme de cette seconde analyse de conformité, seule l'entreprise Xylem a été déclarée conforme.

La soumission déposée par Flowserve a été reconnue « non conforme sur un élément administratif » par le Service de l'approvisionnement de la Ville de Montréal. L'entreprise avait omis de fournir une lettre d'engagement visant un cautionnement d'exécution. Le rapport d'analyse du Service de l'approvisionnement, daté du 31 juillet 2014, révèle que cette lettre devait accompagner le cautionnement de soumission selon l'article 13.1.2.2 des Instructions aux soumissionnaires.

Quant à Ebara, Sulzer et KSB, leur soumission a été jugée non conforme techniquement, pour des motifs qui seront abordés dans la présente décision.

Le chef de division de la D.E.P. reconnaît que la nouvelle évaluation des soumissions par le comité spécial est très subjective, mais mentionne qu'il s'agit d'un travail collégial et qu'il était « nécessaire de faire ce travail, car il fallait bien octroyer le contrat à l'un [des soumissionnaires] ».

L'ingénieur responsable du dossier à la D.E.P. ajoute à cet effet que sa direction voulait éviter d'annuler l'appel d'offres en raison du fait qu'aucun soumissionnaire n'était jugé conforme et éviter de se retrouver devant la situation qu'elle venait tout juste de vivre à l'égard d'un appel d'offres visant le réservoir d'eau potable Rosemont.

2.3 Avis à une partie intéressée

Avant de rendre publics les résultats de son enquête, conformément à son devoir d'équité procédurale, l'inspecteur général a transmis aux personnes concernées un Avis à une partie intéressée.

Le 17 mars 2016, cet avis a été envoyé aux représentants de Xylem, SNC-L et de la D.E.P. afin que ceux-ci puissent prendre connaissance des faits pertinents recueillis en cours d'enquête⁷ et fassent à leur tour parvenir au Bureau de l'inspecteur général, leurs commentaires et représentations par écrit par souci de leur permettre de se faire entendre.

La D.E.P., Xylem et SNC-L ont transmis au Bureau de l'inspecteur général leurs commentaires et précisions sur les faits évoqués dans l'Avis à une partie intéressée, respectivement les 12, 13 et 19 avril 2016.

Dès le 14 avril 2016, Xylem a été informée, verbalement et par écrit, que l'inspecteur général envisageait la possibilité d'utiliser les pouvoirs qui lui sont conférés par le législateur à l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*, lui permettant de résilier un contrat octroyé. De son côté, SNC-L a été informé de ce fait par courriel le 15 avril 2016 et a fait ses représentations à ce sujet dans sa réponse du 19 avril 2016.

Dans cette optique, l'inspecteur général a envoyé un avis amendé⁸ le 4 mai 2016, afin de permettre à la D.E.P., à Xylem et à SNC-L de se faire entendre sur la question de l'utilisation des pouvoirs de l'article 57.1.10. La D.E.P., Xylem et SNC-L se sont ainsi vus octroyer un délai supplémentaire pour répondre aux énoncés de fait avant que la décision ne soit prononcée. C'est à l'expiration de ce délai, le 10 mai 2016, que Xylem a transmis ses commentaires sur la portée de l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*, en réponse à l'avis amendé.

⁷ Les faits contenus à l'Avis à une partie intéressée sont établis sur cent (100) paragraphes et sont accompagnés d'une preuve documentaire de treize (13) annexes.

⁸ L'avis amendé intègre des faits et commentaires suite à la réception des observations de toutes les parties intéressées.



3. Critère d'admissibilité ignoré

3.1 Critères d'admissibilité prévus à l'appel d'offres

L'appel d'offres 14-12725 prévoit trois (3) critères d'admissibilité à respecter afin qu'une entreprise puisse déposer une soumission. L'article 8 des Clauses administratives particulières de l'appel d'offres est libellé comme suit :

8. Critères d'admissibilité de base pour déposer une soumission

Seule une entreprise qui respecte, sans s'y limiter, toutes les conditions suivantes est admise à soumissionner.

Le soumissionnaire doit :

a) être un fabricant de pompe reconnu, ayant une expérience dans la fabrication de pompes horizontales de type centrifuge mono-étagée à plan de joint horizontal, à double aspiration et double volute, avec aspiration (concentrique) par le bas et refoulement sur le côté horizontal. À ce titre, il doit avoir achevé avec succès au moins un contrat de fabrication pour ce type de pompe au cours des 30 dernières années, pour des pompes de puissance entre 1000 et 4000 HP.

Fournir une lettre signée émise par le propriétaire de ces pompes attestant de la fiabilité de celles-ci et compléter le point titré « Référence » de la section IV « Renseignements complémentaires »;

b) détenir une certification ISO 9001 : 2008 dans son champ d'activité en vigueur à la date du dépôt de la soumission ou possède et maintient en application un programme d'assurance qualité interne équivalent respectant les grands principes de la norme ISO 9001 : 2008.

c) s'être procuré les documents d'appel d'offres de la Ville de Montréal par le Service Électronique d'Appel d'Offres (SÉAO).⁹

[Caractères soulignés et en gras dans le texte original]

À la lecture même de l'article 8 paragraphe a), il appert que les soumissionnaires se doivent de respecter chacun des cinq (5) éléments suivants :

- être un fabricant de pompe reconnu;
- détenir une expérience dans la fabrication de pompes horizontales du type de celles visées par l'appel d'offres;
- avoir achevé avec succès au moins un contrat de fabrication pour ce type de pompe au cours des 30 dernières années;
- fournir une lettre visant à attester de la fiabilité des pompes fabriquées par le soumissionnaire et devant être signée par un propriétaire de pompes du soumissionnaire; et

⁹ Appel d'offres 14-12725, Clauses administratives particulières, art. 8.

- compléter le point titré « Référence » de la section IV « Renseignements complémentaires ».

Le Bureau de l'inspecteur général a eu accès au rapport d'analyse des soumissions et de recommandation d'octroi du contrat daté du 27 novembre 2014 et rédigé par SNC-L au terme du deuxième processus d'analyse des soumissions. Ce rapport révèle que seulement deux (2) soumissionnaires sur cinq (5) ont fourni la lettre dont il est fait mention au paragraphe a) de l'article 8 des Clauses administratives particulières.

Le tableau contenu à la page 15 du rapport d'analyse et de recommandation de SNC-L indique que la lettre est incluse dans les soumissions déposées par Ebara et KSB. Par contre, pour Xylem, Flowserve et Sulzer, le rapport mentionne « pas de lettre signée » et conclut à une « non-conformité mineure ». L'extrait suivant illustre de quelle façon la mention est apposée au tableau pour ces trois (3) derniers soumissionnaires¹⁰ :

Item	Description	Analyse	Écart - Détails
A	Analyse de la partie commerciale et administrative (par le Service d'approvisionnement de la Ville)		
B	Clauses administratives particulières		
B1	Critères d'admissibilité de base pour déposer une soumission (art. 8)		
1)	Être un fabricant de pompe reconnu, et fournir une lettre signée par le propriétaire des pompes du même type	pas de lettre signée	Non-conformité mineure

Tel que le précise SNC-L dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, la décision de qualifier l'absence de lettre de non-conformité mineure s'est faite de façon concertée entre SNC-L et la D.E.P.

Le Bureau de l'inspecteur général a également pris connaissance des soumissions reçues par la Ville dans le cadre de l'appel d'offres 14-12725. L'examen de la documentation a permis de confirmer que la lettre exigée à l'article 8 a) des Clauses administratives particulières ne se retrouvait pas dans la soumission de l'adjudicataire du contrat, Xylem.

Au surplus, le Bureau a rencontré l'agent du Service de l'approvisionnement de la Ville responsable de l'appel d'offres qui a affirmé, en décembre 2015, qu'après vérification du dossier, il n'avait pas été en mesure de retracer une telle lettre dans les documents de soumission de Xylem.

D'autre part, rien n'indique que la D.E.P. ait tenté d'obtenir la lettre de Xylem ou lui ait fourni un délai supplémentaire afin que l'entreprise satisfasse au critère d'admissibilité.

¹⁰ Rapport d'analyse des soumissions et de recommandation d'octroi de SNC-L, 27 novembre 2014, p. 15.



L'inspecteur général est d'avis que les soumissions de Xylem, Flowserve et Sulzer auraient dû être déclarées inadmissibles, car elles ne remplissent pas les formalités sur un élément essentiel indiqué à l'appel d'offres. Tel qu'il le sera démontré, le contrat ne pouvait donc pas être octroyé à ces entreprises et n'aurait jamais dû être accordé à Xylem.

3.2 Demande de production de documents adressée à Xylem

Dans le cadre de son enquête, l'inspecteur général a utilisé les pouvoirs qui lui sont dévolus à l'article 57.1.9 de la *Charte de la Ville de Montréal* afin d'exiger des documents et renseignements de l'adjudicataire du contrat, Xylem.

Une première demande de production de documents et de renseignements, transmise le 15 juillet 2015, visait à vérifier si l'adjudicataire du contrat avait remis, dans ses documents de soumission, la lettre exigée à l'article 8 des *Clauses administratives particulières*. L'inspecteur général a ainsi demandé à Xylem d'obtenir copie de la lettre et, dans l'éventualité où l'entreprise ne l'aurait pas fourni à la Ville, d'expliquer les raisons de cette omission.

Le 14 septembre 2015, Xylem, par l'entreprise de ses avocats, envoie une réponse à la première demande de production de documents et de renseignements de l'inspecteur général :

« Xylem ne connaît pas la raison pour laquelle la copie du devis en la possession de la ville ne contiendrait pas copie de la lettre ci-jointe à l'Annexe 2. »¹¹

Dans cette même réponse, les avocats de Xylem joignent la lettre que Xylem affirme initialement avoir fourni à la Ville afin de se conformer aux prescriptions de l'article 8 des *Clauses administratives particulières*.

Datée du 10 juin 2014, émise et signée par un ingénieur de conception du Metropolitan Utilities District¹², cette lettre atteste de la fiabilité de pompes fabriquées par Xylem et installées seulement un (1) mois plus tôt (mai 2014) dans le cadre d'un projet pour une usine d'épuration des eaux à Omaha (État du Nebraska)¹³ :

¹¹ Réponse de Xylem datée du 14 septembre 2015 à la demande de production de documents et de renseignements de l'inspecteur général du 15 juillet 2015, p. 2.

¹² Le Metropolitan Utilities District est une entité de l'État du Nebraska fournissant des services publics de gaz naturel et d'eau.

¹³ L'inspecteur général s'interroge d'ailleurs sur la valeur probante d'une telle lettre après seulement un (1) mois d'utilisation des pompes.



TO WHOMSOEVER IT MAY CONCERN

June 10, 2014

This is to confirm that Xylem Water Solution U.S.A., Inc. has designed, engineered, manufactured, tested, supplied & supervised erection & commissioning of the following bottom suction, horizontal discharge, double volute, double suction split case pumps by Flygt A-C:

Project Details / Plant Location	:	Florence Water Treatment Plant / Omaha, Nebraska
Application	:	High Lift Pumps
Flow per Pump	:	19,444 gpm (4,416 m ³ /hr)
Total Developed Head	:	300 ft (91.4 m)
Model	:	36x24 WSGD
Quantity	:	1
Speed	:	890 rpm
Motor Rating	:	2300 HP (1715 kW)
Date of Installation	:	May 2014

We confirm that the above pumps are in satisfactory operation as of the date of this Certificate / Letter.

Sincerely Yours,

14

Par souci de comprendre pourquoi cette lettre ne se retrouve pas au dossier de la Ville, le Bureau a communiqué avec l'auteur et signataire de la lettre en décembre 2015.

Ce dernier déclare avoir reçu, en septembre 2015, une demande de Xylem, via son directeur de produits américain¹⁵, de fournir une lettre de recommandation attestant de la fiabilité des pompes. Le 10 décembre 2015, il envoie au Bureau de l'inspecteur général une lettre datée du 11 septembre 2015 comme étant une copie de celle qu'il a envoyée à Xylem lorsque l'entreprise lui a demandé une lettre de référence pour le contrat de la Ville de Montréal :

¹⁴ Lettre remise par Xylem à l'inspecteur général le 14 septembre 2015 dans sa réponse à la première demande de production de documents et de renseignements de l'inspecteur général du 15 juillet 2015.

¹⁵ Le Bureau de l'inspecteur général a rencontré le directeur de la succursale montréalaise de Xylem qui précise que la remise de la lettre, dans le cadre de l'appel d'offres 14-12725, était de la responsabilité de ce directeur de produits américain puisque ce dernier était en lien avec les compagnies américaines clientes de Xylem.



TO WHOMSOEVER IT MAY CONCERN

September 11, 2015

This is to confirm that Xylem Water Solution U.S.A., Inc. has designed, engineered, manufactured, tested, supplied & supervised erection & commissioning of the following bottom suction, horizontal discharge, double volute, double suction split case pumps by Flygt A-C:

Project Details / Plant Location	:	Florence Water Treatment Plant / Omaha, Nebraska
Application	:	High Lift Pumps
Flow per Pump	:	19,444 gpm (4,416 m ³ /hr)
Total Developed Head	:	300 ft (91.4 m)
Model	:	36x24 WSGD
Quantity	:	1
Speed	:	890 rpm
Motor Rating	:	2300 HP (1715 kW)
Date of Installation	:	May 2014

We confirm that the above pumps are in satisfactory operation as of the date of this Certificate / Letter.

Sincerely Yours,

16

Confrontée à ces faits, Xylem affirme avoir entrepris des recherches au sujet de l'émission de la lettre. À ce titre, l'entreprise a transmis au Bureau de l'inspecteur général une déclaration manuscrite notariée de l'auteur de la lettre datée du 7 mars 2016.

Il en ressort que les échanges courriel entre l'ingénieur de conception du Metropolitan Utilities District et le représentant de Xylem (le directeur de produits américain) ont eu lieu les 10 et 11 septembre 2015. Au total, trois (3) lettres ont été signées : la lettre datée du 10 juin 2014 que Xylem a remise au Bureau suite à la première demande de production de documents, celle datée du 11 septembre 2015 que l'auteur de la lettre a remise au Bureau le 10 décembre 2015 et une troisième lettre datée du 10 septembre 2015 que le Bureau de l'inspecteur général a obtenue de Xylem suite à l'envoi d'une seconde demande de production de documents et de renseignements datée du 15 avril 2016 :

¹⁶ Lettre remise par l'ingénieur de conception du Metropolitan Utilities District à l'inspecteur général par courriel le 10 décembre 2015.



TO WHOMSOEVER IT MAY CONCERN

September 10, 2015

This is to confirm that Xylem Water Solution U.S.A., Inc. has designed, engineered, manufactured, tested, supplied & supervised erection & commissioning of the following FLYGT pump sets:

Project Details / Plant Location	:	Florence Water Treatment Plant / Omaha, Nebraska
Application	:	High Lift Pumps
Flow per Pump	:	19,444 gpm (4,416 m ³ /hr)
Total Developed Head	:	300 ft (91.4 m)
Pump Type / Mode:	:	Bottom Suction Split Case / 36x24 WSGD
Quantity	:	1
Speed	:	890 rpm
Motor Rating	:	2300 HP (1715 kW)

We confirm that the above pumps are in satisfactory operation as of the date of this Certificate / Letter.

Sincerely Yours,

17

La date du 10 juin 2014 apposée à l'en-tête de la lettre transmise dans un premier temps à l'inspecteur général fait croire qu'elle a été émise et signée pendant la période de soumission de l'appel d'offres qui s'est déroulée du 28 mai 2014 au 16 juillet 2014.

Or, de l'aveu même de Xylem, la lettre datée du 10 juin 2014 a été signée le 11 septembre 2015 et non pas, comme on aurait pu s'attendre, le 10 juin 2014. Cela est quinze (15) mois plus tard ! À la lumière de ces faits, Xylem confirme maintenant qu'aucune lettre attestant de la fiabilité de ses pompes n'a été jointe à sa soumission déposée à la Ville.

L'inspecteur général note que ce n'est que suite à la réception d'une demande de production de documents de l'inspecteur général, que le représentant de Xylem, en charge d'obtenir la lettre de référence dans le cadre de l'appel d'offres 14-12725, a effectué des démarches pour obtenir la lettre qu'il aurait dû fournir au moment de soumissionner.

Ce représentant avait en sa possession les trois (3) lettres émises par l'ingénieur de conception du Metropolitan Utilities District. Pourtant, seule la lettre prédatée à une date antérieure au dépôt des soumissions, soit celle datée du 10 juin 2014, mais signée et

¹⁷ Lettre remise par Xylem à l'inspecteur général le 20 avril 2016 dans sa réponse à la seconde demande de production de documents et de renseignements de l'inspecteur général du 15 avril 2016.



émise en septembre 2015, a été initialement transmise à l'inspecteur général, dans le cadre d'une première demande de production visant à obtenir la lettre que l'entreprise avait fournie à la Ville de Montréal dans le cadre de sa soumission à l'appel d'offres 14-12725.

L'inspecteur général a ainsi été induit en erreur dans le cadre de son enquête. La transmission de la lettre datée du 10 juin 2014 et la réponse de Xylem à l'effet que l'entreprise ne savait pas pourquoi cette lettre ne se retrouvait pas dans son dossier à la Ville, ont mené l'inspecteur général à croire qu'une lettre de référence avait été signée le 10 juin 2014 et fournie dans la soumission de Xylem afin de respecter les exigences posées dans les documents d'appel d'offres. En effet, rien n'indiquait dans la réponse à la première demande de production de documents que la lettre datée du 10 juin 2014 n'avait été signée, émise et obtenue qu'en septembre 2015.

N'eût été des vérifications poussées de l'inspecteur général et des démarches entreprises visant à corroborer les informations qui lui ont été transmises, la tentative de Xylem de tromper l'inspecteur général afin de faire croire à la présence d'une lettre au dossier n'aurait pas été mise au jour.

Le législateur a confié à l'inspecteur général des pouvoirs importants afin qu'il soit en mesure de remplir efficacement son mandat, notamment le pouvoir d'exiger la production de renseignements et de documents pertinents à la réalisation de son mandat. Lorsqu'il use de ces pouvoirs, les personnes ou entreprises relevant de sa compétence doivent s'y conformer, à défaut de quoi, ces dernières commettent une infraction punissable d'une amende de 4 000 \$ à 20 000 \$.

L'article 57.1.16 de la *Charte de la Ville de Montréal* prévoit que quiconque entrave ou tente d'entraver l'exercice des fonctions de l'inspecteur général, le trompe par des réticences ou de fausses déclarations, refuse de lui fournir un document ou un renseignement qu'il peut exiger ou encore cache ou détruit un tel document ou renseignement commet une infraction. Au surplus, en vertu de l'article 57.1.17, quiconque aide une personne à commettre cette infraction, que ce soit par un acte ou une omission, un encouragement, un conseil, un consentement, une autorisation ou un ordre, commet une infraction et est passible de la même peine.

3.3 Discretion dans l'analyse des soumissions et limites

Dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, Xylem prétend désormais, maintenant qu'il est confirmé qu'elle n'a jamais fourni de lettre contemporaine au lancement de l'appel d'offres, que le défaut de fournir la lettre prévue à l'article 8 a) des Clauses administratives particulières constitue une non-conformité mineure et que la Ville jouit d'une certaine latitude et d'une discrétion administrative dans l'analyse du caractère mineur ou majeur d'une irrégularité. Xylem ajoute que la Ville peut passer outre une soumission présentant une irrégularité mineure en vertu de l'article 26.1 des Instructions aux soumissionnaires de l'appel d'offres.

Pour sa part, SNC-L adopte la même position.

La D.E.P., quant à elle, présume que si SNC-L n'a pas soulevé d'enjeux sur l'admissibilité de la soumission de Xylem, c'est parce que la présentation de l'entreprise satisfait les critères d'admissibilité du devis.

Ce dossier est l'occasion pour l'inspecteur général de bien expliquer la différence entre l'admissibilité à soumissionner sur un appel d'offres et la conformité d'une soumission.

Dans l'analyse des soumissions déposées, SNC-L et la D.E.P. ont confondu ces deux (2) notions bien distinctes. Ils ont traité un critère d'admissibilité (la remise de la lettre prévue à l'article 8 a) des Clauses administratives particulières) comme s'il s'agissait d'une condition de conformité.

Or, le défaut de respecter une condition d'admissibilité à soumissionner prévue à un appel d'offres entraîne le rejet automatique de la soumission puisque l'entreprise n'est alors pas considérée comme étant admise à soumissionner. Par contre, le rejet n'est pas toujours automatique à l'étape de l'analyse de la conformité de la soumission.

Ce sujet a été traité à quelques reprises par les tribunaux. Une revue détaillée des principes établis s'impose.

- *Corporation de développement Bertone inc. c. Société Québécoise des infrastructures*, 2015 QCCS 3139

Dans cette décision récente de la Cour supérieure datée du 3 juillet 2015, la juge Gibeau traite de la question de l'admissibilité d'une soumission. La Cour était saisie d'une demande d'injonction provisoire visant à suspendre le processus d'analyse des soumissions et le processus d'octroi d'un contrat de construction le temps que soit entendue une requête en jugement déclaratoire ayant pour objectif de faire reconnaître la conformité d'une soumission jugée inadmissible par le donneur d'ouvrage.

Dans cette affaire, un appel d'offres avait été lancé et Corporation de développement Bertone était le plus bas soumissionnaire. La soumission avait cependant été jugée inadmissible par le donneur d'ouvrage, car l'entreprise avait omis d'inclure une attestation de l'Agence du revenu du Québec. Il était prévu à l'appel d'offres que cette attestation devait être fournie par tout soumissionnaire et qu'il s'agissait-là d'une condition d'admissibilité.

Au moment de l'ouverture des soumissions, constatant le défaut du plus bas soumissionnaire d'avoir fourni une telle attestation, le donneur d'ouvrage lui avait donné un délai supplémentaire afin qu'il puisse la lui transmettre. Le soumissionnaire n'avait cependant pas été en mesure de fournir l'attestation requise et le donneur d'ouvrage l'a déclaré inadmissible.

Selon le soumissionnaire, la délivrance de cette attestation ne constituait qu'une irrégularité mineure ne pouvant entraîner le rejet de sa soumission.

La juge Gibeau donne raison au donneur d'ouvrage. Elle affirme que dans son argumentation, l'entreprise « confond à la fois les conditions d'admissibilité à présenter



une soumission et celle visant sa conformité »¹⁸. La juge ajoute qu'il s'agit de deux (2) notions différentes et que le défaut de fournir l'attestation demandée dans les documents d'appel d'offres dans le délai imparti « s'avère fatale »¹⁹ quant à l'admissibilité à soumissionner de l'entreprise. La juge précise qu'il s'agit là « d'une condition essentielle à la recevabilité de la soumission »²⁰ et conclut que **le donneur d'ouvrage était justifié de ne pas accepter cette soumission et même qu'il se devait de donner plein effet aux dispositions de l'appel d'offres « afin de respecter l'égalité entre les soumissionnaires »**²¹. [l'original ne contient pas de caractères gras]

- *Entreprises de construction Panzini Inc. c. Agence métropolitaine de transport*, 2005 CanLII 31531 (QC CS)

Cette autre décision a également retenu l'attention de l'inspecteur général dans son analyse du dossier. L'Agence métropolitaine de transport (AMT) avait lancé un appel d'offres visant des travaux de démolition en vue de permettre la construction d'un tronçon du métro de Laval. L'appel d'offres spécifiait que les soumissionnaires devaient détenir une certification ISO dans leur champ d'activité et que seules les entreprises qui respectaient cette condition étaient admises à soumissionner. Seul un (1) soumissionnaire, Entreprises de construction Panzini inc., respectait cette condition. Or, le contrat ne lui avait pas été octroyé.

L'AMT estimait pouvoir renoncer à cette condition, d'autant plus que l'exigence de détenir une certification ISO ne représentait pas une condition essentielle et s'était retrouvée par erreur dans les documents d'appel d'offres. Au surplus, l'AMT arguait que cette exigence réduisait indûment le bassin de soumissionnaires potentiels.

Il ressortait également de la preuve que l'AMT voulait à tout prix accorder le contrat de démolition pour pouvoir respecter l'échéancier de construction du tronçon du métro. Il n'était donc pas question pour l'AMT de procéder par voie d'addenda à l'appel d'offres, car retarder la date d'ouverture des soumissions aurait inévitablement remis à une date ultérieure le début des travaux.

La juge Richer de la Cour supérieure conclut que seule la soumission d'Entreprises de construction Panzini inc. était recevable puisqu'aucun des autres soumissionnaires ne détenait la certification ISO. Elle indique : « l'exigence relative à la certification ISO dans l'appel d'offres est, on ne peut plus impérieuse »²². Selon la juge, l'AMT ne pouvait donc

¹⁸ *Corporation de développement Bertone inc. c. Société Québécoise des infrastructures*, 2015 QCCS 3139, par. 26.

¹⁹ *Id.*, par. 32.

²⁰ *Id.*, par. 33.

²¹ *Id.*, par. 34.

²² *Entreprises de construction Panzini Inc. c. Agence métropolitaine de transport*, 2005 CanLII 31531 (QC CS), par. 33.

pas renoncer à cette « exigence de qualification [...] puisque celle-ci constitue une condition essentielle »²³.

La juge explique que « **permettre de modifier ces conditions essentielles de qualification entraînerait un avantage concurrentiel à un ou des soumissionnaires au détriment des autres, ce qui est totalement illégal** »²⁴. [l'original ne contient pas de caractères gras]

La juge Richer ajoute que le fait que cette condition se soit retrouvée par erreur dans les documents d'appel d'offres n'est pas un motif valable pour permettre au donneur d'ouvrage de passer outre cette condition. Le donneur d'ouvrage était lié par cette clause. Il en va du respect du principe de l'égalité des soumissionnaires :

« Le Tribunal est d'avis que les conditions qui se retrouvent dans la section « B », article 3, intitulé « Admissibilité à soumissionner », ne peuvent pas être mises de côté. Peu importe que la présence de la condition de certification ISO se retrouve là par erreur ou non; **tant que cette condition n'est pas retirée du cahier d'appel d'offres elle en fait partie et la défenderesse est liée par cette condition**. En effet, ce sont des conditions d'admissibilité; cela signifie qu'à défaut de s'y conformer une entreprise ne peut pas soumissionner. Il ne faut pas confondre les conditions d'admissibilité et les exigences de conformité à un formulaire. **L'A.M.T. n'a aucune discrétion pour passer outre à des conditions aussi fondamentales et aussi essentielles. Les seules portes de sortie de l'A.M.T. sont l'addenda ou le retrait de l'appel d'offres pour tout recommencer depuis le début.** »²⁵

[L'original ne contient pas de caractère gras]

Il ne fait donc pas de doute que le défaut d'une entreprise de respecter les conditions d'admissibilité d'un appel d'offres **DOIT** entraîner le rejet de sa soumission, car l'entreprise ne peut alors tout simplement pas soumissionner à l'appel d'offres.

3.4 Obligation de la D.E.P. de respecter les règles qu'elle impose dans l'appel d'offres 14-12725

Le *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics* (RLRQ, c. C-65.1, r. 2) oblige les organismes publics assujettis à prévoir et distinguer dans leurs documents d'appel d'offres les conditions d'admissibilité exigées d'un fournisseur et les conditions de conformité des soumissions²⁶.

²³ *Id.*, par. 35.

²⁴ *Id.*, par. 35.

²⁵ *Id.*, par. 37.

²⁶ Art. 5 du règlement.



Les municipalités ne sont pas assujetties à ce règlement et jouissent d'une grande discrétion dans le contenu de leurs documents d'appel d'offres. Elles peuvent stipuler toute condition d'admissibilité tant qu'elle n'est pas arbitraire, frivole ou n'ait pas pour but ou effet de contourner la loi²⁷.

La D.E.P., en tant que donneur d'ouvrage, avait toute la latitude de déterminer quelles exigences seraient qualifiées de conditions d'admissibilité et lesquelles seraient considérées être des conditions de conformité dans son appel d'offres. Par contre, une fois ce choix fait, elle se devait de respecter le libellé des documents d'appel d'offres. Ceci a été affirmé par la Cour suprême du Canada dans *Tercon Contractors Ltd. c. Colombie-Britannique (Transports et Voirie)* :

« Le propriétaire — en l'occurrence l'État — est maître du processus d'appel d'offres. Il peut déterminer les paramètres de la conformité d'une soumission et de l'admissibilité d'un soumissionnaire. Il s'en suit évidemment que lorsque le propriétaire — en l'occurrence l'État — établit les règles, il doit les respecter au moment d'évaluer les offres et d'attribuer le contrat principal. »²⁸

La D.E.P. se devait donc de s'assurer que l'adjudicataire du contrat respecte les critères d'admissibilité qu'elle avait elle-même établis dans son appel d'offres.

Selon la doctrine, si le donneur d'ouvrage public « spécifie que la soumission doit contenir telles informations précises ou être accompagnée de tels documents, [il] n'aura guère de discrétion pour renoncer à une telle exigence »²⁹.

La Cour d'appel du Québec, dans *Demix Construction, division de Holcim (Canada) inc c. Québec (Procureur général)*³⁰, souligne que le respect des exigences posées dans les documents d'appel d'offres est une protection contre l'arbitraire :

« C'est en établissant les exigences de forme et de fond et en évaluant en fonction de celles-ci les demandes de ceux qui répondent à l'appel que l'on évite l'arbitraire et que l'on garantit au mieux l'uniformité de traitement et l'égalité de tous les participants. Et s'il est vrai que la subjectivité ne peut jamais être évacuée d'un processus

²⁷ *Entreprise P.S. Roy inc. c. Magog (Ville de)*, 2013 QCCA 617, par. 48 et 49.

²⁸ Le juge Cromwell, au nom de la majorité de la Cour suprême du Canada, faisant sien les propos de la Cour suprême de Terre-Neuve et Labrador : *Tercon Contractors Ltd. c. Colombie-Britannique (Transports et Voirie)*, 2010 CSC 4, par. 68.

²⁹ Pierre GIROUX et al., *Contrats des organismes publics québécois*, édition à feuilles mobiles, publications CCH, par. 7-750, p. 1,189.

³⁰ 2010 QCCA 1871.

d'évaluation, il reste qu'on la minimise en fixant d'avance les règles du jeu, pourrait-on dire, et en les faisant respecter. »³¹

Au surplus, il est utile d'avoir recours aux termes utilisés dans les documents d'appel d'offres qui révèlent plusieurs indices éloquentes de l'importance que souhaitait accorder la D.E.P. aux exigences énoncées.

En l'espèce, l'article 8 des Clauses administratives et particulières s'intitule « Critères d'admissibilité de base pour déposer une soumission ». L'expression « de base » signifie ici que ce sont les critères minimaux à respecter pour qu'une entreprise soit admise à déposer une soumission.

Également, le libellé de l'article 8 des Clauses administratives et particulières ne laisse guère place à interprétation. Il y est inscrit : « **Seule** une entreprise qui respecte, sans s'y limiter, **toutes les conditions suivantes** est admise à soumissionner. Le soumissionnaire **doit** [...] ». [l'original ne contient pas de caractères gras]

L'ensemble de cette clause et l'usage plus particulier du terme « doit » démontrent l'intention de la D.E.P. de faire de toutes les conditions qui s'ensuivent des conditions essentielles à remplir par les soumissionnaires dans le cadre de l'appel d'offres 14-12725. De plus, dans son sens usuel, le mot « admissibilité » renvoie au fait d'être « admissible », c'est-à-dire d'être « recevable, valable »³².

L'inspecteur général estime que cette clause est assimilable à ce que la Cour d'appel du Québec dit être une clause péremptoire dans l'arrêt récent *Maria (Office municipal d'habitation de) c. Construction LFG inc.*³³. Dans cette décision qui porte sur le défaut d'un entrepreneur de détenir la licence requise au moment de soumissionner, la Cour d'appel affirme que lorsque le donneur d'ouvrage s'oblige, par une clause spécifique, à rejeter la soumission d'un entrepreneur qui ne se conforme pas à une exigence particulière des documents d'appel d'offres (clause péremptoire), il « limite sa propre discrétion » et il est tenu de rejeter toute soumission qui ne répond pas à l'exigence³⁴. Il en découle que « les irrégularités portant sur les éléments obligatoires spécifiés dans l'appel d'offres et les conditions générales justifieront l'Administration de ne pas apprécier une soumission »³⁵.

En plus de ne pas laisser place à l'interprétation quant à son caractère péremptoire, l'exigence de fournir la lettre est écrite en caractères gras et soulignée dans les documents

³¹ *Demix Construction, division de Holcim (Canada) inc. c. Québec (Procureur général)*, 2010 QCCA 1871, par. 22.

³² Définition donnée par le Multi dictionnaire de la langue française.

³³ 2014 QCCA 2034.

³⁴ *Maria (Office municipal d'habitation de) c. Construction LFG inc.*, 2014 QCCA 2034, par. 45-47.

³⁵ *Maria (Office municipal d'habitation de) c. Construction LFG inc.*, 2014 QCCA 2034, par. 45 citant *Mercier c. Raby*, 2008 QCCA 1830, par. 20.



d'appel d'offres, ce qui est un signe de son importance pour le donneur d'ouvrage et de la volonté manifeste de la D.E.P. d'attirer l'attention des soumissionnaires sur cette exigence.

Il est également intéressant de noter que la clause qui suit dans les documents d'appel d'offres, soit l'article 9 des Clauses administratives particulières, est celui qui traite des conditions de conformité. À la fin de l'article, il est énoncé que le défaut de joindre les documents exigés « **pourrait** entraîner le rejet de la soumission » [l'original ne contient pas de caractères gras]. Une telle précision n'est pas apportée à l'article 8, ce qui laisse sous-entendre aux entreprises qui prennent connaissance des documents d'appel d'offres que l'article 8 et l'article 9 renvoient à deux (2) réalités distinctes et que la D.E.P. avait la volonté de faire des exigences contenues à l'article 8 des exigences essentielles à respecter.

En l'espèce, la D.E.P. a délibérément choisi d'élever l'exigence de fournir une telle lettre, exigence pouvant sembler banale à première vue, au rang de critère d'admissibilité à déposer une soumission.

Pour les preneurs des cahiers des charges, l'obligation de fournir une lettre émise par un propriétaire de leurs pompes et attestant de leur fiabilité apparaissait comme étant un élément essentiel requis pour être en mesure de soumissionner à l'appel d'offres.

Ayant fait ce choix, la D.E.P. a dès lors perdu tout pouvoir discrétionnaire à cet égard et ne pouvait ensuite interpréter le défaut de fournir la lettre comme étant une non-conformité mineure. La D.E.P. n'avait d'autre choix que d'accepter les soumissions répondant à ces conditions et de rejeter les autres.

Rencontré par le Bureau de l'inspecteur général, l'agent de Service de l'approvisionnement responsable de l'appel d'offres 14-12725 affirme que certains éléments énoncés dans la section « Critères d'admissibilité de base pour déposer une soumission » ne sont pas éliminatoires. Il ajoute que le défaut de respecter l'exigence de fournir la lettre attestant de la fiabilité des pompes du soumissionnaire n'est pas un motif de rejet. Il explique, au surplus, que la D.E.P. désirait ouvrir le marché et éviter de se retrouver dans une situation où il n'y aurait aucun soumissionnaire. Cette position est d'ailleurs celle exprimée par la D.E.P. en réponse à l'Avis à une partie intéressée.

Cet argument n'est pas fondé. De l'avis de l'inspecteur général, tant que ce critère se retrouvait dans les documents d'appel d'offres, la D.E.P. était liée par l'exigence posée. La D.E.P. ne pouvait l'écarter, sauf en procédant officiellement au retrait de la condition de l'appel d'offres par voie d'addenda ou en recommençant le processus d'appel d'offres avec de nouveaux documents. Il est utile de rappeler qu'un argument semblable avait été évoqué par le donneur d'ouvrage dans l'affaire *Entreprises de construction Panzini Inc. c. Agence métropolitaine de transport*³⁶ et rejeté par la juge Richer.

³⁶ 2005 CanLII 31531 (QC CS), par. 37.

3.5 Principe fondamental de l'égalité de traitement des soumissionnaires

Tel qu'il en a déjà été fait mention dans les décisions abordées jusqu'à présent, l'importance pour un donneur d'ouvrage comme la D.E.P. de respecter les critères d'admissibilité qu'il pose dans les documents d'appel d'offres est une conséquence liée au principe de l'égalité de traitement des soumissionnaires.

L'égalité de traitement des soumissionnaires est un principe directeur et une obligation implicite de tout donneur d'ouvrage en matière d'adjudication de contrats par voie d'appel d'offres. Les auteurs Olivier F. Kott et Claudine Roy écrivent à ce sujet :

« Le principe d'égalité des soumissionnaires est l'essence même de la procédure d'appel d'offres. Il impose au maître de l'ouvrage l'obligation de traiter tous les soumissionnaires équitablement. »³⁷

Le principe de l'égalité de traitement des soumissionnaires a été consacré par la Cour suprême du Canada, dans les arrêts *M.J.B. Enterprises*³⁸, *Martel*³⁹ et plus récemment dans *Tercon Contractors*⁴⁰.

Dans le premier arrêt, le juge Iacobucci, au nom de la Cour suprême du Canada, affirmait que les processus d'appel d'offres remplaçaient la négociation par la concurrence. La Cour insiste sur l'importance pour le donneur d'ouvrage de respecter le processus d'adjudication et de ne pas contourner les règles qu'il a lui-même établies :

« Cette concurrence comporte certains risques pour [l'entreprise soumissionnaire]. [Elle] doit consacrer des efforts et des sommes d'argent à préparer sa soumission conformément à un devis descriptif strict sans être certaine de se voir attribuer le contrat [...]. **Il me semble évident qu'il serait déraisonnable de s'exposer à de tels risques si [le donneur d'ouvrage] peut, dans les faits,**

³⁷ Olivier F. KOTT et Claudine ROY, « Les appels d'offres », dans Olivier Fé SCOTT et Claudine ROY (dir.), *La construction au Québec : Perspectives juridiques*, Montréal, Édition Wilson & Lafleur, 1998, p. 205. Cité avec approbation par la Cour d'appel dans *3051226 Canada inc. c. Aéroports de Montréal*, 2008 QCCA 722, par. 42.

³⁸ *M.J.B. Enterprises Ltd. c. Construction de Défense (1951) Ltée*, [1999] 1 R.C.S. 619.

³⁹ *Martel Building Ltd. c. Canada*, 2000 CSC 60, par. 116 : « Il est [...] impératif que tous les soumissionnaires soient traités sur un pied d'égalité [...]. Un soumissionnaire devrait à tout le moins être assuré que l'évaluation de sa soumission initiale ne sera pas biaisée par quelque avantage sous-entendu dans le dossier d'appel d'offres et dont ne bénéficie qu'un seul soumissionnaire éventuel. »

⁴⁰ *Tercon Contractors Ltd. c. Colombie-Britannique (Transports et Voirie)*, 2010 CSC 4.



contourner ce processus et accepter une soumission non conforme. J'estime donc qu'il est raisonnable, en se fondant sur l'intention présumée des parties, de conclure à l'existence d'une condition implicite portant que seule une soumission conforme sera acceptée. »⁴¹

[L'original ne contient pas de caractère gras]

Dans *Tercon Contractors*⁴², la majorité de la Cour suprême a rétabli une condamnation en dommages et intérêts contre la province qui avait adjugé un contrat à une entreprise inadmissible suite à un processus de demande d'expression d'intérêt qui devait faire en sorte que seules les entreprises intéressées initialement seraient admises à soumissionner à une demande de propositions⁴³. Au nom de la majorité de la Cour, le juge Cromwell souligne ceci :

« D'abord, il convient de répéter qu'il ne fait aucun doute que la province était contractuellement tenue de n'accepter que les propositions de soumissionnaires admissibles. Même en l'absence d'une stipulation expresse, cette obligation peut être inférée. »⁴⁴

A fortiori, il serait déraisonnable qu'une entreprise doive se conformer au processus d'appel d'offres si le donneur d'ouvrage le contourne en acceptant une soumission inadmissible selon les documents d'appel d'offres.

Tel que l'a affirmé la Cour suprême dans ces arrêts, l'exigence que seules soient examinées des soumissions conformes, et *a fortiori* admissibles, ainsi que l'obligation de traiter tous les soumissionnaires équitablement et sur un pied d'égalité sont compatibles avec l'objectif de protéger et de promouvoir l'intégrité et l'efficacité commerciale du mécanisme d'appel d'offres⁴⁵.

⁴¹ *M.J.B. Enterprises Ltd. c. Construction de Défense (1951) Ltée*, [1999] 1 R.C.S. 619, par. 41. Repris plus récemment dans *Martel Building Ltd. c. Canada*, 2000 CSC 60 et *Tercon Contractors Ltd. c. Colombie-Britannique (Transports et Voirie)*, 2010 CSC 4.

⁴² *Tercon Contractors Ltd. c. Colombie-Britannique (Transports et Voirie)*, 2010 CSC 4.

⁴³ Il est important de noter que dans cette affaire, même si les juges minoritaires ne rétablissent pas la condamnation en dommages et intérêts de la province et ne retiennent pas sa responsabilité, ils partagent l'avis de la majorité concernant l'irrégularité du processus suivi en raison de l'octroi du contrat à une entreprise inadmissible.

⁴⁴ *Tercon Contractors Ltd. c. Colombie-Britannique (Transports et Voirie)*, 2010 CSC 4, par. 23.

⁴⁵ *Tercon Contractors Ltd. c. Colombie-Britannique (Transports et Voirie)*, 2010 CSC 4, par. 69 et *Martel Building Ltd. c. Canada*, 2000 CSC 60, par. 88.

Lorsque le donneur d'ouvrage ne rejette pas une soumission qui ne respecte pas une exigence indiquée comme fondamentale dans l'appel d'offres, c'est l'intégrité même du processus contractuel qui s'en trouve affectée.

La Cour suprême du Canada rappelle que le principe d'égalité de traitement des soumissionnaires importe « particulièrement dans le contexte de la passation de marchés publics » et que dans ce contexte, il faut « non seulement protéger les intérêts des parties, mais également assurer la transparence du processus vis-à-vis des citoyens en général »⁴⁶.

Le mandat confié par le législateur à l'inspecteur général de la Ville de Montréal s'inscrit justement dans cette veine : surveiller les processus de passation des contrats et leur exécution par la Ville ou une personne morale qui lui est liée et recommander aux instances décisionnelles concernées toute mesure visant à prévenir les manquements à l'intégrité et à favoriser le respect des dispositions légales et des exigences de la Ville en matière d'octroi et d'exécution de contrat⁴⁷. Ce mandat vise non seulement à assainir les pratiques de façon à ce que le public puisse avoir confiance à l'égard des institutions publiques municipales en matière contractuelle, mais également à améliorer la transparence des activités et décisions municipales.

En fait, tel que l'affirme la Cour suprême, il est important de bien saisir que l'obligation implicite de traiter également les soumissionnaires « bénéficie à tous les participants en cause »⁴⁸ et que sans elle, « les soumissionnaires, dont le sort pourrait être réglé à l'avance par des normes inconnues d'eux, soit engageraient des frais considérables pour l'établissement de soumissions inutiles, soit éviteraient de prendre part à l'exercice »⁴⁹.

Bien que certains puissent penser que le défaut de fournir la lettre n'est qu'un défaut de forme et qu'il ne s'agit que d'une simple lettre, il faut comprendre les conséquences d'accepter une soumission inadmissible. L'auteur et avocat Marc Lalonde écrit ce qui suit à ce sujet :

« Enfin, il faut rappeler que chaque critère d'admissibilité imposé par un organisme municipal a pour effet de réduire le bassin de soumissionnaires potentiels. Lorsque l'organisme impose des critères dans ses documents d'appel d'offres, mais qu'il renonce ensuite à les appliquer strictement lors de l'analyse des soumissions, il devient alors impossible de savoir combien de soumissionnaires additionnels auraient

⁴⁶ *Tercon Contractors Ltd. c. Colombie-Britannique (Transports et Voirie)*, 2010 CSC 4, par. 67.

⁴⁷ Voir article 57.1.8 de la *Charte de la Ville de Montréal*.

⁴⁸ *Martel Building Ltd. c. Canada*, 2000 CSC 60, par. 88.

⁴⁹ *Id.*



pu déposer une soumission à ces conditions d'admissibilité qu'ils n'étaient pas en mesure de rencontrer à la lecture des documents d'appel d'offres. »⁵⁰

En l'espèce, certaines entreprises qui ont pris possession des cahiers des charges ont peut-être décidé de ne pas soumissionner à l'appel d'offres 14-12725 pour la seule et unique raison qu'en lisant les documents d'appel d'offres, elles pensaient ne pas être en mesure de fournir la lettre exigée. Il est ici utile de rappeler que vingt (20) entreprises ont pris possession des cahiers des charges, mais seulement cinq (5) ont déposé une soumission.

Xylem, dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, affirme qu'elle, Flowserve et Sulzer ont été traités de la même manière face au défaut de fournir la lettre. Cependant, la problématique ne se trouve pas là. De l'opinion de l'inspecteur général, accepter l'une de ces soumissions et octroyer le contrat à l'une de ces entreprises revient à permettre à une entreprise de ne pas respecter une condition apparaissant comme essentielle, alors que d'autres preneurs des cahiers des charges pensaient qu'ils ne pourraient soumissionner sans fournir une telle lettre.

La D.E.P. se devait de donner plein effet aux dispositions de l'appel d'offres « afin de respecter l'égalité entre les soumissionnaires », pour reprendre les propos de la juge Gibeau dans *Corporation de développement Bertone inc. c. Société Québécoise des infrastructures*⁵¹.

L'inspecteur général ajoute au surplus que le respect du principe d'égalité n'est pas seulement applicable aux soumissionnaires, mais également à tous les intéressés qualifiés à contracter avec l'Administration :

« [Les donneurs d'ouvrage] doivent respecter un principe fondamental du droit administratif, que Patrice Garant décrit en ces termes : « Tous les administrés ont un droit égal à contracter avec l'Administration en vertu d'un principe de base qui s'appelle le principe de l'égalité devant le service public » Ce principe restreint la liberté des municipalités d'imposer des conditions ayant pour effet d'exclure des soumissionnaires potentiels. »⁵²

De l'avis de l'inspecteur général, en attribuant le contrat à Xylem, malgré son défaut de fournir la lettre exigée dans les critères d'admissibilité de l'appel d'offres, la D.E.P. a manqué à l'obligation à laquelle elle était tenue de n'accepter qu'une soumission admissible.

⁵⁰ Marc LALONDE, « Honni soit qui mal y pense : réflexions sur l'attribution des contrats des organismes municipaux à l'ère de la vertu » dans S.F.C.B.Q., vol. 412, *Développements récents en droit municipal* (2016), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 209, à la page 269.

⁵¹ 2015 QCCS 3139, par. 34.

⁵² *Entreprise P.S. Roy inc. c. Magog (Ville de)*, 2013 QCCA 617, par. 48.

3.6 Défaut de traiter les soumissionnaires sur le même pied d'égalité

La question de l'égalité de traitement entre les soumissionnaires prend une importance capitale dans le présent dossier puisque les soumissionnaires n'ont pas tous été traités sur le même pied d'égalité.

En effet, alors que SNC-L et la D.E.P. ont jugé que le non-respect par Xylem de l'exigence de fournir une lettre attestant de la fiabilité de ses pompes constitue une non-conformité mineure, ils ont conclu que le défaut d'Ebara, de Sulzer et de Flowserve de remettre des lettres de référence pour le fabricant des moteurs des pompes représente une non-conformité majeure. C'est ce qui ressort du rapport d'analyse et de recommandation de SNC-L, daté du 27 novembre 2014, qui a été suivi par la D.E.P.

Pourtant l'exigence de fournir des lettres de référence pour le fabricant des moteurs était prévue comme étant une condition de conformité de l'appel d'offres et non une condition d'admissibilité contrairement à la lettre attestant de la fiabilité des pompes. Or, l'article 9 des Clauses administratives particulières de l'appel d'offres stipulait que la Ville avait une certaine discrétion face aux conséquences du défaut de remplir les conditions de conformité :

9. Conformité de la soumission

Afin de répondre aux besoins de la Ville et pour être jugé recevable aux fins d'évaluation, le soumissionnaire qui dépose une soumission doit rencontrer les exigences minimales suivantes:

- Fournir les références exigées pour le fabricant des moteurs. Celui-ci doit posséder au moins dix (10) ans d'expérience dans la fabrication des moteurs synchrones et le modèle proposé dans la soumission doit être reconnu pour avoir donné un service satisfaisant pour une période d'au moins 5 ans dans une application similaire;

[...]

Le défaut de joindre ces documents pertinents à l'évaluation de la capacité de la firme à réaliser la complétude des exigences spécifiées au présent appel d'offres et de retourner la demande de renseignements complémentaires dûment complétés pourrait entraîner le rejet de la soumission.⁵³

[L'original ne contient pas de souligné]

C'est donc dire que le défaut de respecter une condition d'admissibilité est considéré comme étant mineur alors que le défaut de respecter une condition de conformité de même nature (fournir une lettre de référence) est considéré comme étant majeur.

Or, selon la doctrine, « le demandeur d'offres ne peut pas rejeter une soumission pour une irrégularité sur un point alors qu'il en accepte une ayant le même défaut [...], il se doit

⁵³ Appel d'offres 14-12725, Clauses administratives particulières, art. 9.



d'évaluer les soumissions de façon équitable et uniforme [et] ne peut donc accorder à un soumissionnaire un avantage particulier au détriment des autres »⁵⁴. Lors de l'examen des soumissions reçues, le donneur d'ouvrage « ne pourra être exigeant ou pointilleux à l'égard de certains soumissionnaires et manifester une très grande latitude envers certains autres »⁵⁵.

3.7 Portée de la lettre de référence exigée à l'article 8 a) des Clauses administratives particulières

Dans leur réponse respective à l'Avis à une partie intéressée, Xylem, SNC-L et la D.E.P. prétendent que la Ville pouvait passer outre l'absence de la lettre puisque dans les faits, la soumission de Xylem démontrait la réputation et l'expérience de l'entreprise. La D.E.P. présume que si SNC-L n'a pas soulevé d'enjeux sur l'admissibilité de la soumission de Xylem, c'est parce que la présentation de l'entreprise satisfait les critères d'admissibilité du devis.

La D.E.P. soumet que l'exigence de la lettre visait à confirmer le statut de fabricant de pompe reconnu des soumissionnaires. Elle explique que l'objectif poursuivi par l'article 8 a) des Clauses administratives particulières était de s'assurer d'avoir des entreprises ayant l'expérience nécessaire pour fournir des pompes de telle envergure. La D.E.P. ajoute que tous les soumissionnaires ont déposé des documents démontrant leur capacité et expertise à fabriquer des pompes tel que demandé au devis technique, et qu'ils ont ainsi prouvé qu'ils étaient des fabricants de pompes reconnus au même titre que si la lettre avait été fournie.

L'inspecteur général ne peut être d'accord avec cette proposition. La lettre devait plutôt servir à démontrer que les installations effectuées dans le passé par le soumissionnaire étaient fiables. Au surplus, l'exigence est à l'effet que la lettre soit émise par le propriétaire d'une pompe installée par l'entreprise, en d'autres termes, par un client.

Les documents d'appel d'offres contiennent une section IV « Formulaires de soumission – Renseignement complémentaire » que les soumissionnaires doivent remplir. On y retrouve notamment un paragraphe demandant aux soumissionnaires de faire la liste des contrats de même nature et de même envergure pour des projets en cours de réalisation et des projets achevés au cours des cinq (5) dernières années. Il est indiqué que ces renseignements sont demandés « afin de faire la preuve de sa compétence et de son aptitude à l'exécution du contrat ».

Le formulaire de soumission de Xylem réfère à des documents annexés, dont une section intitulée « Référence projets et personnel » accompagnée d'une lettre par laquelle un

⁵⁴ André LANGLOIS, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 3^e éd., Éditions Yvon Blais, 2005, p. 258-259.

⁵⁵ Pierre GIROUX et al., *Contrats des organismes publics québécois*, édition à feuilles mobiles, publications CCH, par. 7-750, p. 1,192.

représentant de Xylem confirme que l'entreprise est reconnue comme étant un leader mondial dans le domaine. À cette fin, est jointe une présentation de l'entreprise comprenant une liste des projets complétés et en cours (« Projects Recently Completed » et « Projects Currently in House »).

L'inspecteur général est d'avis que les listes de projets et les renseignements complémentaires fournis ne permettent pas d'attester de la fiabilité des pompes par des clients. Il s'agit de listes préparées par Xylem elle-même et démontrant l'expérience de l'entreprise dans la fabrication de pompes. Or, la lettre exigée vise à obtenir l'opinion ou l'avis d'un tiers quant à la fiabilité des pompes fabriquées.

D'autre part, il ne peut être argué que la question de la fiabilité des pompes était un élément secondaire. En effet, l'importance que revêtait pour la D.E.P. l'exigence de démontrer la fiabilité des pompes s'est fait connaître au tout début du processus d'appel d'offres comme étant un élément essentiel. C'est ce qui se dégage de divers documents et présentations consultés par le Bureau de l'inspecteur général.

D'abord, dans le compte rendu de la rencontre du comité technique des 23 avril et 1^{er} mai 2014⁵⁶, il est indiqué qu'un des buts de la réunion est de « présenter les différentes mesures prévues au projet pour assurer la qualité et la fiabilité des équipements et leur bon fonctionnement ». En lien avec la clause sur l'expérience requise du fabricant, il est mentionné que SNC-L « doit revoir cette clause et insister sur la fiabilité observée des équipements dans les références fournies ».

Dans la présentation au comité de révision de projet du 23 avril 2014, sous « Objectifs principaux », on peut lire « Assurer la fiabilité optimum des nouveaux équipements ». De plus, un peu plus loin, sous la diapositive 16 intitulée « Processus pour assurer la fiabilité optimum des équipements », on peut notamment lire :

Expérience requise du soumissionnaire

- Expérience du fabricant pour des pompes (et moteurs) de même type et de capacité similaire (liste détaillée à fournir avec la soumission)
- Vérification de la réputation de chacun concernant la fiabilité des équipements (conception saine, entretien minimum, etc.).⁵⁷

3.7 Conclusion sur le non-respect d'une condition d'admissibilité

L'inspecteur général conclut que la D.E.P. et SNC-L ont commis une erreur, lors de l'analyse des soumissions, en qualifiant de « non-conformité mineure » le défaut de Xylem, Flowserve et Sulzer de fournir une lettre attestant de la fiabilité de leurs pompes.

Dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, la D.E.P. concède que le terme « Incomplet » aurait dû être utilisé dans le tableau d'analyse des soumissions en lieu et

⁵⁶ Compte rendu no 608307-81AG010-31MC-I-0022_00.

⁵⁷ Présentation au comité de révision de projet, « Projet REQUP 1 Usine Atwater – Préachat des groupes motopompes à la haute pression », 23 avril 2014, diapositive 16.



place de « non-conformité mineure », mais souligne que le défaut de fournir une telle lettre n'était pas matière à rejet.

De leur côté, Xylem et SNC-L prétendent que le défaut de fournir la lettre prévue à l'article 8 a) des Clauses administratives particulières constitue une non-conformité mineure et que la Ville jouit d'une certaine latitude et d'une discrétion administrative dans l'analyse du caractère mineur ou majeur d'une irrégularité. Ils ajoutent que la Ville peut passer outre une soumission présentant une irrégularité mineure en vertu de l'article 26.1 des Instructions aux soumissionnaires de l'appel d'offres lequel prévoit :

26.1 S'il y va de l'intérêt de la Ville, elle pourra passer outre à tout vice de forme et défaut mineur que peut contenir la soumission.⁵⁸

Xylem invoque une décision récente de la Cour supérieure⁵⁹ qui conclut que l'omission de joindre une lettre d'attestation d'expérience contenant l'information exigée aux documents d'appel d'offres constitue une irrégularité mineure.

Dans cette affaire, deux (2) entreprises demandaient à la Cour supérieure de déclarer leur soumission comme étant les plus basses soumissions conformes sur deux (2) appels d'offres. Pour chacun de ces appels d'offres, une clause exigeait que les soumissionnaires aient exécuté au cours des cinq (5) dernières années, un minimum de deux (2) contrats de même nature et d'une valeur minimale de 10 millions de dollars et que les soumissionnaires joignent à leur soumission une lettre d'attestation d'expérience contenant l'information au sujet de ces contrats, à défaut de quoi leur soumission serait automatiquement rejetée.

À première vue, il serait tentant de faire des parallèles et d'appliquer cette décision à la situation visée par l'enquête de l'inspecteur général. Cependant, cette décision doit être distinguée sur plusieurs éléments importants qui fondent les motifs du jugement :

- Le débat devant la Cour supérieure ne portait pas sur l'absence d'une lettre d'attestation d'expérience, mais bien sur la suffisance des informations belles et bien transmises par les entreprises et requises aux appels d'offres. En effet, contrairement à Xylem, les deux (2) entreprises qui s'adressaient à la Cour avaient remis, dans leur soumission, la lettre requise par les documents d'appel d'offres. Leur soumission avait cependant été rejetée, car certains travaux en lien avec les contrats énumérés dans les lettres d'attestation étaient toujours en cours d'exécution au moment de l'ouverture des soumissions.
- Contrairement à l'article 8 des Clauses administratives particulières de l'appel d'offres 14-12725, la clause exigeant la lettre d'attestation d'expérience était ambiguë quant aux projets devant être visés par la lettre, puisqu'elle ne précisait pas si les travaux devaient être entièrement complétés. La juge conclut que la clause doit être interprétée en faveur des soumissionnaires, puisqu'un appel

⁵⁸ Appel d'offres 14-12725, Instructions aux soumissionnaires, art. 26.1.

⁵⁹ *Construction Bau-Val inc. c. Montréal (Ville de)*, 2016 QCCS 1185.

d'offres est un contrat d'adhésion⁶⁰. Selon la juge, l'omission des entreprises de transmettre des informations complètes résultait de l'ambiguïté de la clause et constitue donc une irrégularité mineure⁶¹.

- Xylem porte plus particulièrement à l'attention de l'inspecteur général le fait que la juge affirme que « l'expérience d'un soumissionnaire lui est intrinsèque » et que la lettre exigée « atteste simplement la possession [d'expérience] qui pourra être vérifiée par la Ville »⁶². Contrairement à cette clause, l'article 8 des Clauses administratives particulières de l'appel d'offres 14-12725 exige d'obtenir l'opinion ou l'avis d'un tiers (un client du soumissionnaire) sur la fiabilité des pompes fabriquées, chose qui ne peut être vérifiée autrement.

De l'avis de l'inspecteur général, cette décision n'est en conséquence d'aucune aide en l'espèce puisqu'au surplus, les appels d'offres analysés devant la Cour ne comprenaient pas, comme en l'espèce, à la fois des « conditions d'admissibilité » et des « conditions de conformité »⁶³. La question de la distinction entre une condition d'admissibilité et un critère de conformité n'a pas été soulevée ni traitée par la Cour supérieure dans cette affaire. Les décisions *Bertone* et *Panzini*, abordées précédemment à la section 3.3 de la décision, demeurent déterminantes pour trancher les conséquences du non-respect de la condition d'admissibilité prévue à l'article 8a) des Clauses administrative particulières de l'appel d'offres 14-12725.

Il est également utile de souligner que dans le cas soumis à la Cour supérieure, l'ambiguïté de la clause avait eu pour effet de rejeter les plus basses soumissions reçues et le formalisme adopté par la Ville était contraire aux intérêts des contribuables⁶⁴. Or, dans la situation examinée par l'inspecteur général, l'intérêt financier des contribuables ne peut être invoqué, car Xylem n'était pas le soumissionnaire le moins cher.

L'inspecteur général réitère que la D.E.P. ne pouvait, en vertu du principe de l'égalité de traitement des soumissionnaires et afin d'assurer l'intégrité du processus contractuel, accepter une soumission contrevenant à l'article 8 des Clauses administratives particulières, présenté comme étant une condition d'admissibilité à soumissionner à l'appel d'offres, et encore moins octroyer le contrat à un soumissionnaire ayant fait défaut de fournir la lettre.

⁶⁰ *Construction Bau-Val inc. c. Montréal (Ville de)*, 2016 QCCS 1185, par. 75-78.

⁶¹ *Construction Bau-Val inc. c. Montréal (Ville de)*, 2016 QCCS 1185, par. 126.

⁶² *Construction Bau-Val inc. c. Montréal (Ville de)*, 2016 QCCS 1185, par. 93.

⁶³ Respectivement les articles 8 et 9 des Clauses administratives particulières de l'appel d'offres 14-12725.

⁶⁴ Les soumissions des entreprises ayant saisi la Cour étaient les plus basses soumissions reçues et la décision de la juge de déclarer leur soumission conforme permettrait aux contribuables montréalais d'économiser près de deux (2) millions de dollars : *Construction Bau-Val inc. c. Montréal (Ville de)*, 2016 QCCS 1185, par. 117-119.



Bien que la Ville possède une certaine latitude pour évaluer si une irrégularité est mineure ou majeure lorsque le défaut se rattache à une condition de conformité, quand il s'agit du non-respect d'un critère d'admissibilité, la Ville ne possède plus de discrétion. Il s'agit de la position des tribunaux qui se sont prononcés sur la question de la distinction entre une condition d'admissibilité et un critère de conformité.

Dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, Xylem avance que l'auteur et signataire des lettres de référence confirme qu'il aurait émis une telle lettre avant le dépôt des soumissions si Xylem le lui avait demandé, car les pompes installées fonctionnaient de façon satisfaisante à l'époque. De l'avis de l'inspecteur général, ce fait n'a aucun impact sur sa conclusion : Xylem devait accompagner sa soumission de la lettre requise au moment du dépôt pour que la D.E.P. puisse analyser dans une prochaine étape la conformité de la soumission.

Par ailleurs, dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, SNC-L explique que la décision de ne pas rejeter les soumissions de Xylem, Flowserve et Sulzer a été prise dans l'intérêt de la Ville et des contribuables, car sinon cela aurait impliqué le rejet préliminaire de trois (3) soumissionnaires sur cinq (5), soit 60% des soumissions reçues.

Selon l'inspecteur général, ce raisonnement est injustifiable puisqu'il inviterait les soumissionnaires potentiels à tenter leur chance et à déposer des soumissions inadmissibles dans l'espoir que des conditions d'admissibilité soient retirées. Cette approche « qui ose gagner » se fait au détriment des fournisseurs qui respectent les règles du jeu et qui déposent une soumission admissible ou s'abstiennent de déposer une soumission inadmissible.

Enfin, l'inspecteur général rappelle qu'il a été induit en erreur dans le cours de son enquête. Suite à une demande de production de documents, Xylem lui a transmis une lettre datée du 10 juin 2014 comme étant la lettre qu'elle avait fournie dans sa soumission à la Ville, alors qu'un représentant de l'entreprise savait qu'elle avait été obtenue le 11 septembre 2015 et qu'elle ne faisait pas partie des documents de soumission. Ce représentant avait en sa possession trois (3) lettres, celles datées du 10 juin 2014, du 10 septembre 2015 et du 11 septembre 2015, toutes obtenues les 10 et 11 septembre 2015, soit après le dépôt de la soumission et suite à la réception de la demande de production de documents de l'inspecteur général.

Avant d'arguer que le défaut de fournir la lettre ne constitue qu'une non-conformité mineure, Xylem accordait une importance certaine à la lettre. En effet, jusqu'au moment où l'inspecteur général a découvert que la lettre datée du 10 juin 2014 n'a « pris naissance » que le 11 septembre 2015 et qu'elle ne fut jamais fournie au soutien de sa soumission, Xylem continuait de prétendre qu'il s'agissait de la lettre transmise à la Ville et qu'elle ne comprenait pas pourquoi cette lettre ne se retrouvait pas dans son dossier à la Ville.

3.8 Pouvoirs d'intervention de l'inspecteur général

Ceci étant établi, l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal* permet à l'inspecteur général d'intervenir à l'égard de contrats afin de les résilier, lorsque les conditions qui y sont énoncées sont remplies :

- 57.1.10. L'inspecteur général peut annuler tout processus de passation d'un contrat de la ville ou de toute personne morale visée au paragraphe 1^o du cinquième alinéa de l'article 57.1.9, résilier tout contrat de la ville ou de cette personne morale ou suspendre l'exécution d'un tel contrat lorsque les deux conditions suivantes sont remplies:
- 1^o s'il constate le non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres ou d'un contrat, ou que des renseignements donnés dans le cadre du processus de passation d'un contrat sont faux;
 - 2^o s'il est d'avis que la gravité des manquements constatés justifie l'annulation, la résiliation ou la suspension.
- [...]

Les conditions d'ouverture donnant droit au pouvoir d'intervention sont cumulatives. Il faut être en présence, dans un premier temps, du non-respect d'une des exigences des documents d'appel d'offres ou d'un contrat, ou bien constater que des renseignements donnés, en l'espèce par le soumissionnaire, sont faux. Ce n'est que dans l'hypothèse où l'un ou l'autre des cas de figure sera établi que l'inspecteur général devra se prononcer sur la gravité des manquements.

Le 10 mai 2016, dans sa réponse à l'avis amendé, Xylem soumet que les faits ne sauraient justifier une décision de l'inspecteur général de résilier le contrat en vertu de l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*. Xylem explique que le défaut de fournir la lettre de référence ne s'agit pas d'un manquement dont la gravité justifie la résiliation du contrat.

De l'avis de l'inspecteur général, il ne fait pas de doute que la soumission de Xylem ne respecte pas l'une des exigences des documents d'appel d'offres et que le contrat n'aurait jamais dû lui être octroyé sur cette seule base.

La question qui se pose est maintenant la suivante : l'inspecteur général est-il d'avis que la gravité des manquements constatés justifie la résiliation du contrat octroyé en vertu du 2^e paragraphe dudit article?

L'inspecteur général est d'avis que le manquement constaté est objectivement « grave ». Le manquement constaté a indéniablement affecté **l'intégrité même du processus d'adjudication du contrat par voie d'appel d'offres public** : la D.E.P., en passant outre le défaut de respecter la condition d'admissibilité, a **contourné les règles qu'elle a elle-même établie** dans l'appel d'offres.

Les principes que protège l'inspecteur général par sa décision sont ceux de l'intégrité du processus d'octroi, du respect des règles applicables et de l'égalité de traitement des soumissionnaires.



Quel message la Ville lancerait-elle si les soumissionnaires apprenaient que les critères d'admissibilité étaient optionnels et que la Ville avait discrétion pour passer outre?

Il faut réitérer ici l'impact que cela pourrait avoir sur la décision des preneurs des cahiers des charges de soumissionner. Si l'on permettait à la Ville de passer outre certains critères d'admissibilité énoncés dans l'appel d'offres, cela n'assurerait pas une saine concurrence du marché, entraînerait une insécurité chez les soumissionnaires qui ne pourraient plus savoir à quelles règles ils sont assujettis et créerait même une injustice envers les autres soumissionnaires qui ont dépensé des ressources pour se conformer aux exigences de l'appel d'offres.

Il est également important de rappeler que l'inspecteur général a été induit en erreur par Xylem dans le cours de son enquête dans le but de faire croire que l'entreprise avait fourni, dans ses documents de soumission transmis à la Ville, la lettre exigée attestant de la fiabilité de ses pompes.

Les conditions d'ouverture à l'application de l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal* étant remplies, l'inspecteur général prononce la résiliation du contrat octroyé à Xylem suite à l'appel d'offres 14-12725.

Le non-respect du critère d'admissibilité est suffisant en soi pour prononcer la résiliation du contrat, mais il y a plus. La façon dont ont été analysées les soumissions reçues relativement aux exigences du devis technique quant à certains éléments des motopompes prête également flanc à beaucoup de critiques.

De l'avis de l'inspecteur général, il est primordial d'aborder ces autres éléments puisqu'ils démontrent de nombreuses aberrations et sont la preuve d'accrocs additionnels à l'intégrité du processus d'appel d'offres que l'inspecteur général a pour mission de protéger.

4. Exigences du devis technique contournées

Tel que déjà mentionné, lors de la deuxième analyse de la conformité des soumissions déposées, seule la soumission de l'entreprise Xylem a été jugée conforme.

Sur les quatre (4) soumissionnaires à avoir été déclarés conformes administrativement⁶⁵, seule l'offre de Xylem a été jugée conforme techniquement. Les soumissions déposées par les trois (3) autres soumissionnaires (Ebara, Sulzer et KSB) ont été considérées non conformes, notamment, en raison du système de refroidissement proposé pour l'huile utilisée comme lubrifiant des paliers.

⁶⁵ Flowserve est la seule entreprise à ne pas avoir passé avec succès l'étape de la conformité administrative pour avoir omis de fournir une lettre d'engagement visant un cautionnement d'exécution, et ce, contrairement aux exigences de l'article 13.1.2.2 des Instructions aux soumissionnaires, tel qu'en fait foi le rapport d'analyse du Service de l'approvisionnement daté du 31 juillet 2014.

Lors de son enquête, l'inspecteur général a donc porté une attention particulière sur les exigences relatives au système de refroidissement de l'huile.

L'analyse et l'enquête effectuées par le Bureau de l'inspecteur général démontrent qu'aucun soumissionnaire ne respectait, dans son offre, les exigences établies par la D.E.P. et SNC-L dans le devis technique au chapitre du système de refroidissement de l'huile.

En effet, le devis technique exigeait que le système de refroidissement de l'huile fonctionne sur la base d'une méthode « éprouvée », « par convection forcée par des ventilateurs » et qu'il ne soit en aucun cas externe aux paliers, les ventilateurs devant plutôt être « installés sur les boîtiers des paliers ».

La soumission de Xylem proposait un système de refroidissement de l'huile à l'air ambiant intégré aux paliers et fabriqué par le manufacturier Michell, alors que les soumissions d'Ebara, Sulzer et KSB offraient de fournir un système de refroidissement de l'huile par convection forcée externe aux paliers et fabriqué par le manufacturier Kingsbury.

4.1 Exigences du devis technique à l'égard des paliers

L'appel d'offres 14-12725 vise l'acquisition, par la Ville de Montréal, de quatorze (14) groupes motopompes. Un élément essentiel au fonctionnement d'une motopompe que l'adjudicataire du contrat devra fournir est un ensemble complet de paliers. Les paliers sont des organes utilisés en construction mécanique pour supporter et guider en rotation des arbres de transmission.

Le devis technique prévoit notamment les spécifications suivantes à l'égard des paliers⁶⁶ :

- « le Fournisseur aura la responsabilité de fournir un ensemble complet de paliers lisses, de les assembler dans ses boîtiers et de s'assurer du bon fonctionnement » ;
- « le Fournisseur aura la responsabilité de fournir un ensemble complet de paliers provenant d'un seul et même fabricant de paliers, réputé et reconnu pour son expérience dans la conception et la fabrication de paliers » ;
- « les paliers [...] doivent être conçus pour résister à toutes les contraintes d'exploitation et à assurer un service de longue durée, en mode de fonctionnement continu et intermittent » ;
- « aucun système de recirculation externe ni de système de refroidissement externe de l'huile ne sera accepté » ;

⁶⁶ Clauses techniques spéciales – électricité – moteur électrique – section 16803, art. 3 et Clauses techniques spéciales – pompe centrifuge – section 11000, art. 2.5.5.



- « le fabricant de paliers devra prévoir une méthode éprouvée de refroidissement de l'huile par convection forcée par des ventilateurs installés sur les boîtiers des paliers » ;
- « le fabricant des paliers doit avoir une expérience minimale de dix (10) ans dans la conception et la fabrication de systèmes de refroidissement à l'air » ; et
- « les marques de référence des paliers, à titre indicatif, sont MICHELL et KINGSBURY, ou équivalents approuvés ».

Bien que le mandat de concevoir et rédiger le devis technique de l'appel d'offres ait été confié à SNC-L, un ingénieur de la D.E.P. responsable du dossier explique que l'établissement des exigences se faisait de manière collaborative entre la D.E.P. et SNC-L de façon à ce que les spécifications exigées répondent aux besoins de la D.E.P. D'ailleurs, un comité technique formé de représentants de SNC-L et de représentants de la Ville se réunissait régulièrement au cours de la période de conception de l'appel d'offres afin de discuter des besoins de la D.E.P. et des exigences techniques à intégrer au devis⁶⁷.

4.2 Exigence de fournir un système de refroidissement de l'huile par convection forcée qui soit intégré aux paliers

D'entrée de jeu, il est utile de préciser que la D.E.P. a opté pour un système de refroidissement de l'huile à l'air et non pas à l'eau en raison de l'existence d'un règlement qui interdit, depuis 2013, l'installation d'appareils de refroidissement utilisant de l'eau potable par souci de développement durable⁶⁸.

Tel que mentionné, le devis technique de l'appel d'offres 14-12725 exige que le fabricant de paliers prévoie « une méthode éprouvée de refroidissement de l'huile par convection forcée par des ventilateurs installés sur les boîtiers des paliers » [l'original ne contient pas de caractères soulignés]. De plus, le devis spécifie qu'« aucun système de recirculation externe ni de système de refroidissement externe de l'huile ne sera accepté ».

4.2.1 Exigence nécessaire étant donné la nature des paliers à fournir

L'exigence de fournir un système de refroidissement de l'huile s'impose en raison de la nature des paliers que la D.E.P. a choisi d'acquérir : les paliers de type lisse.

Les témoins rencontrés par le Bureau de l'inspecteur général expliquent que ce type de paliers est reconnu comme étant plus facile d'entretien et d'une durée de vie presque infinie. Également, un facteur ayant eu de l'influence sur la décision de la D.E.P.

⁶⁷ C'est ce qu'il appert de la lecture des comptes rendus de réunions du comité technique.

⁶⁸ Règlement relatif à certains usages de l'eau potable sur le territoire de l'agglomération de Montréal, RCG 13-011, art. 7.

est le fait que les employés de la Ville qui assument l'entretien des équipements étaient familiers avec cette technologie puisqu'elle était présente dans plusieurs usines de Montréal.

Cependant, les paliers lisses présentent une problématique de surchauffe de l'huile, à laquelle la Ville de Montréal a déjà été confrontée. Lors des rencontres du comité technique, SNC-L a proposé à la D.E.P. d'acquérir des paliers antifriction, une technologie moins chère que les paliers lisses et qui ne dégage aucune chaleur, mais dont la durée de vie est plus courte que les paliers lisses.

Au terme des discussions qui ont pris place entre SNC-L et la D.E.P., cette dernière a tout de même choisi d'exiger des soumissionnaires qu'ils lui fournissent des paliers lisses en raison des avantages qu'ils présentent en ce qui a trait à leur entretien et leur durée de vie⁶⁹.

Afin d'éliminer la chaleur absorbée par le lubrifiant, le choix des paliers lisses implique qu'il serait préférable de se doter d'un système secondaire de circulation et de refroidissement de l'huile. Cette nécessité a d'abord été exposée en juillet 2012 dans une première note technique de SNC-L présentant les avantages et inconvénients des paliers lisses par rapport aux paliers antifriction, puis a été réitérée dans une note technique de SNC-L datée du 25 février 2014⁷⁰.

C'est ainsi que l'exigence de fournir des paliers lisses munis d'un système de refroidissement de l'huile a été intégrée au devis technique de l'appel d'offres 14-12725.

4.2.2 Exigence à laquelle la D.E.P. ne veut pas déroger lors de la période de conception de l'appel d'offres

En plus d'être nécessaire compte tenu de la nature des paliers choisis par la D.E.P., le système de refroidissement de l'huile apparaît comme étant une spécification importante au devis technique.

L'enquête de l'inspecteur général révèle qu'en fin de période de conception de l'appel d'offres, la D.E.P. a répété à plusieurs reprises sa volonté d'acquérir des groupes motopompes dont les paliers sont munis d'un système de refroidissement par convection

⁶⁹ Compte rendu de la réunion du 1^{er} août 2013 n° 608307-81AG010-31MC-I-0014_00.

⁷⁰ « Présentation des notes techniques pour les choix d'instrumentation de vibration, de vitesse de rotation, de lubrification et systèmes de palier pour les pompes haute pression Atwater – Juillet 2012 » de SNC-L et « Note technique – Recommandations spécifiques pour les groupes motopompes haute pression U1-U14 du projet de l'usine d'eau potable Atwater – 25 février 2014 » préparée par la Division de l'ingénieur de la D.E.P., p. 6.



forcée (ou à l'air forcé) et de faire de cette exigence une caractéristique principale des équipements visés par l'appel d'offres.

D'abord, dans le cadre d'une rencontre du comité technique datée du 9 janvier 2014, une présentation Powerpoint, à laquelle le Bureau de l'inspecteur général a eu accès, résume les caractéristiques principales des pompes de remplacement devant être acquises pour l'usine Atwater⁷¹.

Moins de cinq (5) mois avant le lancement de l'appel d'offres, la D.E.P. et SNC-L considèrent que le système de refroidissement par convection forcée est un élément principal de l'appel d'offres, d'après la diapositive suivante :

Proposed Pumps

- Main Characteristics of the Proposed Replacement Pumps (cont.)

Mechanical Characteristics	Proposed Pumps
Seal Type	Split mechanical seals (Chesterton 442 or John Crane 3740)
Bearings	New Kingsbury or Michell type thrust and sleeve journal bearings
Cooling	Closed loop external cooling system or forced air cooling
Impeller	Stainless Steel (316 L)
Internal Coating	NSF61 approved epoxy coating

72

[L'original ne contient pas d'encadré rouge]

Dans le cadre de cette même réunion du comité technique, des spécialistes ont été consultés afin de donner leur opinion sur divers éléments techniques, dont notamment le système de refroidissement de l'huile. Tel qu'il appert à l'extrait suivant du compte rendu de réunion, leur constat est le suivant : un système de refroidissement à l'air forcé (convection forcée) convient aux besoins de l'usine d'Atwater :

⁷¹ Cette présentation Powerpoint intitulée « Technical Discussion : Replacement of Horizontal Split Case Centrifugal Pumps for Drinking Water Distribution – Atwater WTP » est annexée au compte rendu de la réunion du 9 janvier 2014 n° 608607-81AG010-31MC-I-0017_00.

⁷² Présentation Powerpoint intitulée « Technical Discussion : Replacement of Horizontal Split Case Centrifugal Pumps for Drinking Water Distribution – Atwater WTP » et annexée au compte rendu de la réunion du 9 janvier 2014 n° 608607-81AG010-31MC-I-0017_00, diapositive 8.

7.0	Oil cooling and lubrication
7.1	While Mechanical Solutions recommended getting an expert opinion from other lubrication and cooling specialist, such as Heinz Bloch (independent consultant), Ken Brown (Eco Fluid Center) or Scan DeCamillo (Kingsbury), they think that a forced air cooling is suitable for the Atwater pump application, and that water cooling should be avoided. Forced air cooling could be a much simpler way to cool the bearings and would avoid the use of external chillers. They are confident that bearing experts such as Kingsbury and Michell will provide the needed calculations and have the capabilities to achieve such a system. If, in case, an external chiller is used with glycol, it has to be a propylene glycol instead of an ethylene glycol (toxicity).

73

Finalement, le 23 avril 2014, date de l'une des dernières rencontres du comité technique avant la publication de l'appel d'offres, une présentation au comité de révision de projet décrit les objectifs et caractéristiques de l'appel d'offres 14-12725. Tel qu'en fait foi la diapositive suivante, il est alors prévu que l'une des principales caractéristiques des groupes motopompes est qu'ils soient munis d'un système de refroidissement à l'air forcé (convection forcée) :

Caractéristiques principales des GMP

Paramètre	Exigences
Type de pompe	Centrifuge monoétage à plan de joint horizontal à double aspiration et double volute, aspiration (concentrique) par le bas et refoulement sur le côté.
Capacité nominale de la pompe	1.58 m ³ /s à 73.2 m (30 MGID à 240') Ce point d'opération doit se situer dans la plage d'opération admissible (AOR - Allowable Operating Region)
Efficacité à la pression moyenne d'opération de 80.0 m	≥ 88.0%
Vitesse de rotation	600 RPM ou 720 RPM
Joint d'étanchéité	Garnitures mécaniques en deux parties (split mechanical seals) (Chesterton 442 or John Crane 37FSB)
Paliers	Paliers lisses pour les paliers radiaux, et paliers de butées axiaux de type à patins (Kingsbury ou Michell)
Refroidissement	Refroidissement à l'air forcé
Roue	Acier inoxydable (ASTM A-743, CA6NM)
Revêtement intérieur	Enduit époxy NSF61 approuvé

74

[L'original ne contient pas d'encadré rouge]

⁷³ Compte rendu de la réunion du 9 janvier 2014 n° 608607-81AG010-31MC-I-0017_00, p. 6.

⁷⁴ Présentation au comité de révision de projet, « Projet REQUP 1 Usine Atwater – Préachat des groupes motopompes à la haute pression », 23 avril 2014, diapositive 7.



Moins d'un (1) mois avant le lancement de l'appel d'offres, la présentation au comité de révision de projet fait uniquement référence à un système de refroidissement à l'air forcé, tel qu'il appert à la diapositive ci-dessus citée. Au surplus, le devis technique de l'appel d'offres 14-12725 n'est pas ambigu à ce sujet et ne fait aucunement mention de la possibilité pour les soumissionnaires de fournir un système de refroidissement à l'air ambiant. Au contraire, à plusieurs endroits au devis, il est exigé que le système de refroidissement fonctionne par « convection forcée » grâce à des « ventilateurs »⁷⁵.

De la même manière, l'exigence d'avoir un système de refroidissement de l'huile intégré aux paliers, qui ne soit pas externe, apparaît comme étant primordiale pour la D.E.P.

Cette exigence de l'appel d'offres s'impose en raison de l'espace restreint de l'usine Atwater située dans un édifice à caractère patrimonial, tel que l'affirme un ingénieur de la D.E.P. impliqué dans la conception du devis.

Le devis technique de l'appel d'offres est sans équivoque quant à la volonté de la D.E.P. de ne pas accepter de système de refroidissement et de recirculation de l'huile externe. Le compte rendu de la réunion du comité technique du 23 juillet 2012 est également catégorique à ce sujet :

« La ville ne souhaite pas avoir de système de refroidissement externe des paliers, ce qui limiterait le choix à 2 fournisseurs : Kingsbury et Michell. Selon SNCL, Michell propose de laisser la conception du refroidissement au fabricant de pompe. SNCL va recontacter Michell pour vérifier s'ils pourraient fournir eux même un système de refroidissement intégré et préférablement à l'air. »⁷⁶

Ceci est répété à deux (2) autres reprises lors des réunions du comité technique du 5 septembre 2012 et du 1^{er} août 2013 :

« 2.1 Tel que précisé lors de la dernière présentation, C.R. # 608307-81AG010-31MC-I-0007-00, la Ville n'accepte pas de pompes externe de recirculation d'huile des paliers. »⁷⁷

« 4.2 Tel que précisé lors des dernières rencontres, la Ville n'accepte pas de pompes externes de recirculation d'huile des paliers ni de conception de paliers lisses provenant des fabricants de pompes. Cela va limiter le choix à 2 fournisseurs : Kingsbury et Michell. »⁷⁸

⁷⁵ Clauses techniques spéciales – pompe centrifuge – section 11000, art. 2.5.5 : « l'ensemble des paliers inclut [...] le système de refroidissement par convection forcée »; « le fabricant de paliers devra prévoir une méthode éprouvée de refroidissement de l'huile par convection forcée par des ventilateurs »; « les ventilateurs du système de convection forcée doivent être recouverts de gardes de protection ».

⁷⁶ Compte rendu de la réunion du 23 juillet 2012 n° 608307-81AG010-31MC-I-0007_00.

⁷⁷ Compte rendu de la réunion du 5 septembre 2012 n° 608307-81AG010-31MC-I-0008_00.

⁷⁸ Compte rendu de la réunion du 1^{er} août 2013 n° 608307-81AG010-31MC-I-0014_00.

Le directeur de la D.E.P. et un ingénieur de SNC-L qui a rédigé le devis technique et participé à l'évaluation technique des soumissions confirment que la D.E.P. n'acceptait pas, au moment de la conception de l'appel d'offres, que le système de refroidissement ne soit pas intégré aux paliers.

4.3 Fabricants référencés au devis ne produisant pas de système de refroidissement répondant aux exigences

4.3.1 Exigence que les paliers et le système de refroidissement de l'huile proviennent d'un fabricant de paliers et non du fabricant de pompes

Malgré le fait que les fabricants mondiaux de pompes construisent eux-mêmes leurs propres paliers, une exigence du devis technique de l'appel d'offres 14-12725 est que les paliers proviennent de fabricants de paliers réputés et reconnus pour leur expérience dans la conception et la fabrication de paliers, ainsi que dans la conception et la fabrication de systèmes de refroidissement à l'air.

Au cours de son enquête, le Bureau de l'inspecteur général a rencontré un ingénieur de la D.E.P. qui a été impliqué dans la conception du devis. Il explique que cette exigence, confirmée lors d'une réunion du comité technique⁷⁹, visait à assurer l'expertise et la qualité des équipements fournis.

Cette courte réponse étonne l'inspecteur général : en quoi l'expertise et la qualité technique des équipements fournis n'auraient pu être garanties par les fabricants de pompes eux-mêmes ? Tel qu'il sera abordé plus loin, au cours de la période de publication de l'appel d'offres, les fabricants de pompes ont d'ailleurs proposé à la D.E.P. de fabriquer eux-mêmes leurs paliers face à l'impossibilité d'obtenir, auprès des fabricants de paliers référencés au devis, l'équipement requis⁸⁰.

4.3.2 Fabricants référencés au devis

Dans le devis technique, deux (2) fabricants de paliers ont été référencés : Michell et Kingsbury. La D.E.P. permet également que des équivalents soient proposés, à condition d'être approuvés.

Lorsqu'un donneur d'ouvrage met un produit ou un fabricant comme référencé dans un appel d'offres, cela est généralement une indication que le produit correspond aux besoins et aux critères techniques posés par le devis ou que le fabricant produit l'équipement exigé.

⁷⁹ Compte rendu de la réunion du 23 juillet 2012 n° 608307-81AG010-31MC-I-0007_00.

⁸⁰ Voir section 4.3.6 de la présente décision.



Les quatre (4) soumissionnaires administrativement conformes⁸¹ ont proposé dans leur offre des paliers et des systèmes de refroidissement de l'huile qui proviennent des fabricants référencés au devis technique. L'adjudicataire du contrat, Xylem, a choisi le fabricant Michell alors que les autres (Ebara, Sulzer et KSB) ont soumissionné avec les produits du manufacturier Kingsbury.

Or, il appert que ni Michell ni Kingsbury n'offrent de paliers munis de système de refroidissement répondant aux exigences du devis. En effet, le fabricant Michell offrait, au moment où l'appel d'offres a été lancé, une technologie de refroidissement de l'huile à l'air ambiant (et non pas à l'air forcé) et Kingsbury utilisait quant à lui un système de refroidissement par recirculation de l'huile à l'externe (et non pas de façon intégrée aux paliers).

Ceci est d'ailleurs confirmé par l'entreprise adjudicatrice du contrat, Xylem, dans le cadre d'une réponse à une première demande de production de documents émise à l'entreprise par l'inspecteur général :

Dans les faits, les deux marques de référence mentionnées au Devis, soit Kingsbury et Michell, offrent d'une part des technologies de refroidissement d'huile qui sont standards et éprouvées dans l'industrie (ces technologies de Kingsbury et Michell sont similaires) et, d'autre part, des technologies novatrices exclusives à l'une ou l'autre de ces marques de référence.

Or, l'analyse de ces diverses technologies démontre en effet qu'aucune de ces deux marques de référence n'est en mesure de fournir un produit standard et éprouvé qui emploie une méthode de refroidissement de l'huile de lubrification des paliers lisses de la pompe par moyen de convection forcée (soit de l'air poussé) rattaché à même le boîtier des paliers lisses, le tout en utilisant un ventilateur alimenté par un voltage alternatif. 82

Ce que démontre l'enquête est que ces deux (2) fabricants ont été référencés au devis alors que ni SNC-L ni la D.E.P. n'avaient la confirmation que ces fabricants fournissaient un produit répondant exactement aux exigences posées par l'appel d'offres.

⁸¹ Exclut l'entreprise Flowserve.

⁸² Réponse de Xylem datée du 14 septembre 2015 à la demande de production de documents et de renseignements de l'inspecteur général du 15 juillet 2015.

4.3.3 Démarches incomplètes de vérification de la disponibilité du produit auprès des fabricants référencés

Une note technique datée du 23 juillet 2012 annexée à un compte rendu de réunion du comité technique⁸³ atteste de certaines démarches effectuées par SNC-L auprès de divers fabricants de paliers lors de la période de conception du devis.

Les manufacturiers contactés par SNC-L sont Michell, Kingsbury, Renk, Orion et Waukesha. SNC-L indique à la note technique que seuls Michell et Kingsbury s'occupent du refroidissement. Pour les paliers fabriqués par les autres manufacturiers contactés, il revient au fabricant des pompes de trouver un système de recirculation de l'huile possédant un échangeur de chaleur à l'air. Or, tel que déjà abordé, c'est par souci d'assurer l'expertise et la qualité des équipements fournis, que la D.E.P. a choisi d'exiger que le système de refroidissement provienne du fabricant de paliers.

Comme le souligne SNC-L dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, en excluant le refroidissement à l'eau, en exigeant un système éprouvé à l'air, intégré aux paliers et fabriqué par un manufacturier de paliers, « la Ville a essentiellement limité son choix à deux seuls fabricants spécialisés : Kingsbury et Michell ».

L'enquête de l'inspecteur général révèle que lorsque SNC-L a contacté Kingsbury et Michell, aucun de ces fabricants de paliers n'offrait le système de refroidissement choisi par la D.E.P., c'est-à-dire un système à l'air forcé qui soit également intégré aux paliers. Les fabricants étaient cependant prêts à élaborer des prototypes. L'enquête permet également d'apprendre qu'avant le lancement de l'appel d'offres, la disponibilité et la faisabilité de ces prototypes n'avaient toujours pas été confirmées.

Dès le 23 juillet 2012, SNC-L est au courant que Kingsbury entreprend des démarches pour valider la faisabilité de sa proposition de produit. Les calculs théoriques sont terminés et la prochaine étape est celle de l'élaboration d'un prototype pour valider la faisabilité pratique. SNC-L sait également dès ce moment que le produit proposé par Kingsbury est nouveau et n'a pas d'historique de fonctionnement. L'extrait suivant de la note technique du 23 juillet 2012 confirme l'ensemble de ces faits :

Kingsbury ne veut pas concevoir un système de refroidissement par mélange eau/glycol. Il propose plutôt l'utilisation de refroidissement par convection forcé par des ventilateurs motorisés installés en bout d'arbre. Il s'agit d'une nouvelle conception de Kingsbury qui a travaillé avec les manufacturiers de pompes pour valider la faisabilité de ce système. Au début juin 2012, Kingsbury a terminé les calculs théoriques et va passer à un modèle physique pour valider la faisabilité pratique. Comme il s'agit d'un nouveau design, il n'est pas éprouvé et n'a donc pas d'historique de fonctionnement. De plus, pour l'instant, uniquement Kingsbury propose ce design.

84

⁸³ Note technique 608307-8700-49EH-10003-01 datée du 23 juillet 2012 et annexée au compte rendu de la réunion du 23 juillet 2012 n° 608607-81AG010-31MC-I-0017_00.

⁸⁴ Note technique 608307-8700-49EH-10003-01 datée du 23 juillet 2012 et annexée au compte rendu de la réunion du 23 juillet 2012 n° 608607-81AG010-31MC-I-0017_00.

Des démarches similaires sont également entreprises par SNC-L auprès de Michell. D'abord, Michell proposait un système de refroidissement à l'air naturel/ambiant qui, de son avis permettrait d'être équivalent au système offert par son concurrent Kingsbury.

Le tableau suivant résume, en date du 23 juillet 2012, les caractéristiques des produits offerts par les fabricants de paliers contactés. À l'époque SNC-L était encore en attente du système proposé par Michell :

Marque/design	Kingsbury/Michell	Renk, Orion, Waukesha
Combinaison des paliers	Paliers plats axiaux et radiaux combinés	Paliers plats axiaux et radiaux séparés
Design et fabrication des boîtiers de paliers	Par Kingsbury ou Michell	boîtier conçu et fabriqué par OEM (*) pompe (sauf RENK)
Système de recirculation	recirculation d'huile pressurisée grâce à la rotation de l'arbre de la pompe principale. Pas de pompe additionnelle nécessaire	recirculation d'huile par système externe par kit de recirculation d'huile. Conçu et fabriqué par d'autres, sous la responsabilité du OEM pompe.
Système de refroidissement	ventilateurs motorisés placés au bout la pompe (uniquement Kingsbury, en attente de Michell)	refroidissement externe (à concevoir par d'autres)
historique des systèmes de refroidissement	nouveau design de refroidissement par air forcé par Kingsbury	Ils ne conçoivent pas de système de refroidissement
Durée de vie des paliers/roulements antifriction	En théorie infinie	
Prix verbaux reçues au 20 juin 2012	150 000\$/pompe, incluant le système de refroidissement à l'air et le boîtier	Prix pour paliers lisses uniquement environ 30-40 K\$ par pompe sans le boîtier et environ 10 K\$ pour le système de lubrification et de refroidissement (voir exemple de ci-dessous).
Exemple d'un système de recirculation	Interne. Ventilateur de refroidissement pas montré. 	Externe avec refroidissement. Exemple d'un système refroidi à l'air. 

* OEM: Original Equipment Manufacturer

85

[L'original ne contient pas d'encadré rouge]

Cependant, suite à des calculs poussés, le fabricant Michell concède que le refroidissement à l'air naturel pourrait ne pas permettre d'assurer un refroidissement

⁸⁵ Note technique 608307-8700-49EH-10003-01 datée du 23 juillet 2012 et annexée au compte rendu de la réunion du 23 juillet 2012 n° 608607-81AG010-31MC-I-0017_00.

suffisant des paliers équivalent à un système de refroidissement à l'air forcé. L'extrait suivant rédigé par SNC-L et daté du 3 août 2012 est clair à cet effet :

Michell, le plus proche compétiteur de Kingsbury, a proposé une solution préliminaire similaire à Kingsbury mais utilisant une plaque fixe rainurée pour la charge axiale au lieu du palier de butées à patins. Selon ce design, en fin juillet 2012, Michell prévoyait que l'utilisation de la convection naturelle pour refroidir les paliers serait suffisante. Par contre, des calculs plus poussés pourraient révéler le besoin d'une utilisation de paliers de butées à patins et d'un refroidissement par convection forcée, soit l'équivalent du système proposé par Kingsbury.

Voici la note de Michell à ce sujet du 2 août dernier, par Jeff Gray, ingénieur des ventes:

« Les plaques fixes rainurées sont des dispositifs utilisés pour de faibles charges intermittentes. Cependant, lorsque les charges sont constantes elles produisent des pertes de chaleur plus élevée que les butées à patins. Le refroidissement par convection naturelle de la conception existante pourrait ne pas suffire. Les caractéristiques de conception devront être prises en compte dans la conception détaillée. Une étape supplémentaire serait de passer à l'utilisation de paliers de butées à patins et / ou à la conception d'un ventilateur de refroidissement. Ces deux options vont augmenter le coût. »

86

L'inspecteur général tient à préciser à ce stade-ci que cette remarque de Michell est révélatrice et permet d'accorder une importance supérieure à l'exigence du devis voulant que le système de refroidissement fourni par le fabricant de paliers soit un système de refroidissement à l'air forcé (ou par convection forcée). En effet, après avoir reçu cette précision de Michell, la D.E.P. exige dans son devis technique un système de refroidissement à l'air forcé, et ne fait aucune mention de la possibilité de fournir un système à l'air ambiant. Cela est donc un indice que l'air forcé était une caractéristique principale à laquelle la D.E.P. ne voulait pas déroger à ce moment en raison de l'importance que revêtait le refroidissement efficace de l'huile.

Une annotation au compte rendu de la réunion du comité technique du 5 septembre 2012 indique que « Michell est en retard au niveau d'une conception par rapport à Kingsbury »⁸⁷.

Lors de son enquête, l'inspecteur général constate qu'à la fois Michell et Kingsbury ont confirmé à SNC-L vouloir commencer à travailler sur un prototype et devoir effectuer des tests de validité, mais, avant le lancement de l'appel d'offres, SNC-L n'a jamais eu de confirmation de leur part que le prototype qu'ils proposaient était terminé, faisable et opérationnel.

À cet effet, des échanges courriel font foi du fait qu'avant le lancement de l'appel d'offres, SNC-L était toujours en attente des validations que Kingsbury et Michell devaient effectuer sur leur prototype.

D'abord, le 17 janvier 2014, l'ingénieur de SNC-L en charge de rédiger le devis technique écrivait :

⁸⁶ Note technique 608307-8700-49EH-10003-02 datée du 3 août 2012.

⁸⁷ Compte rendu de la réunion du 5 septembre 2012 n° 608307-81AG010-31MC-I-0008_00.



« We are discussing with Kingsbury and Michell about this. Kingsbury will do a test bench to evaluate the air cooling possibility. They should start very soon. I am not sure about Michell yet. Both said that they don't see this as a problem. But yes, fins and fans will be added and the bottom plate will be modified for that purpose. Additionally, if it doesn't work out technically, the City will purchase regular bottom plate and use and external cooling system that (other bid). It would have been much simpler with rolling element bearings... ».⁸⁸

Puis, seulement trois (3) mois avant le lancement de l'appel d'offres, des échanges courriels entre un représentant de Kingsbury et l'ingénieur de SNC-L responsable de rédiger le devis technique démontrent que les bancs d'essai n'ont toujours pas été effectués. En effet, le 19 février 2014, l'ingénieur de SNC-L écrit au représentant de Kingsbury pour obtenir des nouvelles de l'état d'avancement des bancs d'essai, ce à quoi ce dernier répond que les bancs d'essais ont dû être retardés de plusieurs semaines. Le 27 février 2014, l'ingénieur de SNC-L n'a toujours pas de nouvelles du déroulement des bancs d'essai, alors que la date du lancement de l'appel d'offres approche.

Rencontré par le Bureau de l'inspecteur général, l'ingénieur de SNC-L affirme qu'il ne pouvait pas certifier que Kingsbury avait effectué les bancs d'essai.

4.3.4 Exigence de fournir une méthode de refroidissement éprouvée

Un autre problème posé par le fait que Kingsbury et Michell étaient des fabricants référencés au devis est l'exigence du devis que la méthode de refroidissement soit « éprouvée ».⁸⁹

Les documents examinés ci-haut attestent du fait que les systèmes proposés par Kingsbury et Michell n'avaient pas d'historique de fonctionnement. Ainsi, même si Michell et Kingsbury avaient confirmé la validité pratique de leur prototype avant le lancement de l'appel d'offres, ces produits n'auraient pas pu rencontrer l'exigence de fournir une méthode de refroidissement « éprouvée ».

Le chef de section de la D.E.P. indique à cet effet que la D.E.P. avait exigé que le système soit éprouvé, car elle ne voulait pas être un cobaye. L'appel d'offres 14-12725 visait en effet un contrat d'envergure et l'achat d'équipements à faible répétition d'acquisition.

D'après les différentes versions du devis technique que le Bureau de l'inspecteur général a obtenues, il appert que le mot « éprouvée » a été rajouté dans la version datée du 31 janvier 2014. L'ingénieur de SNC-L ayant rédigé le devis technique déclare que cette mention a été ajoutée au devis à la demande d'un ingénieur de la D.E.P. impliqué dans la

⁸⁸ Courriel daté du 17 janvier 2014 écrit par l'ingénieur de SNC L en charge de rédiger le devis technique et envoyé à un représentant de Xylem (directeur de produits travaillant aux États-Unis).

⁸⁹ Clauses techniques spéciales – électricité – moteur électrique – section 16803, art. 3 et Clauses techniques spéciales – pompe centrifuge – section 11000, art. 2.5.5.

conception du devis. D'ailleurs, une note technique rédigée par ce même ingénieur de la D.E.P. confirme les justificatifs derrière cette exigence :

« Ce système doit inclure une méthode de lubrification et refroidissement éprouvée pour assurer une qualité d'équipement et une fiabilité d'opération égale ou supérieure à la situation des pompes existantes [...]. »⁹⁰

Rencontré par le Bureau de l'inspecteur général, cet ingénieur de la D.E.P. affirme avoir lui-même effectué des recherches auprès de Kingsbury et Michell, en marge des démarches entreprises par SNC-L. Selon sa version des faits, Kingsbury lui aurait confirmé être en mesure de fournir un système de refroidissement à l'air forcé intégré aux paliers et que le produit serait disponible à cette époque.

Confronté aux échanges entre des représentants de Kingsbury et l'ingénieur de SNC-L en charge de rédiger le devis technique à l'effet que le produit était alors en cours de validation, l'ingénieur de la D.E.P. dit être étonné et ne pas avoir eu connaissance de cette information. Il concède cependant que le critère de fournir une « méthode éprouvée » sera difficile à atteindre dans ces circonstances.

Malgré tout, le critère de fournir une « méthode éprouvée » a été maintenu. Pourquoi? L'inspecteur général n'a pas de réponse à cette question.

4.3.5 Décision de référencer les fabricants en l'absence de confirmation sur la faisabilité et la disponibilité des prototypes

N'ayant aucune assurance que les fabricants Michell et Kingsbury soient en mesure de fournir un produit répondant aux exigences de devis, SNC-L et la D.E.P. décident tout de même de les référencer dans l'appel d'offres.

Dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, SNC-L explique que Kingsbury l'avait informé qu'un nouveau système de refroidissement répondant aux exigences de la D.E.P. devrait être disponible à temps pour l'appel d'offres, mais que finalement Kingsbury a proposé un système externe ne respectant pas le devis.

L'ingénieur de SNC-L responsable de rédiger le devis technique a été questionné par le Bureau de l'inspecteur général à ce sujet. Il explique que jusqu'à la fin des préparatifs menant au lancement de l'appel d'offres, il croyait sincèrement que Kingsbury fournirait un modèle de refroidissement intégré.

⁹⁰ « Note technique – Recommandations spécifiques pour les groupes motopompes haute pression I1-U14 du projet de l'usine d'eau potable Atwater – 25 février 2014 » préparée par la Division de l'ingénieur de la D.E.P., p. 7.



De la même façon, il affirme qu'avant de lancer l'appel d'offres, Michell ne lui avait pas démontré qu'il possédait un système à l'air forcé intégré, mais il croyait que la compagnie serait apte à le produire.

De son côté, le directeur de projet de SNC-L explique que Kingsbury et Michell ont confirmé être en mesure de fournir les paliers avec un système de refroidissement à l'air forcé intégré. Compte tenu du fait que tous les soumissionnaires ayant proposé le système de paliers et de refroidissement provenant de Kingsbury ont été jugés non conformes, le directeur de projet de SNC-L présume simplement que Kingsbury n'a pas réussi à mettre au point sa technologie à temps.

4.3.6 Connaissance de la Ville de l'impossibilité des preneurs des cahiers des charges d'obtenir un produit conforme auprès des fabricants référencés

L'enquête menée par le Bureau de l'inspecteur général révèle au surplus que la Ville a été mise au fait de l'impossibilité des preneurs des cahiers de charges de fournir le système de refroidissement exigé au devis en cours du processus d'appel d'offres.

Le 10 juillet 2014, le Service de l'approvisionnement émet un huitième addenda à l'appel d'offres. Dans la section des questions des preneurs des documents d'appel d'offres, il appert qu'il est informé que les fabricants référencés au devis ne sont pas en mesure de fournir les spécifications demandées au devis :

Question 6 :

Subject : Bearings

Spec calls out for a manufacturer of bearing to design and supply bearing. Mitchell and Kingsbury are mentioned and have been notified via RFP. While working with both manufactures they don't seem to be ready to provide design and or pricing at this time. Would the City be willing to offer an extension to the tender so the bearing manufactures can complete their work? Or would the city accept alternate manufactures such as a pump manufactures own design?

Réponse 6 :

Les paliers doivent être conçus et fournis par un fabricant de paliers.

91

Malgré que le preneur des cahiers des charges ait proposé l'alternative que les fabricants des pompes fabriquent eux-mêmes le produit demandé, la D.E.P. maintient son exigence que les paliers proviennent d'un fabricant référencé ou équivalent.

Comment concilier la position de la D.E.P. qui maintient, envers et contre tous, cette exigence, alors qu'elle est informée **six (6) jours avant l'ouverture des soumissions** que les fabricants des paliers sont incapables de fournir l'équipement demandé et qu'elle n'avait pas de confirmation, avant le lancement de l'appel d'offres, de la disponibilité et de la faisabilité des prototypes de la part des fabricants de paliers référencés au devis ?

⁹¹ Appel d'offres 14-12725, addenda n° 8, 10 juillet 2014.

D'autant plus que les fabricants des pompes lui offrent de fournir leur propre système de paliers pour répondre aux critères du devis technique.

Cet entêtement de la D.E.P. demeure à ce jour incompréhensible.

4.4 Absence de produit sur le marché répondant aux exigences du devis

En fait, ce que révèle l'enquête du Bureau de l'inspecteur général est qu'au-delà des fabricants référencés, au moment du lancement de l'appel d'offres, il n'existait pas sur le marché de produits conformes aux spécifications posées, soit un système de refroidissement de l'huile « par convection forcée », intégré aux paliers, fabriqué par un manufacturier de paliers et dont la méthode était « éprouvée ».

Les soumissionnaires étaient donc dans l'impossibilité de fournir à la D.E.P. les équipements demandés et le contrat découlant de l'appel d'offres était, à toute fin pratique, irréalisable tant que les critères demeuraient inchangés.

D'ailleurs, le 14 septembre 2015, l'entreprise adjudicatrice du contrat, Xylem, confirme, dans le cadre d'une réponse à une première demande de production de documents émise à l'entreprise par l'inspecteur général, qu'aucun produit sur le marché ne correspond aux exigences de l'appel d'offres :

Il n'existe sur le marché aucun produit standard – soit un produit déjà conçu, commercialisé, et éprouvé – qui emploie une méthode de refroidissement de l'huile de lubrification des paliers lisses de la pompe par moyen de convection forcée (soit de l'air poussé) rattaché à même le boîtier des paliers lisses, le tout en utilisant un ventilateur alimenté par un voltage alternatif.

92

Ce fait est également confirmé au Bureau de l'inspecteur général par des représentants d'Ebara, de Michell et de Kingsbury.

Déjà en 2012, l'ingénieur de SNC-L responsable de la rédaction du devis soulevait au chef de projet de la D.E.P. le « manque de compétition pour la fabrication d'un « package » d'un manufacturier de paliers lisses ne nécessitant aucune pompe de recirculation et utilisant un système de refroidissement avec convection naturelle ou forcée »⁹³.

⁹² Réponse de Xylem datée du 14 septembre 2015 à la première demande de production de documents et de renseignements de l'inspecteur général du 15 juillet 2015.

⁹³ Extrait d'un courriel daté du 29 août 2012 écrit par l'ingénieur de SNC-L responsable de la rédaction du devis et envoyé au chef de projet de la D.E.P. et annexé au compte rendu de la réunion du 5 septembre 2012 n° 608307-84AG010-31MC-I-0008-00.



Pourtant, la D.E.P. affirme aujourd'hui, en réponse à l'Avis à une personne intéressée, qu'au moment de lancer l'appel d'offres, aucune information ne lui permettait de croire qu'un système de refroidissement à l'air forcé ne puisse s'installer à même le boîtier des paliers lisses. Cette réponse est difficilement conciliable avec tous les faits exposés en l'espèce.

Ce qui étonne l'inspecteur général est le manque d'études de marché et de vérifications effectuées préalablement au lancement de l'appel d'offres dans le présent dossier.

L'appel d'offres 14-12725 vise un contrat d'une ampleur importante, dont la valeur avoisine vingt-cinq (25) millions de dollars. Ce fait conjugué à la faible répétition d'acquisition des équipements ciblés par l'appel d'offres aurait nécessité que la D.E.P. prenne les mesures nécessaires afin de s'assurer que le produit exigé était disponible et que l'appel d'offres susciterait une saine concurrence parmi toutes les entreprises en mesure de fournir le produit afin que la D.E.P. puisse acquérir le meilleur produit au meilleur prix, ce qui est l'objectif même du processus d'appel d'offres.

Or, ce que révèlent de nombreux témoins rencontrés par le Bureau, provenant à la fois du Service de l'approvisionnement de la Ville, de la D.E.P., du contentieux de la Ville et de SNC-L, est qu'il n'y a eu dans ce dossier aucune étude de marché formelle, sérieuse et documentée.

Le directeur de la D.E.P. confirme qu'il n'existe aucune étude de marché, mais affirme s'être assuré auprès de son équipe que les exigences du devis ne fermaient pas le marché. À cet effet, il indique avoir reçu deux (2) brochures commerciales datant de 2012 qui indiquent que deux (2) entreprises différentes fabriquaient des systèmes de refroidissement à l'air. Il affirme qu'à sa connaissance, c'est la seule vérification qui a été effectuée.

Certaines démarches, déjà exposées, ont été entreprises par SNC-L. Cependant, l'ingénieur de la D.E.P. responsable du dossier explique qu'aucune étude de marché visant à connaître les acteurs du marché, leurs produits et leur capacité de production n'a été faite et que la D.E.P. s'est contentée des démarches auprès des fabricants de paliers ci-haut mentionnées.

Pire encore, le chef de division de la D.E.P. impliqué dans le dossier confesse ne pas savoir ce qu'est réellement une étude de marché. De plus, il se montre dubitatif sur la valeur ajoutée de cet exercice puisque SNC-L lui aurait confirmé qu'il existait plus d'un acteur sur le marché pouvant soumissionner à l'appel d'offres.

Le défaut d'entreprendre des démarches suffisantes, ou à tout le moins, d'aller plus loin dans les démarches auprès de Kingsbury et Michell a eu pour conséquence que le devis technique, tel que rédigé, était inadapté au marché et irréalisable.

Il en découle que les soumissionnaires étaient forcés de choisir le produit qu'ils considéraient le « moins pire », puisqu'aucun ne pouvait répondre entièrement aux exigences des documents d'appel d'offres, et ce, alors que le devis était clair, autant relativement à la volonté de la D.E.P. d'acquérir un système de refroidissement à l'air forcé qu'à sa volonté d'acquérir un système de refroidissement intégré.

4.5 Processus décisionnel

Tel qu'il en a déjà été fait mention, suite à l'ouverture des soumissions le 16 juillet 2014, aucune soumission n'a été jugée conforme au terme de la première analyse de conformité des cinq (5) soumissionnaires ayant répondu à l'appel d'offres.

Un comité spécial a ensuite été formé par la Ville de Montréal pour procéder une deuxième fois à l'évaluation des soumissions.

Le 27 novembre 2014, un rapport d'analyse des soumissions et de recommandation d'octroi du contrat a été émis par SNC-L. Celui-ci vise à identifier les soumissionnaires jugés « techniquement acceptable » et à formuler une recommandation visant l'octroi du contrat découlant de l'appel d'offres. Le rapport contient un tableau d'analyse daté du 19 septembre 2014 comparant les soumissions reçues eu égard à chacun des éléments spécifiés dans l'appel d'offres.

Au terme de la seconde analyse de conformité, seule la soumission déposée par l'entreprise Xylem a été déclarée conforme.

Dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, SNC-L indique qu'Ebara, Sulzer et KSB ont proposé le produit offert par le fabricant Kingsbury malgré sa « non-conformité apparente ».

Cependant, de l'avis de l'inspecteur général, le produit proposé par Michell et offert par l'adjudicataire du contrat, Xylem, présentait également une « non-conformité apparente ». En fait, l'analyse des soumissions démontre qu'aucun soumissionnaire ne respectait les exigences établies dans le devis technique au chapitre du système de refroidissement de l'huile. Ces exigences avaient pourtant été jugées importantes par la D.E.P. au moment de la conception du devis et le devis était clair quant aux volontés de la D.E.P., tel qu'il a été abordé dans les sections précédentes de la présente décision.

La soumission de Xylem proposait un système de refroidissement de l'huile à l'air ambiant intégré aux paliers et fabriqué par le manufacturier Michell, alors que les soumissions d'Ebara, Sulzer et KSB offraient de fournir un système de refroidissement de l'huile par convection forcée externe aux paliers et fabriqué par le manufacturier Kingsbury.

4.5.1 Octroi du contrat à une soumission ne répondant pas aux règles établies dans l'appel d'offres en l'absence de justification suffisante

Dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, SNC-L conclut que le système de refroidissement de Michell répond aux exigences de fournir un système de refroidissement éprouvé, à l'air et intégré aux paliers. Cependant, SNC-L omet de spécifier que l'exigence n'était pas simplement de fournir un système de refroidissement à l'air, mais bien à l'air forcé.

De son côté, la D.E.P. invoque l'article 2.5.5 des Clauses techniques spéciales – pompe centrifuge – section 11000 et le fait que « l'obligation principale du soumissionnaire était



de prévoir une méthode éprouvée de refroidissement ». Cependant, là encore, il faut préciser que l'article prévoit que « le fabricant de paliers devra prévoir une méthode éprouvée de refroidissement de **l'huile par convection forcée par des ventilateurs installés sur les boîtiers des paliers** ». [l'original ne contient pas de caractères gras et soulignés]

À l'égard de la soumission déposée par Xylem, le rapport d'analyse des soumissions et de recommandation d'octroi du contrat daté du 27 novembre 2014 indique ce qui suit au terme de la seconde analyse de conformité :

« La soumission de la compagnie Solution d'eau Xylem est donc jugée « techniquement acceptable » et est recommandée pour l'octroi du contrat. »⁹⁴

« Aucune non-conformité majeure n'a été identifiée dans cette soumission. Par contre certains points à clarifier ont été identifiés lors de la présente analyse. Afin de s'assurer qu'aucun de ceux-ci ne puisse engendrer des non-conformités jugées majeures, une demande de clarification fut transmise au soumissionnaire (voir annexe B). Les réponses satisfaisantes obtenues de Solution d'eau Xylem font en sorte que ce soumissionnaire est jugée techniquement conforme. »⁹⁵

Dans le tableau d'analyse des soumissions contenu au rapport d'analyse, sous les items en lien avec le système de refroidissement de l'huile, une simple mention « OK », sans aucun autre commentaire, est apposée vis-à-vis de la soumission de Xylem⁹⁶ :

		FOURNISSEUR	
		NOM :	XYLEM
4)	Ventilateur convection forcée		OK

⁹⁴ Rapport d'analyse des soumissions et de recommandation d'octroi de SNC-L, 27 novembre 2014 de SNC-L, p. 9.

⁹⁵ Rapport d'analyse des soumissions et de recommandation d'octroi, 27 novembre 2014 de SNC-L, p. 11.

⁹⁶ Rapport d'analyse des soumissions et de recommandation d'octroi, 27 novembre 2014 de SNC-L, p. 16.

Toujours dans le tableau, sous « Non-conformités au niveau de pompe », il n'y a aucune mention du fait que le système de refroidissement de l'huile proposé utilise de l'air ambiant.

Quant à la conclusion sur l'ensemble de la soumission de Xylem, la case « OUI » est cochée vis-à-vis de la conformité technique⁹⁷ :

	FOURNISSEUR NOM : XYLEM	
Commercialement acceptable	☒ OUI voir analyse du Service d'approvisionnement	☐ NON
Techniquement acceptable (si requis)	☒ OUI	☐ NON

Parmi les points à clarifier identifiés par SNC-L qui pourraient donner lieu à des non-conformités jugées majeures, il n'est nulle part fait mention du système de refroidissement proposé par Xylem qui n'est pas un système de refroidissement à l'air forcé.

Or, l'enquête du Bureau de l'inspecteur général a permis de conclure que l'exigence de fournir un système de refroidissement à l'air forcé a toujours été identifié comme étant une caractéristique principale des motopompes pour la D.E.P. et qu'il s'agissait du seul système indiqué au devis technique.

Il est ici utile de prendre en considération ce que la première version du tableau d'analyse des soumissions révélait à l'égard du système de refroidissement proposé par Xylem. Il s'agit de la première version du tableau disponible dans le cadre de la seconde analyse de conformité.

La version du 12 août 2014 à laquelle l'inspecteur général a eu accès indique en bleu, vis-à-vis de la soumission de Xylem, « pas de détails » et « à préciser »⁹⁸ :

⁹⁷ Rapport d'analyse des soumissions et de recommandation d'octroi, 27 novembre 2014 de SNC-L, p. 18.

⁹⁸ Version du 12 août 2014 de l'analyse des soumissions et de recommandation d'octroi de SNC-L.



4)	Ventilateur convection forcée	FOURNISSEUR NOM : XYLEM	Paliers: 73.8°C / Huile: 67.5°C	OK	DEVIS: Paliers: 74°C / Huile: 80°C
			pas de détail	à préciser	DEVIS: L'alimentation électrique des ventilateurs sera en 120 Vca. Les ventilateurs du système de convection forcée doivent être recouverts de gorges de protection enveloppantes en conformité avec les règlements en vigueur de Sécurité des Machines de la CSST ainsi qu'aux règlements de la CSA de Protection de Machine 2432-04 (Confirmée en 2009). Les gorges de protection doivent être démontables.

[L'original ne contient pas de surligné jaune]

Toujours dans la version du tableau du 12 août 2014, sous « Non-conformités au niveau de pompe », une mention d'élément majeur à clarifier surlignée en bleu est apposée par SNC-L à l'effet que :

« il n'y a pas de détail sur les paliers de Michell. Il faut préciser si les paliers Michell respectent le devis (section 11000, art. 2.5.5) »⁹⁹

Selon la légende du tableau, les éléments majeurs à clarifier indiqués en bleu peuvent entraîner une « possibilité de non-conformité, mais qui ne peut être vérifiée en raison d'ambiguïté et/ou du manque d'information contenue dans la soumission. Il est recommandé que la D.E.P. demande des clarifications au soumissionnaire avant d'y octroyer le contrat.) ».

Quant à la conclusion sur l'ensemble de la soumission de Xylem dans la version du tableau du 12 août 2014, la case « OUI » est cochée vis-à-vis de la conformité technique, mais avec le commentaire suivant écrit en rouge¹⁰⁰ :

	FOURNISSEUR NOM : XYLEM	
Commercialement acceptable	☒ OUI voir analyse du Service d'approvisionnement	☐ NON
Techniquement acceptable (si requis)	☒ OUI mais paliers de Michelle restent à confirmer	☐ NON

⁹⁹ Version du 12 août 2014 de l'analyse des soumissions et de recommandation d'octroi de SNC-L.

¹⁰⁰ Version du 12 août 2014 de l'analyse des soumissions et de recommandation d'octroi de SNC-L.

Or, tel qu'il le sera abordé plus amplement dans la sous-section suivante de la décision, il n'existe pas de compte rendu des réunions du comité spécial permettant d'attester des vérifications effectuées afin de conclure que les points à préciser et à confirmer relativement à la soumission de Xylem en date du 12 août 2014 ont été clarifiés avec satisfaction en date du rapport final du 27 novembre 2014, lorsque la mention « OK » a été apposée vis-à-vis de l'équipement proposé par Xylem.

Dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, la D.E.P. soumet que la conformité technique ne peut être basée sur la version du tableau datée du 12 août 2014, puisqu'il représente la première analyse et que le rapport du 27 novembre 2014 est le document final, officiel, signé et scellé par trois (3) ingénieurs. Cependant, l'inspecteur général est d'avis que le document du 12 août 2014 est pertinent à ses travaux, car il représente une indication de la façon dont a évolué l'analyse des soumissions. D'autant plus que la D.E.P. affirme, un peu plus loin dans sa réponse à l'avis, que les versions révisées des rapports et tableaux d'analyse font foi de compte rendu des réunions du comité spécial.

Sur le fond, la D.E.P. prétend que le système de refroidissement à l'air ambiant proposé par Xylem a été considéré comme étant un équivalent du système de refroidissement à l'air forcé exigé dans le devis technique, répondant aux besoins opérationnels et aux critères de fiabilité, de durabilité et de facilité d'entretien. La D.E.P. explique qu'elle a ainsi choisi le meilleur produit. Elle prétend que l'article 26.1 des Instructions aux soumissionnaires permet à la Ville de passer outre tout défaut mineur et que les soumissionnaires avaient ainsi la possibilité de soumettre un produit équivalent.

Les documents auxquels la D.E.P. fait référence pour justifier la reconnaissance d'une équivalence en faveur de Xylem étaient inclus dans la soumission initiale de Xylem. Au terme de la première analyse des soumissions, aucune des soumissions reçues n'avait pourtant été jugée conforme et la question de l'équivalence ne semble pas avoir été soulevée afin de rendre conforme l'une des soumissions. C'est donc dire que ce n'est qu'après avoir constaté qu'aucune soumission ne répondait au devis technique que la D.E.P. a décidé de modifier ses exigences, par ailleurs importantes, afin de permettre qu'un système de refroidissement à l'air ambiant soit fourni.

4.5.2 Manque de transparence

L'inspecteur général constate qu'il n'existe aucun compte rendu des rencontres du comité spécial permettant de comprendre ce qui a donné lieu aux différences entre la première analyse de conformité et la seconde, et, au sein de la seconde analyse, entre la version du tableau du 12 août 2014 et celle du 27 novembre 2014.

En effet, dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, la D.E.P. a remis au Bureau de l'inspecteur général le tableau suivant qui indique que la première version du document d'analyse des soumissions n'est pas disponible et qu'il n'existe donc pas d'analyse disponible avant la formation du comité spécial :

Analyse soumission par SNC-Lavalin / Réunion de coordination				
# Document de SNC-Lavalin / réunion du comité	Versión document	Date de l'analyse des soumissions	Date de réunion du comité	Date de la version du tableau
608307-81AG010 02-5185-1-0002	1er version	NA		ND
Réunion du comité			07-août-14	
608307-81AG010 02-5185-1-0002	2e version	12-août-14		12-août-14
Réunion du comité			21-août-14	
Réunion du comité			04-sept-14	
608307-81AG010 02-5185-1-0001_00	00	26-sept-14		19-sept-14
Réunion du comité			17-oct-14	
608307-81AG010 02-5185-1-0001_01	01	20-oct-14		19-sept-14
608307-81AG010 02-5185-1-0001_02	02	07-nov-14		19-sept-14
608307-81AG010 02-5185-1-0001_03	03	27-nov-14		19-sept-14
NA : Non applicable				
ND : Non disponible				

101

En ce qui a trait au deuxième processus d'analyse qui a pris place, il appert que le comité spécial s'est réuni au total quatre (4) fois, soit le 7 août, 21 août, 4 septembre et 17 octobre 2014. Au total, il existe cinq (5) versions du rapport et du tableau d'analyse des soumissions. La D.E.P. prétend, dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, que ces versions révisées des rapports et tableaux d'analyse font foi de compte rendu du travail du comité spécial.

Cependant, ces versions ont été consultées par le Bureau de l'inspecteur général et ne peuvent être considérées comme des comptes rendus détaillés de réunions. Il s'agit d'indices de l'évolution de l'analyse, mais leur lecture ne permet pas de connaître les points discutés par le comité spécial lorsque les critères de l'appel d'offres ont été revus.

Il n'existe pas de comptes rendus détaillés des réunions du comité spécial comparable aux comptes rendus des réunions du comité technique lors de la période de conception du devis. Aucun document ne permet à l'inspecteur général de comprendre comment et sur quelles bases, lors de la seconde analyse de conformité, les points « à préciser » et « à confirmer » relativement à la soumission de Xylem en date du 12 août 2014 ont été répondus avec satisfaction en date du rapport final du 27 novembre 2014, lorsque la mention « OK » a été apposée vis-à-vis de l'équipement proposé par Xylem.

De l'avis de l'inspecteur général, il s'agit là d'un problème de transparence important qui prête le flanc à beaucoup de critiques. L'absence de comptes rendus détaillés des

¹⁰¹Tableau des analyses de soumissions effectuées par SNC-L et des réunions de coordination du comité spécial, remis par la D.E.P. dans sa réponse du 12 avril 2016 à l'Avis à une partie intéressée envoyée par l'inspecteur général le 17 mars 2016.

réunions du comité spécial mis sur pied par la D.E.P. fait en sorte que personne n'est à même de remettre en question les choix et décisions pris.

Ces comptes rendus auraient été d'autant plus utiles, car le Bureau de l'inspecteur général est aujourd'hui en présence de versions différentes quant au rôle joué par ce comité spécial. Il s'agit pourtant de versions données par des membres ayant siégé sur le comité quelques mois après les faits. Selon certains, au fil des réunions, certaines exigences de l'appel d'offres ont été revues à la baisse et des critères de conformité, initialement considérés comme étant majeurs, sont devenus mineurs et donc de moindre importance. Un autre témoin affirme, quant à lui, qu'aucun critère n'a été revu à la baisse et que les membres du comité ont plutôt donné une nouvelle interprétation aux exigences de base des documents d'appel d'offres et aux soumissions déposées.

Sans plus d'informations, le défaut de la D.E.P. et de SNC-L d'accepter une soumission respectant l'exigence du devis de fournir un système de refroidissement à l'air forcé, exigence présentée comme étant une caractéristique principale des équipements, donne lieu à de la spéculation sur les raisons qui justifient la décision de déclarer conforme la soumission déposée par Xylem.

En fait, ce que l'inspecteur général est à même de constater est que la D.E.P. et SNC-L se sont accommodés du système de refroidissement à l'air ambiant proposé par Xylem, car aucun soumissionnaire ne pouvait être conforme à toutes les exigences de l'appel d'offres.

Les propos tenus par le chef de division et l'ingénieur responsable du dossier à la D.E.P. sont révélateurs à ce sujet. Tous deux (2) ont admis au Bureau de l'inspecteur général qu'il fallait octroyer le contrat à un soumissionnaire et que la D.E.P. voulait éviter de se placer dans la situation à laquelle la Ville avait été confrontée pour le réservoir d'eau potable Rosemont, c'est-à-dire annuler l'appel d'offres et recommencer le processus, car aucun des soumissionnaires n'est jugé conforme.

Est-ce là la considération principale ayant fait en sorte que le système de refroidissement proposé par Xylem a été reconnu comme équivalent au système de refroidissement exigé dans l'appel d'offres ? L'inspecteur général se pose la question.

L'inspecteur général tient à préciser que dans sa décision, il ne conteste pas la performance des équipements proposés par Xylem. L'entreprise, dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, explique que sa soumission offre « le meilleur produit standard et éprouvé offert par la marque de référence Michell ». Elle ajoute qu'elle a remis à l'inspecteur général un courriel daté du 15 juillet 2015 dans lequel Michell confirme que le système à l'air ambiant est satisfaisant à l'égard des pertes de chaleur.

Il demeure que le produit ne répond pas à une exigence importante stipulée dans les documents d'appel d'offres et que la D.E.P. n'a pas documenté les discussions qui ont mené à la reconnaissance d'une équivalence en faveur de Xylem, surtout dans un contexte où il y a eu une première analyse des soumissions concluant qu'aucune soumission analysée n'était jugée conforme.

La même réponse s'impose face à SNC-L qui réitère, dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, que la D.E.P. a opté pour le système répondant le mieux aux exigences du



projet et qu'elle possède une discrétion pour évaluer la conformité des soumissions et accepter une soumission qui n'est pas intégralement conforme aux devis.

4.5.3 Impact de la décision d'accorder le contrat à Xylem sur l'égalité des soumissionnaires

L'inspecteur général rappelle que tout donneur d'ouvrage doit être conscient du fait que chaque critère du devis technique d'un appel d'offres a un impact sur le marché.

En l'absence de vérifications complètes de la disponibilité du produit exigé auprès des fournisseurs référencés et d'étude de marché formelle, sérieuse et documentée, le processus d'appel d'offres qui a pris place en l'instance n'a pas permis à la D.E.P. d'obtenir le meilleur produit au meilleur prix.

Il est utile d'ajouter ici que, lors de la période de soumission, le Service de l'approvisionnement de la Ville a été informé, par les preneurs des cahiers des charges, du fait que les fabricants référencés au devis n'étaient pas en mesure de fournir les spécifications demandées au devis. Malgré cela, les exigences ont été maintenues.

Le fait d'avoir exigé que le système de refroidissement fonctionne à l'air forcé intégré, alors que rien sur le marché ne répondait à l'ensemble des exigences et qu'il semble aujourd'hui selon la D.E.P. qu'un système à l'air ambiant intégré suffisait, est susceptible d'avoir inutilement restreint le marché et la concurrence. Seulement une (1) entreprise a proposé un système à l'air ambiant, alors que cinq (5) ont soumissionné et vingt (20) entreprises ont pris possession des cahiers des charges. Qui sait quel prix la D.E.P. aurait pu obtenir si le devis n'avait pas spécifié l'air forcé comme méthode de refroidissement ?

Le devis technique est clair et sans ambiguïté quant à la volonté de la D.E.P. d'acquérir un système de refroidissement de l'huile à l'air forcé. Ce n'est qu'une fois la période de soumission terminée et toutes les soumissions ouvertes que les exigences de l'appel d'offres ont été revues et réévaluées.

Dans ces circonstances, permettre à une entreprise proposant un système à l'air ambiant d'obtenir le contrat et lui reconnaître une équivalence est susceptible de rompre l'égalité entre les soumissionnaires en procurant un avantage indu à l'adjudicataire au détriment des autres soumissionnaires.

L'inspecteur général rappelle à cet effet que l'article 14.3 des Instructions aux soumissionnaires de l'appel d'offres spécifie que la « notion d'équivalence ne doit pas avoir pour effet de modifier les paramètres généraux du (des) besoin(s) exprimé(s) à l'appel d'offres et d'ainsi procurer des avantages indus à l'un ou l'autre soumissionnaire, au détriment de l'ensemble du marché ».

4.5.4 Informations inexactes et incomplètes au dossier

Un dernier point a attiré l'attention de l'inspecteur général lors de son enquête et mérite ici d'être abordé : celui des informations au dossier de la D.E.P. et de celles présentées aux instances décisionnelles de la Ville.

Premièrement, le rapport d'analyse des soumissions et de recommandation d'octroi du contrat du 27 novembre 2014 révèle les commentaires suivants :

« Suite à la revue des soumissions ci-dessus (voir section 7.0), des demandes de clarification ont été transmises par la Direction de l'eau potable (DEP) de la Ville à chacun des soumissionnaires ayant déposé une offre. [...]

[...]

Les réponses obtenues du soumissionnaire *Solution d'eau Xylem* aux demandes de clarifications techniques s'avèrent satisfaisantes et cette soumission est donc considérée comme finale à la date de la présente évaluation. »¹⁰²

Cet extrait fait référence aux lettres datées du 11 et 25 septembre 2014 envoyées par la D.E.P.

La lettre du 11 septembre, envoyée uniquement à Xylem, visait à obtenir certaines confirmations et précisions pour l'analyse de sa soumission sur certains points. La lettre du 25 septembre, quant à elle, a été envoyée à l'ensemble des soumissionnaires afin de les inviter à retirer de leur soumission les conditions exprimées aux exigences pour éviter toute négociation et obtenir d'eux un engagement à respecter les exigences de l'appel d'offres sans altération ni modification de prix.

Pourtant, le rapport d'analyse et de recommandation d'octroi indique la chose suivante à l'égard de la soumission déposée par Ebara, la plus basse relativement au prix soumis parmi toutes les soumissions reçues :

« Dans sa lettre de clarification le soumissionnaire affirme se conformer à l'intention des spécifications et entend respecter toutes et chacune des exigences de l'appel d'offres. Cependant la déclaration du soumissionnaire n'adresse pas clairement les non-conformités aux équipements soumissionnés aux points 1) et 2) ci-dessus et de ce fait, il nous est impossible de lever celles-ci. La soumission est donc jugée techniquement non-conforme. »¹⁰³

La D.E.P. explique, dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, qu'il n'y avait pas de clarification à demander à Ebara parce que les documents de soumission étaient clairs à l'effet que le système de refroidissement proposé nécessitait l'ajout d'un élément externe.

Il est ainsi étonnant de lire qu'il est reproché à Ebara de ne pas avoir adressé clairement les non-conformités aux équipements soumissionnés aux points 1) et 2), puisque cela n'était pas du tout visé par les questions posées par la D.E.P. dans la lettre du

¹⁰² Rapport d'analyse des soumissions et de recommandation d'octroi de SNC-L, 27 novembre 2014, p. 7.

¹⁰³ Rapport d'analyse des soumissions et de recommandation d'octroi de SNC-L, 27 novembre 2014, p. 10.



25 septembre 2014 et qu'Ebara n'a ainsi jamais eu l'opportunité d'adresser une réponse à l'égard de ces points.

La seule lettre émise par la D.E.P. afin d'obtenir des précisions et des confirmations sur les non-conformités des équipements est la lettre du 11 septembre 2014 qui a uniquement été envoyée à Xylem. Seule l'entreprise Xylem s'est vu offrir la possibilité d'apporter certaines clarifications et précisions à sa soumission. SNC-L, dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, précise que c'est la D.E.P. qui a pris l'initiative d'envoyer la lettre du 11 septembre alors que la version finale du rapport technique n'avait pas encore été émise.

Lorsque rencontrés par le Bureau de l'inspecteur général, l'agent du Service de l'approvisionnement de la Ville responsable du dossier et le directeur de la D.E.P. ont d'ailleurs été surpris d'apprendre que seule Xylem a reçu la lettre du 11 septembre. Ce qui est étonnant ici est que le directeur de la D.E.P. avait été mis en copie conforme lors de l'envoi de la lettre du 11 septembre 2014 à Xylem.

Rencontré par le Bureau de l'inspecteur général à ce sujet, le chef de section de la D.E.P. qui a signé la lettre évoque que la raison pour laquelle la lettre a uniquement été envoyée à Xylem est qu'à cette époque, les quatre (4) autres soumissionnaires avaient déjà été jugés non conformes. Pourtant, selon d'autres témoins rencontrés, la situation était loin d'être claire à ce moment.

Le Bureau a questionné un témoin travaillant au contentieux de la Ville impliqué dans le dossier. Ce dernier explique que la Ville a le droit de demander des précisions nécessaires à la bonne compréhension d'une soumission. Il affirme cependant avoir recommandé aux gestionnaires d'écrire à tous les soumissionnaires, mais que ces derniers lui ont répondu que les autres étaient d'ores et déjà non conformes.

De façon contradictoire, deux (2) semaines plus tard, la lettre du 25 septembre 2014 a quant à elle été envoyée à l'ensemble des soumissionnaires.

D'ailleurs, dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, la D.E.P. affirme que « tant que le rapport des recommandations finales n'est pas transmis, l'analyse se poursuit et aucune disqualification n'est officielle ».

Au-delà de la question de savoir si la lettre du 11 septembre 2014 aurait dû être envoyée à tous les soumissionnaires, il demeure que le rapport d'analyse des soumissions et de recommandation du contrat contient des informations inexactes : il affirme que tous les soumissionnaires ont eu l'opportunité de présenter des précisions à leur soumission, alors que tel n'est pas le cas, et il reproche même à Ebara de ne pas avoir répondu avec satisfaction aux points soulevés, alors que cela n'était pas non plus le cas.

Le chef de division de la D.E.P. a transmis le rapport d'analyse des soumissions et de recommandation au chef de division de la Direction générale de la Ville le 13 novembre 2014 et le rapport a ensuite été acheminé à d'autres membres de la Direction générale.

De l'avis de l'inspecteur général, l'ensemble du dossier semble omettre de mentionner certaines informations. Plus grave encore, les informations fournies aux différentes instances décisionnelles sont parfois inexactes ou incomplètes.

Le document Powerpoint transmis au comité exécutif de la Ville dans le cadre de la présentation effectuée le 10 décembre 2014 par le directeur de la D.E.P. ne fait aucunement mention du fait que deux (2) analyses de conformité ont été effectuées, qu'aucune soumission n'a été jugée conforme au terme de la première analyse, qu'un comité spécial a dû être créé pour entreprendre certaines démarches en vue de rendre conforme l'une des soumissions reçues et qu'une équivalence a été reconnue à Xylem.

Plutôt, au chapitre de la présentation des systèmes de refroidissement des paliers, la diapositive suivante présentée au comité exécutif porte à croire que les exigences du devis sont à l'effet que le système de refroidissement peut fonctionner soit par convection à l'air naturel soit par convection à l'air forcé, alors que ce n'est pas le cas :

Type de système de refroidissement	Remarques
À l'eau	L'eau utilisée est rejetée à l'égout ce qui contrevient au Règlement sur l'usage de l'eau en vigueur depuis 2013.
Circuits fermés à l'huile - huile-glycol-air - huile-air (<i>photo 1</i>)	Ces systèmes requièrent plusieurs composantes, celles-ci engendrant plus de maintenance. Exige des réservoirs d'huile pour fonctionner (nécessite un espace additionnel).
Convection - air naturel (<i>photo 2</i>) - air forcé <i>Exigence du devis</i>	Système intégré. Utilise un seul automate. Maintenance minimale.

104

Une version de travail de cette présentation, annotée par un représentant de la Division de l'ingénierie de la Ville en date du 2 décembre 2014, confirme l'interprétation de la diapositive par l'inspecteur général. En effet, la mention « Exigence du devis » est inscrite à la main à côté des deux (2) types de convection, laissant croire que les deux (2) sont des exigences prévues au devis :

¹⁰⁴ Présentation Powerpoint de la D.E.P. au comité exécutif de la Ville de Montréal, « Octroi d'un contrat pour la fourniture de 14 groupes motopompes à l'usine d'eau potable Atwater – Projet REQUP1 », 10 décembre 2014, diapositive 9.

Système de refroidissement	
Type de refroidissement	Problématique
À l'eau	L'eau utilisée est rejetée à l'égout ce qui contrevient au règlement municipal
Circuits fermés à l'huile - huile-glycol-air - huile-air	Exige des réservoirs pour refroidir les paliers et ce système est jumelé à plusieurs pompes. Ces regroupements diminuent la redondance. Le système huile-air est externe et requiert un échangeur de chaleur. Ces systèmes requièrent plusieurs composantes, ceci engendre plus de maintenance et diminue la fiabilité.
Convections - naturelle - forcée	Boîtier du palier modifié avec ailettes. Requiert ventilateur (moteurs des pompes actuelles refroidis par convection forcée)
Palier surdimensionné	Ne requiert pas de refroidissement Coût plus dispendieux

105

D'ailleurs, dans sa réponse à l'Avis à une partie intéressée, la D.E.P. n'a pas nié ni contesté cette interprétation.

L'ensemble de la présentation laisse croire que la soumission déposée par Xylem offre exactement ce que le devis exige, sans indiquer qu'une équivalence a été accordée :

Le système de refroidissement demandé dans le devis était disponible pour tous les soumissionnaires et seule la compagnie Xylem répond aux critères techniques énoncés aux documents d'appel d'offres.

106

De la même façon, l'information qui apparaît ensuite au Sommaire décisionnel du dossier (n° 1146603003) tend à induire en erreur les instances décisionnelles. Il est indiqué que le devis technique exige un système de refroidissement par convection à l'air, sans spécifier qu'il s'agit de l'air forcé :

¹⁰⁵Version de travail de la présentation de la D.E.P. au comité exécutif de la Ville de Montréal, « Octroi d'un contrat pour la fourniture de 14 groupes motopompes à l'usine d'eau potable Atwater – Projet REQUP1 », 2 décembre 2014, p. 10.

¹⁰⁶Présentation Powerpoint de la D.E.P. au comité exécutif de la Ville de Montréal, « Octroi d'un contrat pour la fourniture de 14 groupes motopompes à l'usine d'eau potable Atwater – Projet REQUP1 », 10 décembre 2014, diapositive 12.

Le devis exigeait donc un système de refroidissement des paliers par convection à air, considérant que ce type de système est intégré et requiert moins de maintenance et d'espace. Malgré le fait que ce type de système était disponible pour tous les soumissionnaires, les firmes Ben Pro /Ébara, Pompes Sulzer Canada Inc. et KSB Aktiengesellschaft n'ont pas respecté cette exigence.

107

Dans ces circonstances, l'inspecteur général est d'avis que les instances décisionnelles n'ont pas été réellement en mesure de prendre une décision éclairée lors de l'octroi du contrat à Xylem.

5. Récapitulation des faits du dossier et des conclusions de l'inspecteur général

Les faits et éléments révélés au cours de l'enquête de l'inspecteur général sont les suivants :

- L'appel d'offres 14-12725 vise l'octroi d'un contrat permettant à la Ville de Montréal d'acquérir de nouveaux groupes motopompes afin de remplacer les pompes de l'usine de production d'eau potable Atwater.
- Il s'agit d'un contrat d'une valeur substantielle (près de 25 millions \$) et les équipements visés ont comme caractéristique d'être à faible répétition d'acquisition.
- Lors de la période de publication de l'appel d'offres, soit du 28 mai au 16 juillet 2014, vingt (20) entreprises ont pris possession des cahiers des charges et cinq (5) d'entre elles ont déposé une soumission.
- Le contrat découlant de l'appel d'offres 14-12725 a été octroyé à Xylem par le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal en janvier 2015, alors qu'il ne s'agissait pas du plus bas soumissionnaire au niveau du prix.

Les analyses de conformité

- Au total, deux (2) analyses de conformité ont été effectuées par SNC-L, la firme mandatée par la Ville pour la conception du devis et la surveillance des travaux.
- La première analyse a eu pour résultat qu'aucune soumission n'avait été jugée conforme parmi les cinq (5) soumissionnaires ayant répondu à l'appel d'offres, tel que confirmé par les témoins rencontrés.
- Il n'existe aucun document attestant des résultats de cette première analyse de conformité des soumissions.

¹⁰⁷ Sommaire décisionnel n° 1146603003.



- Un comité spécial composé de représentants de la Ville et de SNC-L a ainsi été créé.
- Il n'existe aucun compte rendu détaillé des réunions du comité spécial permettant de comprendre ce qui a donné lieu aux différences entre la première analyse des soumissions et la seconde, ni de compte rendu attestant des discussions qui ont eu lieu lorsque les critères de l'appel d'offres ont été revus par le comité spécial.
- Les versions préliminaires du tableau d'analyse des soumissions reflètent l'évolution du second processus d'analyse des soumissions, mais ne peuvent être considérées comme faisant foi de compte rendu détaillé de réunion.
- Au terme de la seconde analyse de conformité des soumissions, seule Xylem a été déclarée conforme.
- Des témoins rencontrés expliquent qu'il fallait octroyer le contrat à l'un des soumissionnaires et que la D.E.P. voulait éviter d'avoir à annuler l'appel d'offres et de revivre la situation récente à laquelle elle avait été confrontée au réservoir d'eau potable Rosemont.

L'absence de lettre de référence attestant de la fiabilité des pompes dans la soumission de Xylem

- L'appel d'offres 1412725 prévoit des critères d'admissibilité de base à respecter afin qu'une entreprise puisse déposer une soumission à l'article 8 des Clauses administratives particulières.
- Parmi ces critères, il est exigé, en caractères gras et soulignés, que les soumissionnaires fournissent une lettre signée émise par un propriétaire des pompes du soumissionnaire attestant de leur fiabilité.
- La question de la fiabilité des équipements est apparue, tout au long du processus d'appel d'offres, comme étant un élément important et même essentiel pour la D.E.P.
- Xylem n'a pas fourni cette lettre dans ses documents de soumission.
- Le rapport d'analyse des soumissions et de recommandation d'octroi du contrat, préparé par SNC-L et daté du 27 novembre 2014, conclut à une non-conformité mineure de la soumission présentée par Xylem sur ce point.
- La qualification de l'absence de lettre de non-conformité mineure s'est faite de façon concertée entre SNC-L et la D.E.P.
- Dans sa réponse du 14 septembre 2015 à une première demande de production de documents et de renseignements de l'inspecteur général du 15 juillet 2015, Xylem affirme ne pas connaître la raison pour laquelle la Ville ne possède pas copie de la lettre et remet à l'inspecteur général une lettre datée du 10 juin 2014 comme étant la lettre fournie à la Ville dans ses documents de soumission.

- Après enquête, il appert que cette lettre a été émise et signée par le propriétaire de pompes de Xylem le 11 septembre 2015, soit à quelques jours de la date limite fixée par l'inspecteur général à Xylem pour répondre à la demande de production de documents et de renseignements.

La tentative de Xylem de tromper l'inspecteur général

- Les démarches de corroboration effectuées par l'inspecteur général révèlent que le représentant de Xylem chargé d'obtenir la lettre d'attestation dans le cadre de l'appel d'offres 14-12725 n'a contacté l'émetteur et signataire de la lettre qu'en septembre 2015, soit après réception de la demande de production de l'inspecteur général.
- Ce même représentant de Xylem a alors obtenu, au cours de ces échanges, trois (3) versions de la lettre : une lettre datée du 10 juin 2014, une lettre datée du 11 septembre 2015 et une troisième lettre datée du 10 septembre 2015.
- Toutes ces lettres ont été émises et signées les 10 et 11 septembre 2015 et aucune d'entre elle n'a donc été fournie à la Ville dans les documents de soumission de Xylem.
- Pourtant, dans sa réponse à une première demande de production de documents de l'inspecteur général, Xylem transmet la lettre prédatée au 10 juin 2014 comme étant copie de la lettre que l'entreprise a fournie à la Ville dans sa soumission.
- La date du 10 juin 2014 apposée à l'en-tête de la lettre fait croire qu'elle a été émise et signée pendant la période de soumission de l'appel d'offres.
- L'inspecteur général a été induit en erreur dans le cadre de son enquête.
- C'est grâce aux vérifications poussées de l'inspecteur général que ce dernier a obtenu copie des autres versions de la lettre et que la tentative de Xylem de tromper l'inspecteur général a été mise au jour.
- Dans sa réponse du 13 avril 2016 à l'Avis à une partie intéressée envoyé par l'inspecteur général le 17 mars 2016, Xylem admet finalement qu'aucune lettre de référence attestant de la fiabilité de ses pompes n'a été remise dans ses documents de soumission.

Les exigences du devis technique à l'égard du système de refroidissement de l'huile

- Le devis technique de l'appel d'offres 14-12725 exige que le système de refroidissement de l'huile utilisé comme lubrifiant des paliers soit conçu par un fabricant de paliers.
- Il exige également une méthode éprouvée de refroidissement par convection forcée par des ventilateurs installés sur les boîtiers des paliers.
- Le devis précise qu'aucun système de refroidissement externe ne sera accepté.



- L'établissement des exigences de l'appel d'offres s'est fait de façon collaborative entre SNC-L et la D.E.P.
- Les exigences de fournir un système de refroidissement à l'air forcé qui soit également intégré aux paliers apparaissent, tout au long du processus de conception du devis, comme étant des caractéristiques principales et importantes des équipements que la D.E.P. désire acquérir et auxquelles elle ne veut pas déroger.
- Deux (2) fabricants de paliers sont référencés au devis : Michell et Kingsbury.
- Aucun de ces fabricants n'offrait de paliers munis de système de refroidissement correspondant aux exigences du devis. En fait, aucun produit sur le marché ne répondait aux exigences.
- Au moment où l'appel d'offres 14-12725 a été lancé, SNC-L n'avait pas complété ses démarches visant à vérifier que le système de refroidissement exigé dans le devis était disponible auprès des fabricants référencés.
- En fait, en cours de période de conception du devis, SNC-L était en discussion avec Michell et Kingsbury afin que des prototypes puissent être élaborés pour répondre aux exigences. Lorsque l'appel d'offres a été lancé, SNC-L n'avait toujours pas reçu de confirmation de la faisabilité, de l'opérabilité et de la disponibilité des prototypes.
- Au cours de la période de publication de l'appel d'offres, le Service de l'approvisionnement de la Ville de Montréal a été informé de l'impossibilité des preneurs des cahiers des charges d'obtenir un système de refroidissement de Michell et Kingsbury répondant aux exigences de l'appel d'offres.
- Malgré ce fait, cette exigence irréalisable a été maintenue.
- Aucune étude de marché formelle, sérieuse et documentée n'a été effectuée préalablement au lancement de l'appel d'offres, malgré l'envergure du contrat et la faible répétition d'acquisition des équipements visés.
- Aucun soumissionnaire n'a été en mesure de respecter les exigences établies dans le devis technique au chapitre du système de refroidissement, pourtant considérées comme importantes pour la D.E.P.
- Le contrat a été accordé à Xylem, alors que, dans sa soumission, l'entreprise proposait le système de refroidissement de Michell fonctionnant par convection à l'air ambiant, et non par convection à l'air forcé.
- Au début du second processus d'analyse, le système de refroidissement à l'air ambiant proposé par Xylem a été indiqué comme devant être précisé et confirmé à l'égard du respect des exigences du devis technique. Au terme de l'analyse, la mention « OK » a été apposée vis-à-vis du système de refroidissement proposé par Xylem.

- Le système de refroidissement à l'air ambiant a été jugé équivalent au système de refroidissement à l'air forcé exigé dans l'appel d'offres.
- Des informations inexactes et incomplètes se retrouvent dans le dossier et ont été présentées aux instances décisionnelles, notamment à l'égard de l'opportunité qu'ont eue les soumissionnaires d'apporter des clarifications à leur soumission, mais également au chapitre de ce qu'exigeait le devis technique à l'égard du système de refroidissement de l'huile.

De l'ensemble de ces constats, l'inspecteur général conclut ce qui suit :

1. Le processus d'octroi du contrat à Xylem s'est fait en contravention des principes fondamentaux et des règles encadrant l'adjudication des contrats et assurant l'égalité des soumissionnaires ainsi que l'intégrité du processus d'appel d'offres.
2. L'inspecteur général a pour mandat de surveiller le processus de passation des contrats et leur exécution par la Ville ou une personne morale qui lui est liée, de recommander aux instances décisionnelles concernées toute mesure visant à prévenir les manquements à l'intégrité et à favoriser le respect des dispositions légales et des exigences de la Ville en matière d'octroi et d'exécution de contrat.
3. La soumission de Xylem aurait dû être déclarée inadmissible et le contrat ne pouvait lui être octroyé, car la soumission déposée ne remplissait pas les formalités sur un élément essentiel indiqué à l'appel d'offres.
 - 3.1 Le défaut de respecter une condition d'admissibilité prévue à un appel d'offres doit entraîner le rejet de la soumission et ne peut pas être traité comme une non-conformité.
 - 3.2 Le donneur d'ouvrage ne peut pas user de discrétion à cet égard puisque cela irait à l'encontre du principe de l'égalité des soumissionnaires. Cela procurerait également un avantage concurrentiel à l'un d'eux au détriment des soumissionnaires qui ont répondu de façon satisfaisante au critère, mais également au détriment des preneurs des cahiers des charges qui n'ont pas soumissionné ne se croyant pas en mesure de rencontrer le critère.
 - 3.3 Il serait déraisonnable de permettre à un donneur d'ouvrage de contourner les critères d'admissibilité qu'il a lui-même clairement établis et d'accepter une soumission ne s'y conformant pas.
 - 3.4 L'objectif ici est de protéger l'intégrité et l'efficacité commerciale du mécanisme d'appel d'offres et du processus contractuel.
4. Le dossier ne fait pas preuve de transparence dans la façon dont les critères de l'appel d'offres ont été revus par le comité spécial et dont l'équivalence a été reconnue à Xylem pour le système de refroidissement à l'air ambiant proposé.



5. En l'absence de compte rendu détaillé des réunions du comité spécial attestant des vérifications effectuées et des décisions prises, il est impossible de remettre en question et de vérifier l'opportunité du choix final d'octroyer le contrat à Xylem.
6. La D.E.P. et SNC-L se sont accommodés du système de refroidissement à l'air ambiant proposé par Xylem, car aucun soumissionnaire ne pouvait être conforme à toutes les exigences du devis à l'égard du refroidissement et que la D.E.P. ne voulait pas risquer d'annuler l'appel d'offres et de recommencer le processus.
7. En l'absence de vérifications complètes de la disponibilité du produit exigé auprès des fournisseurs référencés et l'absence d'étude de marché formelle, sérieuse et documentée, le devis technique était inadapté au marché et irréalisable. Le processus d'appel d'offres qui a pris place n'a ainsi pas permis à la D.E.P. d'obtenir le meilleur produit au meilleur prix.
8. Le devis technique est clair et sans aucune ambiguïté quant à la volonté de la D.E.P. d'acquérir un système de refroidissement de l'huile à l'air forcé. Ce n'est qu'une fois la période de soumission terminée et l'ensemble des soumissions ouvertes que les critères de l'appel d'offres ont été revus et réévalués.
9. Le fait d'avoir exigé un système de refroidissement à l'air forcé, alors qu'un système à l'air ambiant suffisait est susceptible d'avoir inutilement restreint le marché et la concurrence.
10. Permettre à une entreprise proposant un système à l'air ambiant d'obtenir le contrat et lui reconnaître une équivalence dans ces circonstances est susceptible de rompre l'égalité des soumissionnaires et de procurer un avantage indu à l'adjudicataire.

L'enquête approfondie menée par le Bureau de l'inspecteur général révèle que la Ville de Montréal a octroyé le contrat à l'entreprise Xylem alors que sa soumission ne respecte pas plusieurs exigences spécifiées à l'appel d'offres.

La D.E.P. n'a pas donné l'effet prévu au défaut de Xylem de respecter l'un des critères d'admissibilité de base pour soumissionner à l'appel d'offres exigeant des soumissionnaires qu'ils fournissent une lettre signée émise par l'un de leurs clients et attestant de la fiabilité des pompes.

Le défaut de fournir une telle lettre, qualifié de « non-conformité mineure » par la D.E.P. et SNC-L, va à l'encontre du principe de l'égalité des soumissionnaires et a procuré un avantage concurrentiel à l'adjudicataire, au détriment des soumissionnaires qui ont répondu de façon satisfaisante au critère et des preneurs des cahiers des charges qui n'ont pas soumissionné ne se croyant pas en mesure de rencontrer le critère.

Au surplus, l'inspecteur général a été induit en erreur par Xylem dans le cours de son enquête dans le but de faire croire que l'entreprise avait fourni, dans ses documents de soumission transmis à la Ville, la lettre exigée attestant de la fiabilité de ses pompes.

Grâce aux vérifications poussées de l'inspecteur général, la tentative de Xylem de le tromper a été mise au jour.

L'inspecteur général est ainsi d'avis que les conditions prévues à l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal* sont établies relativement au défaut de respecter les critères d'admissibilité de base pour soumissionner prévus à l'appel d'offres. Compte rendu de la gravité des manquements constatés, il n'a d'autre choix que de prononcer la résiliation du contrat octroyé suite à l'appel d'offres 14-12725.

D'autre part, l'enquête démontre que la D.E.P. a renoncé à une exigence technique jugée majeure tout au long du processus de conception du devis en accordant le contrat à Xylem qui proposait un système de refroidissement de l'huile à l'air ambiant alors que le devis exigeait de façon claire un système de refroidissement de l'huile à l'air forcé. En fait, après qu'aucun soumissionnaire n'ait été déclaré conforme lors d'une première analyse de conformité des soumissions, la D.E.P. et SNC-L ont revu et réévalué certaines exigences du devis technique, pourtant clairement établies dans l'appel d'offres, et ce, une fois la période de soumission terminée et les soumissions ouvertes. La D.E.P. et SNC-L ont accordé une équivalence à Xylem et se sont accommodés du système de refroidissement à l'air ambiant, car la D.E.P. ne voulait pas risquer d'annuler l'appel d'offres et de recommencer le processus en n'ayant aucun soumissionnaire conforme.

Le processus qui a pris place contrevient ainsi aux principes fondamentaux et aux règles encadrant les processus d'adjudication des contrats et assurant l'égalité des soumissionnaires et l'intégrité du processus.

POUR CES MOTIFS,

L'inspecteur général

RÉSILIE le contrat visant l'acquisition de quatorze (14) groupes motopompes octroyé à Solutions d'eau Xylem, une division de Société Xylem Canada par le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal le 29 janvier 2015, suite à l'appel d'offres 14-12725, en vertu de la résolution CG15 0034.

TRANSMET, en vertu de l'article 57.1.10 de la *Charte de la Ville de Montréal*, une copie de cette décision au maire de la Ville ainsi qu'au greffier afin que celui-ci l'achemine au conseil concerné de la Ville, en l'occurrence le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal.

L'inspecteur général,

Denis Gallant, Ad. E.

ORIGINAL SIGNÉ