

**Santé
et Services sociaux**

Québec



Modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal
CHUM, CUSM, CHU Sainte-Justine

**Réponse au préavis de la CEIC signifié le 5 décembre 2014
à monsieur Clermont Gignac, directeur exécutif**

Le vendredi 16 janvier 2015

[Redacted signature block]

1. Objet de ce document : répondre au préavis signifié le 5 décembre 2013 à M. Clermont Gignac, Directeur exécutif, en vertu de l'article 82 des règles de procédure de la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*.

2. Libellé du préavis

« Soyez avisé qu'il est possible que les commissaires tirent la conclusion suivante vous concernant :

- La potentielle conclusion mentionnée se rapporte au contrat de construction du nouveau CUSM

1. D'avoir approuvé le 2 juin 2010 la demande de dérogation relative au stationnement déposée par le consortium SNC-GISM le 15 mars 2010, soit après que le contrat ait été octroyé à ce dernier. »

3. Opinion du Directeur exécutif (DE)

L'approbation de la demande de dérogation 08 faite le 2 juin 2012, soit après que le contrat ait été octroyé à GISM, mais avant qu'il ait été signé, comme ce fut le cas d'ailleurs pour de nombreuses autres dérogations, s'est faite en conformité avec le processus administratif mis en place par Infrastructures Québec, après que toutes les analyses appropriées aient été menées, et sans créer d'aucune façon un quelconque avantage indu en faveur de GISM au détriment du candidat concurrent.

4. Mise en contexte

Nous désirons porter à votre attention que deux opérations distinctes et complètement indépendantes ont eu lieu par rapport au stationnement et qu'il y a lieu de ne pas les entremêler.

A) La première opération a été gérée complètement et exclusivement par Infrastructure Québec et son représentant a eu lieu à l'automne 2009 – hiver 2010. Elle a touché le financement du stationnement, sans par ailleurs aborder d'aucune façon l'architecture du stationnement. Puisqu'il était clair, dès octobre 2009, que les deux consortiums déposeraient des propositions financières dont le coût serait plus élevé que le critère d'abordabilité du projet, le CUSM a commencé à chercher une façon alternative de non seulement financer le stationnement, mais d'en tirer un meilleur parti en lieu et place d'en inclure le coût à la valeur actuelle des paiements périodiques, réduisant ainsi les coûts du projet.

Infrastructure Québec a pris le dossier en charge et il a été convenu de procéder à une opération de titrisation des revenus anticipés du stationnement.

Cela a permis au CUSM de lever des fonds immédiatement afin de payer le stationnement dès la signature de l'Entente de partenariat, fonds qui seront remboursés à même les revenus du stationnement. L'opération a été considérée comme avantageuse par la partie publique et elle

a pris la forme d'un addenda à la documentation d'appel de propositions, addenda qui a été autorisé en fin de parcours par le Directeur exécutif, Clermont Gignac.

Au cours de l'hiver 2010, pendant la période de la poursuite de l'appel de propositions, les deux proposants ont reçu d'Infrastructure Québec les mêmes informations, au sujet de cette opération, et au même moment. Ils ont tous les deux accepté de se conformer et de présenter des propositions financières tenant compte de cette opération de titrisation. Aucun avantage indu pour un proposant n'en a résulté.

Cette opération de titrisation ne sera pas abordée plus amplement dans ce document, puisque de toutes façons, au-delà, pour le DE, d'avoir à l'approuver au nom du Ministre, elle relevait du CUSM et d'Infrastructure Québec.

B) La deuxième opération touche la configuration du stationnement et le processus d'autorisation des dérogations, des points qui sont soulevés par le préavis signifié au Directeur exécutif.

Elle origine du dépôt par GISM de la proposition 08 de dérogation additionnelle (présentée en conséquence en même temps que sa proposition révisée globale et finale, le 15 mars 2010). GISM y propose de réduire le nombre de places du stationnement souterrain au niveau minimal permis par la réglementation municipale et d'ajouter un stationnement hors-sol étagé, ce qui lui permet de réduire le coût de sa proposition.

En procédant par le dépôt d'une dérogation additionnelle déposée en même temps que la proposition révisée, et en lieu et place de déposer une proposition de dérogation « normale », ce qui devait être fait avant le 5 mars 2010, GISM assumait le risque que cette dérogation (comme toute autre dérogation additionnelle) soit refusée sans qu'il puisse par la suite réajuster son prix à la hausse pour tenir compte du refus de cette proposition spécifique. Telles étaient les règles du jeu.

En conséquence, puisque la dérogation additionnelle 08 sur le stationnement a été déposée le 15 mars, en même temps que la proposition révisée finale et globale de GISM, et que PCUSM devait lui aussi déposer sa proposition finale et globale au même moment, il coule de source que le contenu des dérogations additionnelles n'avait pas à être communiqué à l'autre consortium : les propositions techniques et financières étaient déposées, et les jeux étaient faits.

Cette deuxième opération, que nous abordons dans ce document, et qui a eu lieu en 2010 lors de la deuxième phase du processus de sélection, n'a pas donné non plus d'avantage indu à un des deux concurrents. Elle a été gérée dans les règles de l'art.

5. Les responsabilités du DE dans les projets de modernisation des CHU de Montréal

L'Entente-cadre de performance liant l'Agence des PPP (ancêtre de Infrastructure Québec), le Bureau du DE et le CUSM a été signée le 6 juin 2006. Il s'agit du **document 1**, ci joint.

Elle énonce notamment que le CUSM, qui est juridiquement maître d'œuvre de son projet, doit préparer son plan clinique et le faire approuver par le ministère de la Santé.

Le paragraphe suivant résume bien le rôle du DE :

« Le DE s'assure que la programmation fonctionnelle et technique de chaque projet, les plans et devis, ainsi que les plans, esquisses et devis de performance du processus d'appel d'offres relié au PPP, les cahiers de charge ainsi que les appels d'offres sont conformes aux objectifs poursuivis par le gouvernement et des autorisations reçues.»

En d'autres termes, le DE, qui se rapporte directement au ministre de la Santé, s'assure que le plan clinique est respecté, que la fonctionnalité et la performance techniques recherchées sont atteinte et que les budgets ne sont pas dépassés.

Pour certains éléments, le rôle du DE consiste à prendre directement en charge certaines responsabilités, avec son équipe, et d'exécuter les tâches s'y rapportant. À d'autres égards, son travail consiste à exercer sa vigilance, et d'ainsi voir à la préservation des intérêts du ministère, et ultimement d'autoriser ou de refuser les propositions qui lui sont faites.

Cette nuance est importante.

Par exemple, les stationnements et de façon plus générale, les espaces commerciaux, qui sont des éléments qui doivent s'autofinancer, n'ont pas fait partie des responsabilités directes du Directeur exécutif.

Ce sont les CHU eux-mêmes qui en sont responsables, à titre de maîtres d'œuvre de leur projet. Les budgets d'immobilisation des projets des trois CHU qui ont été autorisés par le Conseil des ministres n'incluaient aucun poste budgétaire pour les stationnements et les espaces commerciaux. Les coûts de ces éléments sont bien sûr intégrés aux ententes de partenariat à titre d'éléments à concevoir et construire, mais les responsabilités du DE à l'égard de ces éléments se sont limitées à poser des questions, à exercer sa vigilance et à refuser ou autoriser des éléments dont l'exécution avait préalablement été prise en charge par le CUSM ou IQ.

6. Le contexte de la prolongation de l'appel de propositions

A) Jalons importants

Oct. 2008	Dépôt de la documentation de l'appel de propositions pour le site Glen du CUSM
Sept. 2009	Dépôt des propositions fonctionnelles et techniques des proposants
1 ^{er} oct. 2009	Dépôt des propositions financières indicatives
19 nov. 2009	Les propositions financières engagées sont déposées et déclarées non conformes, étant de beaucoup supérieures au critère d'abordabilité établi
2 déc. 2009	L'annonce du consortium sélectionné du CUSM est reportée
Janv. 2010	Décrets autorisant la poursuite de la période d'appel de propositions pendant 60 jours et faisant passer le critère d'abordabilité de 1,033 G\$ à 1,343 G.

B) Les règles de fonctionnement de la période de prolongation de l'appel de propositions

- Le **document 2**, ci-joint, présente le déroulement du processus de sélection en vigueur pour cette deuxième et dernière phase de la période de l'appel de propositions au CUSM.
- Puisque l'exercice consiste à réduire le coût du projet afin de respecter le critère d'abordabilité révisé, les proposants et les représentants de la partie publique devaient présenter des propositions de dérogation aux modalités de l'appel de propositions.
- Le 11 décembre 2009, le Bureau du DE soumet à Infrastructure Québec et au Gouvernement du Québec un document intitulé *Processus en vue de recevoir et sélectionner la meilleure proposition par les deux consortiums qualifiés du CUSM (document 3)*
- On y trouve, au sujet de l'autorisation des modifications (dérogations), le paragraphe suivant, en page 4 :

« Toutes les modifications qui seront proposées et ayant des incidences sur les éléments d'analyse suivants (impacts éventuels sur les coûts d'opération, sur les exigences de performance, sur le PFT et le plan clinique ; impacts sur les Shriners ; impacts sur le coût global du projet) devront préalablement être évaluées au plan budgétaire par le CUSM et le gestionnaire de projet (GP) et présentées au DE pour autorisation et recommandation. »

- C'est donc la signature de Clermont Gignac qui vient ultimement confirmer qu'une dérogation est autorisée dans le cadre de cette dernière phase du processus de sélection de la meilleure proposition pour le site Glen du CUSM. Le gestionnaire de projet, le CUSM et IQ avaient la tâche d'analyser les propositions de dérogation, d'établir les coûts, de vérifier la conformité, etc.
- IQ a par ailleurs eu la tâche de gérer la processus administratif visant à faire transiter les dérogations auprès des instances appropriées, en fonction de leurs compétences respectives, et d'obtenir les signatures appropriées. Ce travail s'est déroulé du début du premier jour du dépôt des dérogations, et pour certaines d'entre elles, jusqu'à la fin de la clôture financière, en juillet. À la fin du processus, 68 demandes de dérogations présentées par GISM avaient été recommandées par le gestionnaire du projet, acceptées par le CUSM et ultimement autorisées par le Directeur exécutif.
- Le mémoire présenté en juin 2010 pour obtenir du Conseil des ministres l'autorisation de signer l'Entente de partenariat liant le CUSM à GISM indique que les dérogations autorisées par le DE devaient respecter le programme clinique et les fonctionnalités du projet.
- En page 6, on peut y lire : « Le plan clinique et le programme fonctionnel n'ont pas été affectés en raison de l'acceptation des dérogations. Les superficies brutes des bâtiments, incluant, entre autres, les atriums, les aires communes et les salles de mécanique, ont été rationalisées et réduites. Malgré que certaines des performances techniques aient été réduites en raison de l'acceptation de certaines dérogations, elles demeurent toutefois conformes aux exigences de performance du Guide de la performance des CHU qui assure un niveau de qualité très élevé. »

- Les proposants avaient jusqu'au 15 mars 2010 pour déposer leurs propositions complètes (techniques, fonctionnelles et financières) révisées. Ils avaient jusqu'au 5 mars pour déposer les demandes de dérogations pour lesquelles ils voulaient savoir si elles étaient autorisées ou pas, afin de pouvoir en tenir compte dans l'établissement du coût de leurs propositions. Enfin, ils pouvaient produire des dérogations additionnelles jusqu'au 15 mars, sans toutefois pouvoir modifier le prix de leurs propositions si ces dérogations étaient refusées.
- Au-delà de la responsabilité ultime d'autoriser chacune des dérogations, à la fin du processus d'analyse et d'évaluation, la responsabilité d'exécution du DE lors de la deuxième phase du processus de sélection (de janvier au 15 mars 2015) consistait à s'assurer, de concert avec le CUSM et le gestionnaire de projet, que les dérogations n'avaient aucun impact sur le plan clinique ou technique et que leurs répercussions sur le plan fonctionnel étaient acceptables pour le CUSM.
- Il tombe sous le sens que la dérogation 08, qui modifie la façon de livrer les stationnements, n'a aucune incidence au plan clinique et qu'elle n'a pas non plus d'incidence sur la fonctionnalité de l'hôpital.

7. Les conclusions du comité de sélection

- Le 29 mars 2010, deux semaines après le dépôt des propositions finales, le comité de sélection en est venu à la conclusion que le consortium GISM devait être choisi.
- Les comités techniques d'évaluation avaient soumis leurs rapports et le statut de chacune des dérogations avait été établi : certaines propositions de dérogations avaient été refusées, d'autres avaient été acceptées et enfin, d'autres devaient encore être à l'étude au cours des mois suivants. (**Document 4**)
- Donnant suite à une proposition positive du Comité sur l'architecture, la dérogation 08 est acceptée par le Comité de sélection (dont M. Gignac est membre) conditionnellement à ce que certains aspects architecturaux du stationnement soient améliorés.

La lettre de confirmation du 30 mars au proposant sélectionné (GISM) reprend in extenso la condition formulée par le comité sur l'architecture :

Extrait de la lettre d'engagement de GISM, page 2

Les autorités publiques requièrent qu'entre autres, les points suivants, soient adressés par le Groupe immobilier santé McGill, à la satisfaction des autorités publiques :

« La forme et l'expression du bâtiment de stationnement devra être améliorée pour assurer une volumétrie, une intégration au site et une expression architecturale adéquate »

Pour le Directeur exécutif (DE), la dérogation 08 ne pose donc aucun problème :

- ✓ elle n'a aucune incidence clinique sur le projet du CUSM ;

- ✓ conformément aux souhaits du comité d'évaluation de l'architecture, elle est acceptée conditionnellement à ce qu'elle soit améliorée, travail qui aura lieu au cours du printemps et de l'été 2010 ;
- ✓ elle est acceptée par le CUSM, maître d'œuvre du projet ;
- ✓ elle est recommandée par le gestionnaire de projet ;
- ✓ GISM doit obtenir les autorisations municipales nécessaires, à défaut de quoi les modifications proposées par la dérogation ne peuvent être mises en place.

On peut donc considérer qu'au 30 mars, à la clôture des travaux du Comité de sélection, le DE avait de facto accepté la dérogation 08, comme bon nombre d'autres dérogations, avec les conditions s'y rapportant.

8. Signature de la dérogation 08 par le DE le 2 juin 2010

- Après l'octroi du contrat, le 30 mars 2010, IQ a poursuivi son travail de coordination du processus jusqu'à la fin de la période de la clôture financière, et jusqu'à la signature du contrat, le 10 juillet 2010. C'est également à IQ qu'incombait la responsabilité de la rédaction des documents contractuels.
- Les **documents 5 et 6** datés du 19 et du 26 mai 2010 montrent que le DE avait encore beaucoup de dérogations à signer à la fin du mois de mai. Le 19 mai, 29 dérogations sont remises au DE pour signature, après avoir été analysées et recommandées par le gestionnaire de projet (Axor) et par le CUSM. Le document du 26 mai montre qu'à cette date, 55 dérogations n'avaient toujours pas été signées par le DE, en incluant les 29 dérogations remises 10 jours auparavant.
- La dérogation 08 a quant à elle été signée par le DE le 2 juin 2010, avant la signature du contrat.

9. Conclusions

- ✓ Le 28 mars 2010, le DE, qui était membre du Comité de sélection, connaissait et acceptait, au moment de recommander l'octroi du contrat à GISM, le contenu de la dérogation 08 sur le stationnement.
- ✓ La recommandation du comité d'évaluation sur l'architecture fut transmise à GISM dans la lettre de confirmation du 30 mars.
- ✓ Le travail d'analyse pour recommandation ou rejet d'une dérogation n'était pas terminé le 30 mars. Certaines dérogations devaient être analysées plus en profondeur. Cela n'avait toutefois pas d'incidence puisque le coût des propositions révisées ne pouvait plus être modifié après le dépôt du 15 mars et puisque le DE avait encore le loisir de refuser les dérogations qui n'avaient pas été expressément acceptées le jour de l'octroi du contrat.
- ✓ Après le 30 mars, le travail d'analyse et de complétion de la documentation s'est poursuivi sous la coordination de IQ, et les signataires ont approuvé en fonction du processus d'approbation mis en place par IQ.

- ✓ Le DE a signé la dérogation 08 le 2 juin 2010. Mais compte tenu que la dérogation n'avait aucune implication clinique, compte tenu que le CUSM et le GP recommandaient l'acceptation de cette dérogation, elle aurait tout aussi bien pu être signée par le DE avant l'envoi de la lettre d'engagement à GISM, le 30 mars.

- 30 -