

**Council Member Inquiry Form**  
**Demande de renseignement d'un membre du Conseil**

**Subject: Stage 2 LRT: Procurement Process and Delegated Authority**

**Objet : Étape 2 du projet de train léger : processus d'approvisionnement et pouvoirs délégués**

**Submitted at:** City Council

**Présenté au :** Conseil municipal

**From/Exp.:**

**Date:** March 27, 2019

**File/Dossier :**

Councillor/Conseiller(e) :  
D. Deans

**Date :** le 27 mars 2019

OCC 02-19

**To/Destinataire :**

General Manager, Transportation Services Department / Directeur général, Direction générale des transports

**Inquiry:**

**On March 6<sup>th</sup>, 2019, City Council approved, on the basis of available information provided by senior staff and external legal counsel, the staff-recommended Stage 2 LRT proponent to construct and maintain the north-south Trillium line. Since then, concerns have been raised by the media and the public with regard to the integrity of the procurement process that resulted in the staff recommendation to Council.**

**To ensure that the residents and taxpayers of Ottawa have complete confidence in the transparency and integrity of the Stage 2 LRT procurement process, could staff please outline, clarify, and confirm the staff delegated authority for this procurement and when and how this delegated authority was used in the process. Specifically:**

- 1. Upon what exact delegated authority have staff relied on as it pertains to the procurement process for Stage 2 LRT? Please point to any and all clauses and legal interpretations that governs this process.**
- 2. Could the language in the above-noted delegated authority provide staff with the discretion to depart from the City's *Purchasing By-law*, the relevant Project Agreements or any other governing documents? For example, could staff use this delegated authority to allow a proponent who**

did not achieve the technical threshold of 70% to move forward in the process?

3. If yes (to the above), is this use of this delegated authority considered to be emergency or special circumstance as defined under the delegated authority bylaw (2016)?
4. If yes (to the above), could staff please explain what reporting mechanism is being used to advise Council of the use of special/or emergency delegated authority as required in our delegated authority bylaw as per section 5.
5. If the use of delegated authority was not deemed special or emergency in nature, then could staff please advise how they are meeting the accountability and transparency requirements as per our Delegations of Powers Bylaw?
6. Whether in the LRT procurement the requirement to achieve a minimum of 70% in the technical scoring is an absolute pass/fail, or whether the delegation of authority to recommend a winning proponent given to staff in 2017 has mechanisms to override that requirement.

**Demande de renseignement :**

Le 6 mars 2019, le Conseil municipal, à la lumière des renseignements fournis par les cadres supérieurs et les conseillers juridiques externes, a approuvé l'Étape 2 du projet de train léger recommandée par le personnel, qui consiste à construire et à entretenir la Ligne Trillium nord-sud. Depuis, les médias et le public ont soulevé des préoccupations concernant le processus d'approvisionnement, desquelles a découlé la recommandation du personnel au Conseil.

Afin que les résidents et contribuables d'Ottawa aient entièrement confiance en la transparence et en l'intégrité du processus d'approvisionnement de l'Étape 2 du projet de train léger, le personnel pourrait-il énumérer, clarifier et confirmer ses pouvoirs délégués liés à l'approvisionnement, et indiquer comment et à quels moments ils ont été utilisés durant le processus? Plus précisément :

1. De quels pouvoirs délégués précis le personnel a-t-il bénéficié durant le processus d'approvisionnement de l'Étape 2 du projet de train léger?

**Veillez indiquer toute disposition et interprétation juridique régissant ce processus.**

- 2. Est-ce que la formulation des pouvoirs délégués susmentionnés donne la possibilité au personnel de contourner les dispositions du *Règlement sur les approvisionnements* de la Ville, des ententes de projet pertinentes ou de tout autre document constitutif? Par exemple, le personnel pourrait-il utiliser ces pouvoirs délégués afin de permettre à un promoteur qui n'a pas atteint le seuil technique de 70 % de progresser dans le processus?**
- 3. Si oui, cette utilisation des pouvoirs délégués est-elle considérée comme une utilisation en cas d'urgence ou de circonstances particulières aux termes du *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs* (2016)?**
- 4. Si oui, le personnel peut-il décrire le mécanisme de signalement utilisé pour aviser le Conseil de l'application de pouvoirs délégués en cas d'urgence ou de circonstances particulières, comme exigé à l'article 5 du *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs*?**
- 5. Si l'utilisation de ces pouvoirs délégués n'est pas liée à une situation d'urgence ou à des circonstances particulières, le personnel peut-il expliquer en quoi il respecte les exigences en matière de responsabilisation et de transparence du *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs*?**
- 6. Dans le processus d'approvisionnement du train léger, est-il absolument nécessaire d'avoir une note technique d'au moins 70 %, ou est-ce que les pouvoirs délégués conférés au personnel en 2017 pour sélectionner les promoteurs sont assortis de mécanismes permettant de contourner cette exigence?**

**Response** (Date: 2019-Aug-02)

- 1. Upon what exact delegated authority have staff relied on as it pertains to the procurement process for Stage 2 LRT? Please point to any and all clauses and legal interpretations that governs this process.**

The "*exact delegated authority*" that "*staff relied on as it pertains to the procurement process for Stage 2 LRT*" was the express authority granted by City Council in the public report entitled, "**STAGE 2 LIGHT RAIL TRANSIT IMPLEMENTATION - PROJECT DEFINITION AND PROCUREMENT PLAN**" (the "Report"): see [ACS2017-TDS-OTP-0001](#). As summarized in more detail below, this Report, once approved by Council, authorized City staff to undertake a new, competitive "**procurement model**" for both the Confederation Line and the Trillium Line Extensions of the Stage 2 LRT Project. This authority was largely adapted from the previous procurement for the Stage 1 LRT Project entitled, "**DESIGN, BUILD, FINANCE AND MAINTENANCE OF OTTAWA'S LIGHT RAIL TRANSIT (OLRT) PROJECT**": see [ACS2012-ICS-RIO-0004](#), approved by Council on December 19<sup>th</sup>, 2012.

The Report is comprised of three main parts [**emphasis added**]:

- 1. Part One** "describes the additional scope that Council is being asked to include in the Stage 2 LRT procurement process, including alignment adjustments based on public consultation and adjustments not included in the core Stage 2 plan";
- 2. Part Two** "lays out the proposed approach to holding a vigorous competition and the role the private sector partner for the first stage of Confederation Line, Rideau Transit Group (RTG), will play in setting the stage for good market participation"; and
- 3. Part Three** "covers some of the specific activities the City will undertake to be ready to implement Stage 2, including approaches to maintain mobility and bus service through construction as well as the approach to assembling the required lands".

The Executive Summary provides the following succinct description of the purpose of this Report in the following manner [**emphasis added**]:

*"This report provides recommendations that meet Council's direction and, if approved, would allow for a competitive procurement process for all three extensions to begin with the release of formal Request for Qualification (RFQ) documents in the coming weeks. It also lays out a strategy that incorporates bundled and supporting projects, while best ensuring these projects are built without creating*

*undue risk or compromising the City's affordability. This is possible due to a number of factors, including the timely commitment from the federal and provincial governments to fund transit and other green initiatives, the expertise gained from the successful, innovative and award-winning procurement for the Confederation Line, and the opportunity for the Stage 2 LRT Project and related projects to leverage the experience and lessons gained through the construction of the Confederation Line [Stage 1] project. The recommendations in this report accomplish the following:*

- Propose a procurement model for the construction of the Confederation Line extensions and related projects, the Trillium Line extension and related projects and vehicle acquisition and vehicle maintenance to provide best value and predictable pricing, and ensure that operational risks are mitigated".

Within the Report's eight recommendations are 16 specific delegations of authority provided by Council to staff to implement the competitive procurement process described in the 125 page document. For convenience, those recommendations are set out below with the express delegations **highlighted** for ease of reference

**That Council approve the implementation of the Stage 2 Light Rail Transit Project and related projects as outlined in this report and as follows:**

**1. Approve that the following be incorporated into the procurement process for the Stage 2 Light Rail Transit Project:**

**a. The alignment changes and other refinements to the functional design for the Stage 2 Light Rail Transit Project, as described in this report, and as follows:**

**i. The Confederation Line West Extension, as follows:**

- 1. Alignment Improvement at Richmond Road;**
- 2. Alignment Improvement and Station Shift at Lincoln Fields;**
- 3. Pinecrest Creek Re-alignment at Iris Station;**
- 4. Bayshore Station Shift;**
- 5. Goldenrod Bridge Connection.**

**ii. The Trillium Line South Extension, as follows:**

- 1. Airport Station Shift;**

**2. Relocated Walkley Yard Maintenance and Storage Facility;**

**3. Leitrim Road Overpass Shift.**

- b. The Trim Extension and the Airport Rail Link, as described in this report and conditional on full funding from the federal and provincial governments and achieving a Memorandum of Understanding with the Ottawa MacDonald-Cartier International Airport Authority;**
- c. The Moodie Extension and Maintenance and Storage Facility, as described in this report;**
- d. The recommended projects for 'bundling' into the Stage 2 Light Rail Transit Project procurement process, as described in this report, and as follows:**
  - i. The planned City works listed in Appendix 3;**
  - ii. The Ministry of Transportation of Ontario's Highway 417 (Maitland Ave. to Highway 416) Expansion Project, on the understanding the project will be fully funded by the provincial and federal governments and conditional on an Interface Agreement;**
  - iii. The Highway 174 (between Montreal Road and Jeanne d'Arc Blvd.) Project to explore advancing the ultimate Highway 174 configuration, as described in this report and subject to the identification of a funding source;**
- e. The following actions related to the projects being included in the Stage 2 Light Rail Transit Project Procurement process:**
  - i. Direct staff to initiate an Environmental Assessment (EA) addendum to the West Transitway Extension Environmental Assessment Study (Bayshore Station to Moodie Drive) to advance the conversion from bus rapid transit to light rail transit, as described in this report, and file the addendum with the Ministry of the Environment and Climate Change in accordance with Ontario EA Regulation 231/08 for transit projects;**
  - ii. Direct staff to initiate an Environmental Assessment (EA) addendum to the Confederation Line West Extension Environmental Assessment Study (if required) to expand the Bayshore Station bus facility, as described in this report, and file the addendum with the Ministry of the**

Environment and Climate Change in accordance with Ontario EA Regulation 231/08 for transit projects;

2. Approve the updated *Stage 2, Ottawa LRT Business Case*, attached as Appendix 4;
3. Approve the procurement model and process for the Stage 2 Light Rail Transit Project, as described in this report, including as follows:
  - a. Delegate the authority to the City Manager to execute the Memorandum of Understanding (MOU) between the City of Ottawa and the Rideau Transit Group, as described in this report; and
    - i. Approve the \$492 million budget and funding sources for the Memorandum of Understanding (MOU) with the Rideau Transit Group, as outlined in this report and conditional on these costs being eligible for federal and provincial funding; and
    - ii. Delegate the authority to the General Manager, Transportation Services, to proceed with the MOU variations of the Rideau Transit Group's work, and to negotiate, finalize and execute an agreement with the long-term lenders, if required, as described in this report.
  - b. Direct staff to proceed with the Design, Build, Finance (DBf) procurement process for the Confederation Line East and West extensions and related projects, as described in this report;
  - c. Direct staff to proceed with the Design, Build, Finance, Maintain (DBFM) procurement process for the Trillium Line extension and related projects, as described in this report;
  - d. Receive the information on the Project Schedule, as outlined in this report.
  - e. Delegate authority to the City Manager to negotiate, finalize and execute an agreement with Infrastructure Ontario, if required, as outlined in this report.
4. Approve the following related issues and actions for the implementation of the Stage 2 Light Rail Transit Project and related projects, as outlined in this report:

- a. Receive the information on the cost estimates for the Stage 2 Light Rail Transit and related projects and the update on the federal and provincial partnership funding;
- b. Receive the information on the short-listed options for addressing traffic and mobility during construction as described in this report; and
  - i. Approve the advanced purchase of 34 lifecycle replacement buses in 2017 and the associated \$28 million budget, to be funded as described in this report;
- c. Approve the following actions with respect to land assembly and property acquisition for the Stage 2 Light Rail Transit Project and related projects, as described in this report and as follows:
  - i. Direct Corporate Real Estate Office staff to proceed with the acquisition of the property interests required to facilitate the construction, use and maintenance of the Stage 2 Light Rail Transit Project and related works, as described in this report;
  - ii. Delegate the authority to the General Manager, Corporate Services and City Treasurer to place any by-laws required pursuant to the *Expropriations Act* for the purposes of authorizing the making of applications for approval to expropriate property and authorizing the expropriation of property rights, on a Council Agenda, if necessary to facilitate the construction, use and maintenance of the Stage 2 Light Rail Transit Project and related works, with the concurrence of the Mayor and the Ward Councillor, and as described in this report;
  - iii. In addition to the authority contained in Delegated Authority By-law No. 2016-369, delegate the authority to the General Manager, Corporate Services and City Treasurer to approve any real estate transaction involving the acquisition of any interest in, or right to use, real property for the purposes of the Stage 2 Light Rail Transit Project and related works, including any offer of compensation payable under the *Expropriations Act*, and execute documentation as required and any amendments thereto, regardless of the total value of the transaction, provided it is accordance with the requirements of the Real Property Acquisition Policy, is within the project budget for the Stage 2 Light Rail



Transit Project and has the concurrence of the Mayor and the Councillor whose ward includes the relevant property;

- iv. Direct staff to report the details of the real estate transactions related to the Stage 2 Light Rail Transit Project and approved under delegated authority, including expropriations, to the Finance and Economic Development Committee and City Council after all property interests required for the Stage 2 Light Rail Transit Project and required works have been acquired by the City and all claims for compensation have been settled; and
  - v. Delegate the authority to the Director, Corporate Real Estate Office to enter into agreements with the Ministry of Transportation of Ontario (MTO) providing for the use of City-owned property by the Ministry of Transportation for nominal consideration for the purposes of widening and other Highway 417 works between Preston Street and Maitland Avenue in exchange for the use of property owned by the Ministry of Transportation by the City for nominal consideration for the purposes of the Stage 2 Light Rail Transit Project and related projects, as described in this report.
  - d. Delegate the authority to the Ottawa Light Rail Transit Executive Steering Committee to confirm and recommend to Council the preferred proponent(s) at the close of the Request for Proposals and to, at the discretion of the City Manager, be the decision-making and escalation authority with respect to contract and construction matters; and
    - i. Delegate the authority to the City Manager to add or remove members of the Ottawa Light Rail Transit Executive Steering Committee as required;
  - e. Receive the information on the Communications and Stakeholder Relations approach.
5. Approve the following with respect to relevant partner agreements for the Stage 2 Light Rail Transit Project and related projects:
- a. Delegate the authority to the City Manager to negotiate and finalize the Contribution Agreements with the federal and provincial governments for the Stage 2 Light Rail Transit Project and related projects, as described in this report, and including full funding for the Trim Extension and Airport

**Rail Link and delegate the authority to the Mayor to execute the final Contribution Agreements;**

- b. Delegate the authority to the City Manager to negotiate, finalize and execute documents required to implement the terms of the Agreement in Principle between the City and the National Capital Commission dated May 10th, 2016, as outlined in this report, including the Property Term Sheet, together with any required amendments to the terms of the Agreement in Principle reasonably required to permit the completion of the matters described in the Agreement in Principle;**
  - c. Delegate the authority to the City Manager to negotiate, finalize and execute the Memorandum of Understanding with the Ottawa Macdonald-Cartier International Airport Authority with respect to the Airport Rail Link, based on the principles outlined in this report;**
  - d. Delegate the authority to the City Manager to negotiate, finalize and execute the Interface Agreement with the Ministry of Transportation of Ontario's, with respect to bundling the Highway 417 (Maitland Ave. to Highway 416) Expansion Project, as outlined in this report;**
  - e. Delegate the authority to the City Manager to negotiate, finalize and execute the Agreement in Principle with Public Service and Procurement Canada with respect the construction of a Goldenrod Bridge, as outlined in this report;**
  - f. Receive the information with respect to the Indigenous Community Engagement Strategy for the Stage 2 Light Rail Transit Project, as outlined in this report;**
  - g. Receive information on the provision and location of public washrooms for the Stage 2 LRT Project, as outlined in the report;**
  - h. Receive the information with respect to the Public Art Program for the Stage 2 LRT Project, as outlined in the report.**
  - i. Receive information on the incorporation of pedestrian and cycling connectivity in the Stage 2 LRT Project, as outlined in the report.**
- 6. Approve the inclusion of Station-Oriented Development Opportunities for Baseline Station, Cleary Station and Pinecrest Station in the Design, Build,**

Finance (DBf) procurement process for the Confederation Line East and West extensions, as described in this report;

7. Delegate the authority to the City Manager to accept and approve changes to the Stage 2 Light Rail Transit Project design, in accordance with the principles outlined in this report, with the concurrence of the Ward Councillor and the Mayor;
8. Delegate the authority to the City Manager to address any unforeseen matters with respect to proceeding with the procurement and next steps towards implementation of the Stage 2 Light Rail and related projects on the understanding that any actions will be consistent with Council direction on this matter, within the relevant project budgets, undertaken with the concurrence of the Mayor and any affected Ward Councillor, and reported back to Council either through the Finance and Economic Development or as part of the report recommending the contract award, as appropriate.

Part Two of the Report is specifically entitled, "**PROCURING STAGE 2**" (page 74) and has two subsections called, "**Confederation Line East and West Procurement**" (page 82) and then "**Trillium Line Extension Procurement**" (page 84), wherein much of the proposed procurement model is explained in detail. There are also other specific areas of the Report that set out additional explanations for supplementary delegations of authority. For example, there is a section entitled, "Delegated Authority for Future Design Modifications and Unforeseen Matters," on pages 115-116, which draws from the December 11, 2013, Council-approved process to respond to such matters by seeking the approval of the Mayor and the impacted Ward Councillor.

In the **LEGAL IMPLICATIONS** section, there is a further summary of the intent of this Report as it relates to the procurement model being proposed, along with the delegated authority being requested:

*"The approval of the recommendations contained in this Report will provide staff with the necessary direction and delegated authority to commence procurement for the various elements of the Stage 2 extension of the Confederation and Trillium Line Light Rail Services."*

This section summarizes the "*proposed procurement model*" in the following manner:

*"The proposed procurement structure has been designed to ensure the greatest*

*value to the City. By extracting those portions of Stage 2 likely to impair the competitive procurement of the work necessary to complete Stage 2, namely the acquisition of additional rolling stock, expansion of the Maintenance and Storage Facility and system and train maintenance, the proposed procurement model offers a mechanism by which the City will be able to secure optimal pricing through competitive tension amongst multiple bidders. Such a model faces a limited risk of challenge by virtue of the fact that the additional work to be done by RTG was contemplated as part of the draft Project Agreement provided to proponents in the initial Request for Proposals (RFP) process used for Stage 1. As such, the original procurement process contemplated the possibility that further work might flow from the initial contract award. In light of this, and as the Project Agreement for Stage 1 was drafted to expressly provide for extensions at the discretion of the City, the proposed procurement model is considered to be fair and well insulated from legal challenge. The proposed model has been comprehensively reviewed by the City's external legal counsel retained to support the Stage 2 Project, whose detailed Summary of Legal Issues is found at Appendix 9."*

The Report was thoroughly discussed at both the Finance and Economic Development Committee (FEDCO) meeting and at City Council. There were 14 delegations at the FEDCO meeting of February 24<sup>th</sup>, 2017, as well as two written submissions, and four hours of discussion.

There were no motions approved by Committee.

On March 8<sup>th</sup>, 2017, City Council spent just over two hours considering this Report. There were four motions considered by Council, of which all were approved. None of these related to changing the proposed procurement model or the amount of delegated authority to staff that would accompany its implementation. Ultimately, the recommendations in the Report, were "carried" unanimously by City Council. Three Members of Council "dissented" on Recommendation No. 4(c)(iv), which directed staff to continue the previously delegated authority process regarding the disclosure of expropriation matters at a subsequent date.

Following this, the Stage 2 LRT procurement model was implemented by staff pursuant to the directions and delegated authorities approved by Council.

- 2. Could the language in the above-noted delegated authority provide staff with the discretion to depart from the City's *Purchasing By-law*, the relevant Project Agreements or any other governing documents? For**

**example, could staff use this delegated authority to allow a proponent who did not achieve the technical threshold of 70% to move forward in the process?**

In keeping with the City's *Public Private Partnership Policy*, which provides that staff are to submit a recommended procurement strategy to City Council for its consideration, Council approved specific delegations of authority in this instance, meaning that staff is guided by the procurement model that was set out in the above-noted Report as amended and approved by Council. It was within that specific model and the delegated authority granted to staff by Council that the Stage 2 LRT procurement process was implemented. That said, staff is of the view that the process used to implement the Stage 2 procurement model was conducted in a manner consistent with the general procedures relating to procurements over \$500,000 outlined in Section 20 of the City's *Purchasing By-law*. With respect to the "technical threshold of 70%", that matter is addressed below in response to Question No. 6.

**3. If yes (to the above), is this use of this delegated authority considered to be emergency or special circumstance as defined under the delegated authority bylaw (2016)?**

The City's *Delegation of Authority By-law* was not applicable in this instance: please see the answers to Questions No. 1 and No. 2 above.

**4. If yes (to the above), could staff please explain what reporting mechanism is being used to advise Council of the use of special/or emergency delegated authority as required in our delegated authority bylaw as per section 5.**

Not applicable.

**5. If the use of delegated authority was not deemed special or emergency in nature, then could staff please advise how they are meeting the accountability and transparency requirements as per our *Delegations of Powers Bylaw*?**

The purpose of the City's *Delegation of Powers Policy*, first enacted by City Council in November 2007 and subsequently updated in February of 2013, is to provide "guidance regarding the scope of powers and duties that Council may delegate under its legislative and administrative authority" and also "establishes principles governing such delegation." The fifth principle set out in this *Policy* mandates as follows:

*“Every delegation of a power or duty of Council shall be accompanied by a corresponding accountability and transparency mechanism.”*

In addition to this principle, the 2007 report entitled, “**DELEGATION OF POWERS POLICY**”, being [ACS2007-CMR-CCB-0022](#), set out the following parameters to guide staff when exercising authority delegated from Council:

*“In exercising any delegated authority, the delegate shall ensure the following:*

- *Any expenditure related to the matter shall have been provided for in the current year’s budget;*
- *The scope of the delegated authority shall not be exceeded by the delegate;*
- *The consistent and equitable application of Council policies and procedures;*  
*and*
- *Where required by the specific delegated authority, reports shall be submitted to Council advising of the exercise of a delegated authority and confirming compliance with the delegated authority and this Policy.”*

In other words, the “*accountability and transparency mechanism*” required for each delegated power is often met by a disclosure process that is appropriate under all of the circumstances. Specifically, Recommendation 4(d) of the Report expressly mandated that the following action occur as the key to the proposed procurement model:

“Delegate the authority to the Ottawa Light Rail Transit Executive Steering Committee to confirm and recommend to Council the preferred proponent(s) at the close of the Request for Proposals and to, at the discretion of the City Manager, be the decision-making and escalation authority with respect to contract and construction matters;”

For the procurement of the Stage 2 Project, the Executive Steering Committee (ESC) was responsible for receiving reports, presentations and made decisions on matters of substance related to the Request for Proposal (RFP) evaluation process raised by the Bid Evaluation Steering Committee. In addition, the ESC ruled on any material non-conformance issues, taking advice from the Bid Evaluation Steering Committee, and, endorsing the recommendation of the Preferred Proponent at the completion of the Evaluation Process for approval by the City Council.

With regard to this Report, and in light of Recommendation 4(d), the main disclosure mechanism was the recent report to Council on March 6<sup>th</sup>, 2019, entitled, “**CONTRACT AWARD OF OTTAWA’S STAGE 2 LIGHT RAIL TRANSIT PROJECTS AND RELATED MATTERS**”: [ACS2019-TSD-OTP-0001](#).

The March 6, 2019 report to Council recommending the preferred proponent satisfies the disclosure requirements of the Procurement Bylaw and P3 Policy and is compliant with the reporting requirements as outlined in the **“STAGE 2 LIGHT RAIL TRANSIT IMPLEMENTATION - PROJECT DEFINITION AND PROCUREMENT PLAN”** ([ACS2017-TDS-OTP-0001](#)).

At the project and staff level, however, the procurement of the Stage 2 Project was also led by a vigorous accountability and transparency regime to ensure that the Delegation of Authority provided by Council and ESC was utilized appropriately. Staff in the Stage 2 Project office (O-Train Planning) were led by a procurement framework, overseen by legal advisors and the Fairness Commissioner, which set out the parameters for the accountability regime, including:

- Outlining how evaluations should be undertaken in a manner consistent with the Request for Proposal (RFP) documentation;
- Describing decision making authority at all levels;
- Describing the process for mitigating and/or resolving Conflicts of Interest;
- Identifying participants, accountabilities, and roles and responsibilities; and
- Ensuring that the evaluation process was carried out in a fair, open and transparent manner.

The Bid Evaluation Steering Committee (BESC), noted previously, was accountable to the ESC, and provided the highest level of oversight at the Stage 2 Project procurement level. BESC ensured that the procurement process was conducted by staff and advisors in accordance with the RFP requirements and that all required due diligence was conducted by the procurement and evaluation team throughout the process. The BESC was comprised of 4 members, including City staff, and external legal, technical and financial advisory representation. All work undertaken by staff as part of the procurement process was accountable to the BESC, who in turn reported to ESC.

To inform the recommendations and decision making of the BESC, and ultimately the ESC, the Stage 2 Project procurement process was supported by the following internal and external advisories, and third body monitoring participants:

Accountable Group	Key Responsibilities
Evaluation Manager	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountable to BESC</li> <li>• Central resource for all Participants</li> <li>• Facilitated all meetings and communications including key processes (e.g., Requests for Information, etc.)</li> <li>• Secured document administration</li> <li>• Supported all Participants in the evaluation process</li> </ul>

Evaluation Coordinators	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountable to BESC</li> <li>• Supported the Evaluation Manager</li> </ul>
Fairness Commissioner	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Third party verification that the procurement has been conducted in a fair, open and transparent manner in accordance with the RFP</li> <li>• Provided fairness monitoring services and process support</li> <li>• Observed meetings and reviews communications</li> <li>• Provided a fairness report at the end of the process</li> </ul>
Conflict Review Team	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountable to BESC</li> <li>• Ensured that all Participants, Proponents and Team Members are clear of conflicts of interest and that any potential conflicts are mitigated</li> <li>• Reviewed conflicts disclosed by Proponents and Participants</li> <li>• Made recommendations on mitigation measures</li> </ul>
Completeness Review Team	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountable to BESC</li> <li>• Ensured that all Proposals are legally compliant and substantially complete</li> <li>• Reviewed each Proposal for completeness</li> <li>• Compiled a list of all individuals and team members named in each Proposal</li> <li>• Disclosed any conflicts outlined in the submissions to the Conflict Review Team</li> </ul>
Technical Conformance Team	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountable to BESC</li> <li>• Reviewed of Technical Submissions to ensure material conformance with technical aspect outlines in RFP</li> <li>• Secured and keeps confidential the Technical Submissions, working papers and worksheets</li> <li>• Conducted a detailed review of technical proposals to determine conformance or deficiencies with the RFP Technical Requirements</li> <li>• Completed the Technical conformance report to inform the Technical Evaluation</li> </ul>
Technical Evaluation Team	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountable to BESC</li> <li>• Reviewed and evaluates all Technical Proposals</li> <li>• Secured and keeps confidential all working papers, worksheets and Technical Submissions</li> <li>• Evaluated all Technical Submissions against the criteria provided in the RFP and reflected in the relevant worksheet</li> <li>• Participated in consensus meetings</li> </ul>
Financial Evaluation Team	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountable to BESC</li> <li>• Reviewed and evaluates all Financial Proposals</li> <li>• Secured and keeps confidential all working papers, worksheets and Financial Submissions</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluated all Financial Submissions against the criteria provided in the RFP and reflected in the relevant worksheet</li> <li>• Led/participated in conformance consensus meetings</li> </ul>
Subject Matter Experts	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountable to BESC</li> <li>• Provided expertise as required, on certain aspects of the Proposals</li> <li>• Provided responses to questions posed by the team</li> <li>• Requested to attend meetings as required as an observer for questions</li> </ul>

As noted earlier, following the completion of the Stage 2 Project evaluation process, the Confederation Line and Trillium Line respective Preferred Proponents were identified to BESC and ESC for recommendation to City Council. Regular reporting was provided to ensure that both BESC and ESC were aware of the progress of the procurement evaluation process, and seek clarification, direction or decision making as required.

6. **Whether in the LRT procurement the requirement to achieve a minimum of 70% in the technical scoring is an absolute pass/fail, or whether the delegation of authority to recommend a winning proponent given to staff in 2017 has mechanisms to override that requirement.**
1. **Upon what exact delegated authority have staff relied on as it pertains to the procurement process for Stage 2 LRT? Please point to any and all clauses and legal interpretations that governs this process.**

The "*exact delegated authority*" that "*staff relied on as it pertains to the procurement process for Stage 2 LRT*" was the express authority granted by City Council in the public report entitled, "**STAGE 2 LIGHT RAIL TRANSIT IMPLEMENTATION - PROJECT DEFINITION AND PROCUREMENT PLAN**" (the "Report"): see [ACS2017-TDS-OTP-0001](#). As summarized in more detail below, this Report, once approved by Council, authorized City staff to undertake a new, competitive "**procurement model**" for both the Confederation Line and the Trillium Line Extensions of the Stage 2 LRT Project. This authority was largely adapted from the previous procurement for the Stage 1 LRT Project entitled, "**DESIGN, BUILD, FINANCE AND MAINTENANCE OF OTTAWA'S LIGHT RAIL TRANSIT (OLRT) PROJECT**": see [ACS2012-ICS-RIO-0004](#), approved by Council on December 19<sup>th</sup>, 2012.

The Report is comprised of three main parts [**emphasis added**]:

4. **Part One** "describes the additional scope that Council is being asked to include in the Stage 2 LRT procurement process, including alignment adjustments based on public consultation and adjustments not included in the core Stage 2 plan";
5. **Part Two** "lays out the proposed approach to holding a vigorous competition and the role the private sector partner for the first stage of Confederation Line, Rideau Transit Group (RTG), will play in setting the stage for good market participation"; and
6. **Part Three** "covers some of the specific activities the City will undertake to be ready to implement Stage 2, including approaches to maintain mobility and bus service through construction as well as the approach to assembling the required lands".

The Executive Summary provides the following succinct description of the purpose of this Report in the following manner [emphasis added]:

*"This report provides recommendations that meet Council's direction and, if approved, would allow for a competitive procurement process for all three extensions to begin with the release of formal Request for Qualification (RFQ) documents in the coming weeks. It also lays out a strategy that incorporates bundled and supporting projects, while best ensuring these projects are built without creating undue risk or compromising the City's affordability. This is possible due to a number of factors, including the timely commitment from the federal and provincial governments to fund transit and other green initiatives, the expertise gained from the successful, innovative and award-winning procurement for the Confederation Line, and the opportunity for the Stage 2 LRT Project and related projects to leverage the experience and lessons gained through the construction of the Confederation Line [Stage 1] project. The recommendations in this report accomplish the following:*

- *Propose a procurement model for the construction of the Confederation Line extensions and related projects, the Trillium Line extension and related projects and vehicle acquisition and vehicle maintenance to provide best value and predictable pricing, and ensure that operational risks are mitigated"*.

Within the Report's eight recommendations are 16 specific delegations of authority provided by Council to staff to implement the competitive procurement process described in the 125 page document. For convenience, those recommendations are set out below with the express delegations **highlighted** for ease of reference

**That Council approve the implementation of the Stage 2 Light Rail Transit Project and related projects as outlined in this report and as follows:**

- 9. Approve that the following be incorporated into the procurement process for the Stage 2 Light Rail Transit Project:**
  - a. The alignment changes and other refinements to the functional design for the Stage 2 Light Rail Transit Project, as described in this report, and as follows:**
    - i. The Confederation Line West Extension, as follows:**
      - 1. Alignment Improvement at Richmond Road;**
      - 2. Alignment Improvement and Station Shift at Lincoln Fields;**
      - 3. Pinecrest Creek Re-alignment at Iris Station;**
      - 4. Bayshore Station Shift;**
      - 5. Goldenrod Bridge Connection.**
    - ii. The Trillium Line South Extension, as follows:**
      - 1. Airport Station Shift;**
      - 2. Relocated Walkley Yard Maintenance and Storage Facility;**
      - 3. Leitrim Road Overpass Shift.**
  - b. The Trim Extension and the Airport Rail Link, as described in this report and conditional on full funding from the federal and provincial governments and achieving a Memorandum of Understanding with the Ottawa MacDonald-Cartier International Airport Authority;**
  - c. The Moodie Extension and Maintenance and Storage Facility, as described in this report;**
  - d. The recommended projects for 'bundling' into the Stage 2 Light Rail Transit Project procurement process, as described in this report, and as follows:**
    - i. The planned City works listed in Appendix 3;**
    - ii. The Ministry of Transportation of Ontario's Highway 417 (Maitland Ave. to Highway 416) Expansion Project, on the understanding the project**

will be fully funded by the provincial and federal governments and conditional on an Interface Agreement;

- iii. **The Highway 174 (between Montreal Road and Jeanne d'Arc Blvd.) Project to explore advancing the ultimate Highway 174 configuration, as described in this report and subject to the identification of a funding source;**
  - e. **The following actions related to the projects being included in the Stage 2 Light Rail Transit Project Procurement process:**
    - i. **Direct staff to initiate an Environmental Assessment (EA) addendum to the West Transitway Extension Environmental Assessment Study (Bayshore Station to Moodie Drive) to advance the conversion from bus rapid transit to light rail transit, as described in this report, and file the addendum with the Ministry of the Environment and Climate Change in accordance with Ontario EA Regulation 231/08 for transit projects;**
    - ii. **Direct staff to initiate an Environmental Assessment (EA) addendum to the Confederation Line West Extension Environmental Assessment Study (if required) to expand the Bayshore Station bus facility, as described in this report, and file the addendum with the Ministry of the Environment and Climate Change in accordance with Ontario EA Regulation 231/08 for transit projects;**
- 10. Approve the updated *Stage 2, Ottawa LRT Business Case*, attached as Appendix 4;**
- 11. Approve the procurement model and process for the Stage 2 Light Rail Transit Project, as described in this report, including as follows:**
- a. **Delegate the authority to the City Manager to execute the Memorandum of Understanding (MOU) between the City of Ottawa and the Rideau Transit Group, as described in this report; and**
    - i. **Approve the \$492 million budget and funding sources for the Memorandum of Understanding (MOU) with the Rideau Transit Group, as outlined in this report and conditional on these costs being eligible for federal and provincial funding; and**
    - ii. **Delegate the authority to the General Manager, Transportation Services, to proceed with the MOU variations of the Rideau Transit Group's work,**

**and to negotiate, finalize and execute an agreement with the long-term lenders, if required, as described in this report.**

- b. Direct staff to proceed with the Design, Build, Finance (DBf) procurement process for the Confederation Line East and West extensions and related projects, as described in this report;**
- c. Direct staff to proceed with the Design, Build, Finance, Maintain (DBFM) procurement process for the Trillium Line extension and related projects, as described in this report;**
- d. Receive the information on the Project Schedule, as outlined in this report.**
- e. Delegate authority to the City Manager to negotiate, finalize and execute an agreement with Infrastructure Ontario, if required, as outlined in this report.**

**12. Approve the following related issues and actions for the implementation of the Stage 2 Light Rail Transit Project and related projects, as outlined in this report:**

- a. Receive the information on the cost estimates for the Stage 2 Light Rail Transit and related projects and the update on the federal and provincial partnership funding;**
- b. Receive the information on the short-listed options for addressing traffic and mobility during construction as described in this report; and**
  - i. Approve the advanced purchase of 34 lifecycle replacement buses in 2017 and the associated \$28 million budget, to be funded as described in this report;**
- c. Approve the following actions with respect to land assembly and property acquisition for the Stage 2 Light Rail Transit Project and related projects, as described in this report and as follows:**
  - i. Direct Corporate Real Estate Office staff to proceed with the acquisition of the property interests required to facilitate the construction, use and maintenance of the Stage 2 Light Rail Transit Project and related works, as described in this report;**
  - ii. Delegate the authority to the General Manager, Corporate Services and City Treasurer to place any by-laws required pursuant to the**

- Expropriations Act* for the purposes of authorizing the making of applications for approval to expropriate property and authorizing the expropriation of property rights, on a Council Agenda, if necessary to facilitate the construction, use and maintenance of the Stage 2 Light Rail Transit Project and related works, with the concurrence of the Mayor and the Ward Councillor, and as described in this report;
- iii. In addition to the authority contained in Delegated Authority By-law No. 2016-369, delegate the authority to the General Manager, Corporate Services and City Treasurer to approve any real estate transaction involving the acquisition of any interest in, or right to use, real property for the purposes of the Stage 2 Light Rail Transit Project and related works, including any offer of compensation payable under the *Expropriations Act*, and execute documentation as required and any amendments thereto, regardless of the total value of the transaction, provided it is accordance with the requirements of the Real Property Acquisition Policy, is within the project budget for the Stage 2 Light Rail Transit Project and has the concurrence of the Mayor and the Councillor whose ward includes the relevant property;
- iv. Direct staff to report the details of the real estate transactions related to the Stage 2 Light Rail Transit Project and approved under delegated authority, including expropriations, to the Finance and Economic Development Committee and City Council after all property interests required for the Stage 2 Light Rail Transit Project and required works have been acquired by the City and all claims for compensation have been settled; and
- v. Delegate the authority to the Director, Corporate Real Estate Office to enter into agreements with the Ministry of Transportation of Ontario (MTO) providing for the use of City-owned property by the Ministry of Transportation for nominal consideration for the purposes of widening and other Highway 417 works between Preston Street and Maitland Avenue in exchange for the use of property owned by the Ministry of Transportation by the City for nominal consideration for the purposes of the Stage 2 Light Rail Transit Project and related projects, as described in this report.

- d. Delegate the authority to the Ottawa Light Rail Transit Executive Steering Committee to confirm and recommend to Council the preferred proponent(s) at the close of the Request for Proposals and to, at the discretion of the City Manager, be the decision-making and escalation authority with respect to contract and construction matters; and
  - i. Delegate the authority to the City Manager to add or remove members of the Ottawa Light Rail Transit Executive Steering Committee as required;
- e. Receive the information on the Communications and Stakeholder Relations approach.

13. Approve the following with respect to relevant partner agreements for the Stage 2 Light Rail Transit Project and related projects:

- a. Delegate the authority to the City Manager to negotiate and finalize the Contribution Agreements with the federal and provincial governments for the Stage 2 Light Rail Transit Project and related projects, as described in this report, and including full funding for the Trim Extension and Airport Rail Link and delegate the authority to the Mayor to execute the final Contribution Agreements;
- b. Delegate the authority to the City Manager to negotiate, finalize and execute documents required to implement the terms of the Agreement in Principle between the City and the National Capital Commission dated May 10th, 2016, as outlined in this report, including the Property Term Sheet, together with any required amendments to the terms of the Agreement in Principle reasonably required to permit the completion of the matters described in the Agreement in Principle;
- c. Delegate the authority to the City Manager to negotiate, finalize and execute the Memorandum of Understanding with the Ottawa Macdonald-Cartier International Airport Authority with respect to the Airport Rail Link, based on the principles outlined in this report;
- d. Delegate the authority to the City Manager to negotiate, finalize and execute the Interface Agreement with the Ministry of Transportation of Ontario's, with respect to bundling the Highway 417 (Maitland Ave. to Highway 416) Expansion Project, as outlined in this report;

- e. Delegate the authority to the City Manager to negotiate, finalize and execute the Agreement in Principle with Public Service and Procurement Canada with respect the construction of a Goldenrod Bridge, as outlined in this report;
  - f. Receive the information with respect to the Indigenous Community Engagement Strategy for the Stage 2 Light Rail Transit Project, as outlined in this report;
  - g. Receive information on the provision and location of public washrooms for the Stage 2 LRT Project, as outlined in the report;
  - h. Receive the information with respect to the Public Art Program for the Stage 2 LRT Project, as outlined in the report.
  - i. Receive information on the incorporation of pedestrian and cycling connectivity in the Stage 2 LRT Project, as outlined in the report.
14. Approve the inclusion of Station-Oriented Development Opportunities for Baseline Station, Cleary Station and Pinecrest Station in the Design, Build, Finance (DBf) procurement process for the Confederation Line East and West extensions, as described in this report;
15. Delegate the authority to the City Manager to accept and approve changes to the Stage 2 Light Rail Transit Project design, in accordance with the principles outlined in this report, with the concurrence of the Ward Councillor and the Mayor;
16. Delegate the authority to the City Manager to address any unforeseen matters with respect to proceeding with the procurement and next steps towards implementation of the Stage 2 Light Rail and related projects on the understanding that any actions will be consistent with Council direction on this matter, within the relevant project budgets, undertaken with the concurrence of the Mayor and any affected Ward Councillor, and reported back to Council either through the Finance and Economic Development or as part of the report recommending the contract award, as appropriate.

Part Two of the Report is specifically entitled, "PROCURING STAGE 2" (page 74) and has two subsections called, "Confederation Line East and West Procurement" (page 82) and then "Trillium Line Extension Procurement" (page 84), wherein much of the



proposed procurement model is explained in detail. There are also other specific areas of the Report that set out additional explanations for supplementary delegations of authority. For example, there is a section entitled, "Delegated Authority for Future Design Modifications and Unforeseen Matters," on pages 115-116, which draws from the December 11, 2013, Council-approved process to respond to such matters by seeking the approval of the Mayor and the impacted Ward Councillor.

In the **LEGAL IMPLICATIONS** section, there is a further summary of the intent of this Report as it relates to the procurement model being proposed, along with the delegated authority being requested:

*"The approval of the recommendations contained in this Report will provide staff with the necessary direction and delegated authority to commence procurement for the various elements of the Stage 2 extension of the Confederation and Trillium Line Light Rail Services."*

This section summarizes the "*proposed procurement model*" in the following manner:

*"The proposed procurement structure has been designed to ensure the greatest value to the City. By extracting those portions of Stage 2 likely to impair the competitive procurement of the work necessary to complete Stage 2, namely the acquisition of additional rolling stock, expansion of the Maintenance and Storage Facility and system and train maintenance, the proposed procurement model offers a mechanism by which the City will be able to secure optimal pricing through competitive tension amongst multiple bidders. Such a model faces a limited risk of challenge by virtue of the fact that the additional work to be done by RTG was contemplated as part of the draft Project Agreement provided to proponents in the initial Request for Proposals (RFP) process used for Stage 1. As such, the original procurement process contemplated the possibility that further work might flow from the initial contract award. In light of this, and as the Project Agreement for Stage 1 was drafted to expressly provide for extensions at the discretion of the City, the proposed procurement model is considered to be fair and well insulated from legal challenge. The proposed model has been comprehensively reviewed by the City's external legal counsel retained to support the Stage 2 Project, whose detailed Summary of Legal Issues is found at Appendix 9."*

The Report was thoroughly discussed at both the Finance and Economic Development Committee (FEDCO) meeting and at City Council. There were 14 delegations at the

FEDCO meeting of February 24<sup>th</sup>, 2017, as well as two written submissions, and four hours of discussion.

There were no motions approved by Committee.

On March 8<sup>th</sup>, 2017, City Council spent just over two hours considering this Report. There were four motions considered by Council, of which all were approved. None of these related to changing the proposed procurement model or the amount of delegated authority to staff that would accompany its implementation. Ultimately, the recommendations in the Report, were "carried" unanimously by City Council. Three Members of Council "dissented" on Recommendation No. 4(c)(iv), which directed staff to continue the previously delegated authority process regarding the disclosure of expropriation matters at a subsequent date.

Following this, the Stage 2 LRT procurement model was implemented by staff pursuant to the directions and delegated authorities approved by Council.

- 2. Could the language in the above-noted delegated authority provide staff with the discretion to depart from the City's *Purchasing By-law*, the relevant Project Agreements or any other governing documents? For example, could staff use this delegated authority to allow a proponent who did not achieve the technical threshold of 70% to move forward in the process?**

In keeping with the City's *Public Private Partnership Policy*, which provides that staff are to submit a recommended procurement strategy to City Council for its consideration, Council approved specific delegations of authority in this instance, meaning that staff is guided by the procurement model that was set out in the above-noted Report as amended and approved by Council. It was within that specific model and the delegated authority granted to staff by Council that the Stage 2 LRT procurement process was implemented. That said, staff is of the view that the process used to implement the Stage 2 procurement model was conducted in a manner consistent with the general procedures relating to procurements over \$500,000 outlined in Section 20 of the City's *Purchasing By-law*. With respect to the "technical threshold of 70%", that matter is addressed below in response to Question No. 6.

- 3. If yes (to the above), is this use of this delegated authority considered to be emergency or special circumstance as defined under the delegated authority bylaw (2016)?**

The City's *Delegation of Authority By-law* was not applicable in this instance: please see the answers to Questions No. 1 and No. 2 above.

4. **If yes (to the above), could staff please explain what reporting mechanism is being used to advise Council of the use of special/or emergency delegated authority as required in our delegated authority bylaw as per section 5.**

Not applicable.

5. **If the use of delegated authority was not deemed special or emergency in nature, then could staff please advise how they are meeting the accountability and transparency requirements as per our *Delegations of Powers Bylaw*?**

The purpose of the City's *Delegation of Powers Policy*, first enacted by City Council in November 2007 and subsequently updated in February of 2013, is to provide "*guidance regarding the scope of powers and duties that Council may delegate under its legislative and administrative authority*" and also "*establishes principles governing such delegation.*" The fifth principle set out in this *Policy* mandates as follows:

*"Every delegation of a power or duty of Council shall be accompanied by a corresponding accountability and transparency mechanism."*

In addition to this principle, the 2007 report entitled, "**DELEGATION OF POWERS POLICY**", being [ACS2007-CMR-CCB-0022](#), set out the following parameters to guide staff when exercising authority delegated from Council:

*"In exercising any delegated authority, the delegate shall ensure the following:*

- Any expenditure related to the matter shall have been provided for in the current year's budget;*
- The scope of the delegated authority shall not be exceeded by the delegate;*
- The consistent and equitable application of Council policies and procedures;*  
*and*
- Where required by the specific delegated authority, reports shall be submitted to Council advising of the exercise of a delegated authority and confirming compliance with the delegated authority and this Policy."*

In other words, the "*accountability and transparency mechanism*" required for each delegated power is often met by a disclosure process that is appropriate under all of the circumstances. Specifically, Recommendation 4(d) of the Report expressly mandated that the following action occur as the key to the proposed procurement model:

“Delegate the authority to the Ottawa Light Rail Transit Executive Steering Committee to confirm and recommend to Council the preferred proponent(s) at the close of the Request for Proposals and to, at the discretion of the City Manager, be the decision-making and escalation authority with respect to contract and construction matters;”

For the procurement of the Stage 2 Project, the Executive Steering Committee (ESC) was responsible for receiving reports, presentations and made decisions on matters of substance related to the Request for Proposal (RFP) evaluation process raised by the Bid Evaluation Steering Committee. In addition, the ESC ruled on any material non-conformance issues, taking advice from the Bid Evaluation Steering Committee, and, endorsing the recommendation of the Preferred Proponent at the completion of the Evaluation Process for approval by the City Council.

With regard to this Report, and in light of Recommendation 4(d), the main disclosure mechanism was the recent report to Council on March 6<sup>th</sup>, 2019, entitled, “**CONTRACT AWARD OF OTTAWA’S STAGE 2 LIGHT RAIL TRANSIT PROJECTS AND RELATED MATTERS**”: [ACS2019-TSD-OTP-0001](#).

The March 6, 2019 report to Council recommending the preferred proponent satisfies the disclosure requirements of the Procurement Bylaw and P3 Policy and is compliant with the reporting requirements as outlined in the “**STAGE 2 LIGHT RAIL TRANSIT IMPLEMENTATION - PROJECT DEFINITION AND PROCUREMENT PLAN**” ([ACS2017-TDS-OTP-0001](#)).

At the project and staff level, however, the procurement of the Stage 2 Project was also led by a vigorous accountability and transparency regime to ensure that the Delegation of Authority provided by Council and ESC was utilized appropriately. Staff in the Stage 2 Project office (O-Train Planning) were led by a procurement framework, overseen by legal advisors and the Fairness Commissioner, which set out the parameters for the accountability regime, including:

- Outlining how evaluations should be undertaken in a manner consistent with the Request for Proposal (RFP) documentation;
- Describing decision making authority at all levels;
- Describing the process for mitigating and/or resolving Conflicts of Interest;
- Identifying participants, accountabilities, and roles and responsibilities; and
- Ensuring that the evaluation process was carried out in a fair, open and transparent manner.

The Bid Evaluation Steering Committee (BESC), noted previously, was accountable to the ESC, and provided the highest level of oversight at the Stage 2 Project procurement level. BESC ensured that the procurement process was conducted by staff and advisors in accordance with the RFP requirements and that all required due diligence was conducted by the procurement and evaluation team throughout the process. The BESC was comprised of 4 members, including City staff, and external legal, technical and financial advisory representation. All work undertaken by staff as part of the procurement process was accountable to the BESC, who in turn reported to ESC.

To inform the recommendations and decision making of the BESC, and ultimately the ESC, the Stage 2 Project procurement process was supported by the following internal and external advisories, and third body monitoring participants:

<b>Accountable Group</b>	<b>Key Responsibilities</b>
Evaluation Manager	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountable to BESC</li> <li>• Central resource for all Participants</li> <li>• Facilitated all meetings and communications including key processes (e.g., Requests for Information, etc.)</li> <li>• Secured document administration</li> <li>• Supported all Participants in the evaluation process</li> </ul>
Evaluation Coordinators	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountable to BESC</li> <li>• Supported the Evaluation Manager</li> </ul>
Fairness Commissioner	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Third party verification that the procurement has been conducted in a fair, open and transparent manner in accordance with the RFP</li> <li>• Provided fairness monitoring services and process support</li> <li>• Observed meetings and reviews communications</li> <li>• Provided a fairness report at the end of the process</li> </ul>
Conflict Review Team	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountable to BESC</li> <li>• Ensured that all Participants, Proponents and Team Members are clear of conflicts of interest and that any potential conflicts are mitigated</li> <li>• Reviewed conflicts disclosed by Proponents and Participants</li> <li>• Made recommendations on mitigation measures</li> </ul>
Completeness Review Team	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountable to BESC</li> <li>• Ensured that all Proposals are legally compliant and substantially complete</li> <li>• Reviewed each Proposal for completeness</li> <li>• Compiled a list of all individuals and team members named in each Proposal</li> <li>• Disclosed any conflicts outlined in the submissions to the Conflict Review Team</li> </ul>

Technical Conformance Team	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountable to BESC</li> <li>• Reviewed of Technical Submissions to ensure material conformance with technical aspect outlines in RFP</li> <li>• Secured and keeps confidential the Technical Submissions, working papers and worksheets</li> <li>• Conducted a detailed review of technical proposals to determine conformance or deficiencies with the RFP Technical Requirements</li> <li>• Completed the Technical conformance report to inform the Technical Evaluation</li> </ul>
Technical Evaluation Team	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountable to BESC</li> <li>• Reviewed and evaluates all Technical Proposals</li> <li>• Secured and keeps confidential all working papers, worksheets and Technical Submissions</li> <li>• Evaluated all Technical Submissions against the criteria provided in the RFP and reflected in the relevant worksheet</li> <li>• Participated in consensus meetings</li> </ul>
Financial Evaluation Team	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountable to BESC</li> <li>• Reviewed and evaluates all Financial Proposals</li> <li>• Secured and keeps confidential all working papers, worksheets and Financial Submissions</li> <li>• Evaluated all Financial Submissions against the criteria provided in the RFP and reflected in the relevant worksheet</li> <li>• Led/participated in conformance consensus meetings</li> </ul>
Subject Matter Experts	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountable to BESC</li> <li>• Provided expertise as required, on certain aspects of the Proposals</li> <li>• Provided responses to questions posed by the team</li> <li>• Requested to attend meetings as required as an observer for questions</li> </ul>

As noted earlier, following the completion of the Stage 2 Project evaluation process, the Confederation Line and Trillium Line respective Preferred Proponents were identified to BESC and ESC for recommendation to City Council. Regular reporting was provided to ensure that both BESC and ESC were aware of the progress of the procurement evaluation process, and seek clarification, direction or decision making as required.

- 6. Whether in the LRT procurement the requirement to achieve a minimum of 70% in the technical scoring is an absolute pass/fail, or whether the delegation of authority to recommend a winning proponent given to staff in 2017 has mechanisms to override that requirement.**

The Stage 2 Trillium Line and Confederation Line Extension project RFP documents and processes incorporated industry best practices in relation to procurements of this scope and scale. These best practices contemplated that there may be circumstances where, to ensure best value to the City, flexibility and discretion would be appropriate and necessary throughout the bid process. Both procurement processes were conducted in accordance with the provisions in the RFPs, under the supervision of the independent Fairness Commissioner.

There were two steps in the procurement process related to technical requirements. To ensure a common understanding of those steps and where they fit in the overall procurement, the wider process is described in more detail below:

### *Bid Evaluation Process*

Following the end of the Stage 2 LRT Project RFP in-market period and the receipt of technical and financial submissions from the six (6) proponent teams (TransitNEXT, Trillium Link, and Trillium Extension Alliance for the Trillium Line; and, East West Connectors, Confederation Transit Group, and CL2 Partners for the Confederation Line), a multi-step and multidisciplinary evaluation process was followed, which included:

1. Completeness Review: To ensure that all submissions were complete;
2. Technical Compliance Review: To ensure that all submissions were deemed to be technically compliant with the RFP requirements;
3. Technical Evaluation: The evaluation of all submissions on the basis of the technical RFP requirements; and,
4. Financial Evaluation: The evaluation of all submissions on the basis of the financial RFP requirements.

Therefore, there were two steps of the procurement process that relate to technical requirements, namely technical compliance and technical evaluation. With respect to the Technical Evaluation criteria set out in the RFPs issued to proponents in relation to the Trillium Line Extension and the Confederation Line Extension (and in keeping with industry best practices), Subsection 6.5.2(1) of the RFP for the Trillium Line Extension project set out the review and scoring of the technical submissions as follows:

“In Step 2 of the evaluation process, the Sponsor will open each Technical Submission and review the contents of the Technical Submission to assess whether it is in compliance with the terms and conditions of the RFP Documents.”

In addition, Subsection 6.5.2(4) of the RFP, provided the following broad discretion [emphasis added]:

“If a Proponent fails to achieve any of the minimum scores as set out in the applicable provisions of Part B – Proposal Evaluation of Part 3 of Schedule 3 to this RFP, then, as part of Step 2 of the evaluation process and pursuant to and in accordance with such provisions, the Sponsor may, in its sole discretion, determine whether that Proponent’s Proposal will continue to be considered in the RFP Process.”

The requirements to achieve a minimum of 70% in the technical scoring, therefore, was not an absolute pass/fail. The attached document provides the results of all the scores for the Trillium Line and Confederation Line technical evaluations. All of the Trillium Line and Confederation Line proponents were deemed to be technically compliant with the RFP requirements.

After the completion of the technical evaluations, the technical results for each of the proponent submissions were presented by the BESC to the ESC. As per the RFP, without having disclosed the identity of any of the proponents, ESC exercised the discretion to permit staff to continue evaluating one of the Trillium Line proponents that met the completeness and technical compliance review requirements but did not meet the 70% threshold for technical evaluations. This approach was based on legal advice around the use of discretion in the RFP and it was determined to be appropriate for several reasons, including the fact that the Proponent’s technical submission had successfully completed the compliance review and it was advisable to mitigate the City’s exposure to legal challenges.

It is important to note that allowing the Proponent to move to the financial evaluation step did not modify the technical score of this Proponent – the Proponent’s proposal would be ranked based on its overall score, including the financial and technical scores, as per the RFP.

As such, the evaluations of the Stage 2 LRT bids, and the recommendation made by the ESC to Council were conducted by staff in accordance with the RFP requirements, which in turn were established in a manner consistent with the Recommendations in the Report carried unanimously by City Council on March 8, 2017.

**Réponse** (Date : le 2 août 2019)

- 1. À quels pouvoirs délégués précis le personnel s’en est-il remis pendant le processus d’approvisionnement de l’Étape 2 du projet de train léger? Veuillez indiquer toutes les clauses et interprétations juridiques qui régissent ce processus.**



Les « *pouvoirs délégués précis* » auxquels « *le personnel s'en est remis durant le processus d'approvisionnement de l'Étape 2 du projet de train léger* » correspondent aux pouvoirs expressément attribués par le Conseil municipal dans le rapport public intitulé « **MISE EN ŒUVRE DE L'ÉTAPE 2 DU TRAIN LÉGER SUR RAIL - DÉFINITION DU PROJET ET PLAN D'APPROVISIONNEMENT** » (le « rapport »); veuillez cliquer sur [ACS2017-TDS-OTP-0001](#). Comme nous le précisons ci-après, ce rapport, lorsqu'il a été approuvé par le Conseil municipal, autorisait le personnel de la Ville à mener un nouveau « **modèle d'approvisionnement** » en régime de concurrence pour les prolongements de la Ligne de la Confédération et de la Ligne Trillium du projet de l'Étape 2 du TLR. Ces pouvoirs ont été essentiellement adaptés en s'inspirant du précédent marché public passé pour le projet de l'Étape 1 du TLR sous le titre « **CONCEPTION, CONSTRUCTION, FINANCEMENT ET ENTRETIEN DU PROJET DE TRAIN LÉGER SUR RAIL D'OTTAWA (TLRO)** »; veuillez cliquer sur [ACS2012-ICS-RIO-0004](#). Ce projet a été approuvé par le Conseil municipal le 19 décembre 2012.

Ce rapport est essentiellement constitué de trois parties [**les mots soulignés l'ont été par l'auteur du texte**] :

7. **La première partie** « décrit les travaux supplémentaires qu'on demande au Conseil d'inclure dans le processus d'approvisionnement de l'Étape 2 du projet de TLR, y compris les modifications apportées au tracé de l'Étape 2 fondée sur la consultation publique et des ajouts non inclus dans le plan principal de l'Étape 2 »;
8. **La deuxième partie** « expose la démarche proposée pour la tenue d'un appel d'offres concurrentiel et le rôle que le Rideau Transit Group, partenaire du secteur privé pour la première étape de la Ligne de la Confédération, jouera afin de préparer le terrain pour un appel d'offres concurrentiel »;
9. **La troisième partie** « porte sur certaines des activités que la Ville entreprendra afin d'être prête à mettre en œuvre l'Étape 2, y compris les démarches pour maintenir la mobilité et un service d'autobus pendant toute la durée de la construction et les démarches visant à regrouper les terres nécessaires ».

La synthèse administrative comprend la description succincte suivante de l'objet du rapport selon les modalités ci-après [**les mots soulignés l'ont été par l'auteur du texte**] :

« Le présent rapport formule des recommandations qui respectent les directives du

Conseil et, s'il est approuvé, il permettra la tenue d'un processus d'approvisionnement concurrentiel pour les trois prolongements qui commencera par la diffusion des documents officiels de demande de qualifications (DDQ) dans les semaines à venir. Il présente également une stratégie qui intègre des projets regroupés et des projets complémentaires, tout en s'assurant que ces projets sont construits sans créer de risque inacceptable ou compromettre la capacité financière de la Ville. Cela est possible grâce à un certain nombre de facteurs, y compris l'engagement en temps opportun des gouvernements fédéral et provincial à financer les initiatives de transport en commun et autres initiatives écologiques, l'expertise acquise lors du processus d'approvisionnement novateur, réussi et primé utilisé pour la Ligne de la Confédération et l'occasion pour l'Étape 2 du projet de TLR et les projets connexes de tirer parti de l'expérience et des leçons apprises de la construction du projet de la Ligne de la Confédération. [Étape 1] Les recommandations du présent rapport visent à :

- proposer un modèle d'approvisionnement pour la construction des prolongements de la Ligne de la Confédération et des projets connexes, du prolongement de la Ligne Trillium et des projets connexes et l'acquisition et l'entretien des véhicules qui offrira le meilleur rapport qualité-prix et un prix prévisible et fera en sorte que les risques opérationnels sont atténués. »

Les huit recommandations du rapport prévoient 16 pouvoirs délégués précis, attribués par le Conseil municipal au personnel pour mettre en œuvre, en régime de concurrence, le processus d'approvisionnement décrit dans le document de 126 pages. Pour la commodité du lecteur, nous rappelons ci-après ces recommandations, en **mettant en évidence** les pouvoirs délégués expressément, pour faciliter la consultation de ce document.

**Que le Conseil municipal approuve la mise en œuvre de l'Étape 2 du projet de train léger sur rail et des projets connexes, comme indiqué dans le présent rapport et comme suit :**

- 1. Autoriser que les éléments suivants soient intégrés dans le processus d'approvisionnement pour l'Étape 2 du projet de train léger sur rail :**
  - a. les modifications du tracé et autres améliorations apportées à la conception fonctionnelle de l'Étape 2 du projet de train léger sur rail, conformément aux modalités décrites dans le présent rapport, et comme suit :**

- i. le prolongement vers l'ouest de la Ligne de la Confédération, comme suit :**
  - 1. l'amélioration du tracé au chemin Richmond;**
  - 2. l'amélioration du tracé et le déplacement de la station Lincoln Fields;**
  - 3. le nouveau tracé du ruisseau Pinecrest à la Station Iris;**
  - 4. le déplacement de la station Bayshore;**
  - 5. le lien avec le pont Goldenrod;**
- ii. le prolongement vers le sud de la Ligne Trillium, comme suit :**
  - 1. le déplacement de la station de l'aéroport.**
  - 2. la nouvelle installation d'entretien et de remisage de la gare de triage Walkley;**
  - 3. le déplacement du passage supérieur du chemin Leitrim;**
- b. Le prolongement jusqu'au chemin Trim et la liaison ferroviaire vers l'aéroport, selon les modalités décrites dans le présent rapport et sous réserve de l'obtention du plein financement des gouvernements fédéral et provincial et d'un protocole d'entente avec l'Administration de l'aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa;**
- c. le prolongement jusqu'à la promenade Moodie et l'installation d'entretien et de remisage, selon les modalités décrites dans le présent rapport;**
- d. les projets dont on recommande le « regroupement » dans le processus d'approvisionnement de l'Étape 2 du projet de train léger sur rail, selon les modalités décrites dans le présent rapport, et comme suit :**
  - i. les travaux municipaux prévus énumérés à l'Annexe 3;**
  - ii. le projet de prolongement de l'autoroute 417 du ministère des Transports de l'Ontario (de l'avenue Maitland à l'autoroute 416), étant entendu que le projet sera entièrement financé par les gouvernements provincial et fédéral et conditionnel à une entente bilatérale;**

- iii. le projet de l'autoroute 174 (entre le chemin de Montréal et le boulevard Jeanne-d'Arc), qui examine la possibilité de faire avancer la configuration définitive de l'autoroute 174, selon les modalités décrites dans le présent rapport et sous réserve de la détermination d'une source de financement, décrite dans le présent rapport;
  - e. les mesures suivantes liées aux projets inclus dans le processus d'approvisionnement de l'Étape 2 du projet de train léger rapide :
    - i. demander au personnel d'élaborer un addenda concernant l'évaluation environnementale (ÉE) à l'Étude de planification et d'évaluation environnementale du Transitway Ouest (de la station Bayshore à la promenade Moodie) afin de faire avancer la conversion du transport en commun rapide par autobus au transport en commun par train léger, selon les modalités décrites dans le présent rapport, et de déposer l'addenda auprès du ministère de l'Environnement et du Changement climatique, conformément au *Règlement de l'Ontario 231/08* sur les ÉE des projets de transport en commun;
    - ii. demander au personnel d'élaborer un addenda concernant l'évaluation environnementale (ÉE) à l'Étude de planification et d'évaluation environnementale du prolongement vers l'ouest de la Ligne de la Confédération (au besoin) afin d'agrandir les installations d'autobus de la station Bayshore, selon les modalités décrites dans le présent rapport, et de déposer l'addenda auprès du ministère de l'Environnement et du Changement climatique, conformément au *Règlement de l'Ontario 231/08* sur les ÉE des projets de transport en commun.
2. Approuver *l'Analyse de la rentabilité de l'Étape 2 du TLR d'Ottawa* mise à jour, jointe en tant qu'Annexe 4;
3. Approuver le modèle et le processus d'approvisionnement de l'Étape 2 du projet de train léger sur rail, selon les modalités décrites dans le présent rapport, à savoir :
- a. déléguer au directeur municipal le pouvoir de conclure le protocole d'entente (PE) entre la Ville d'Ottawa et le Rideau Transit Group, selon les modalités décrites dans le présent rapport :

- i. approuver le budget de 492 millions de dollars et les sources de financement pour le protocole d'entente (PE) avec le Rideau Transit Group, comme indiqué dans le présent rapport et sous réserve de l'admissibilité de ces coûts à un financement fédéral et provincial et;
    - ii. déléguer au directeur général, Direction générale des transports, le pouvoir de procéder aux modifications du PE concernant les travaux du Rideau Transit Group, et de négocier, finaliser et conclure un accord avec les prêteurs à long terme (au besoin), selon les modalités décrites dans le présent rapport;
  - b. demander au personnel d'aller de l'avant avec le processus d'approvisionnement de type conception, construction et financement (CCF) pour les prolongements vers l'est et vers l'ouest de la Ligne de la Confédération et les projets connexes, selon les modalités décrites dans le présent rapport;
  - c. demander au personnel d'aller de l'avant avec le processus d'approvisionnement de type conception-construction-financement-entretien (CCFE) pour le prolongement de la Ligne Trillium et les projets connexes, selon les modalités décrites dans le présent rapport;
  - d. recevoir les informations sur le calendrier du projet, selon les modalités décrites dans le présent rapport;
  - e. déléguer au directeur municipal le pouvoir de négocier, de finaliser et de conclure une entente avec Infrastructure Ontario, au besoin, comme indiqué dans le présent rapport.
4. Approuver les mesures et enjeux connexes suivants de l'Étape 2 du projet de train léger et des projets connexes, comme indiqué dans le présent rapport :
- a. recevoir les informations sur les estimations de coûts pour l'Étape 2 du projet de train léger et les projets connexes et la mise à jour sur le financement de partenariat fédéral et provincial;
  - b. recevoir les informations sur les options choisies pour résoudre les problèmes de circulation et de mobilité durant la construction, selon les modalités décrites dans le présent rapport;

- i. approuver l'achat anticipé de 34 autobus de remplacement en 2017 et le budget associé de 28 millions de dollars, qui seront financés selon les modalités décrites dans le présent rapport;
- c. approuver les mesures suivantes en ce qui a trait au regroupement des terrains et à l'acquisition de propriétés pour l'Étape 2 du projet de train léger sur rail et les projets connexes, selon les modalités décrites dans le présent rapport et comme suit :
  - i. demander au personnel du Bureau de l'immobilier de la Ville de procéder à l'acquisition des droits de propriété nécessaires pour faciliter la construction, l'utilisation et l'entretien de l'Étape 2 du projet de train léger sur rail et les travaux connexes, selon les modalités décrites dans le présent rapport;
  - ii. déléguer à la directrice générale, Direction générale des services organisationnels, et trésorière municipale le pouvoir de mettre à l'ordre du jour du Conseil tout règlement municipal nécessaire en vertu de la *Loi sur l'expropriation* afin d'autoriser la présentation de demandes d'approbation pour exproprier des propriétés et des droits de propriété, au besoin, pour faciliter la construction, l'utilisation et l'entretien de l'Étape 2 du projet de train léger sur rail et les travaux connexes, avec l'accord du maire et du conseiller du quartier, et selon les modalités décrites dans le présent rapport;
  - iii. en plus de l'autorité prévue par le *Règlement sur la délégation de pouvoirs* 2016-369, déléguer à la directrice générale, Direction générale des services organisationnels, et trésorière municipale, le pouvoir d'approuver toute transaction immobilière portant sur l'acquisition de tout intérêt ou droit d'utilisation de biens immobiliers aux fins de l'Étape 2 du projet de train léger sur rail et des travaux connexes, y compris toute offre d'indemnisation payable en vertu de la *Loi sur l'expropriation* et d'exécuter tout document au besoin et toute modification qui y est apportée, indépendamment de la valeur totale de la transaction, à condition qu'elle soit conforme aux exigences de la Politique sur l'acquisition de biens-fonds, respecte le budget de l'Étape 2 du projet de train léger sur rail et ait l'accord du maire et du conseiller dont le quartier comprend la propriété pertinente;

- iv. démander au personnel de faire rapport au Comité des finances et du développement économique et au Conseil municipal sur les transactions immobilières liées à l'Étape 2 du projet de train léger sur rail et approuvées en vertu d'une délégation de pouvoirs, y compris les expropriations, une fois que tous les intérêts de propriété nécessaires pour l'Étape 2 du projet de train léger sur rail et les travaux requis ont été acquis par la Ville et que toutes les demandes d'indemnisation ont été réglées;
  - v. déléguer au directeur du Bureau des biens immobiliers municipaux le pouvoir de conclure des ententes avec le ministère des Transports de l'Ontario (MTO) concernant l'utilisation d'une propriété municipale par le ministère des Transports moyennant une contrepartie symbolique aux fins de l'élargissement de l'autoroute 417 et autres travaux sur cette autoroute entre la rue Preston et l'avenue Maitland en échange de l'utilisation par la Ville d'une propriété appartenant au ministère des Transports moyennant une contrepartie symbolique aux fins de l'Étape 2 du projet de train léger sur rail et projets connexes, selon les modalités décrites dans le présent rapport;
  - d. déléguer au Comité directeur du train léger sur rail d'Ottawa le pouvoir de confirmer et de recommander au Conseil le(s) promoteur(s) privilégié(s) à l'issue de la demande de propositions et, à la discrétion du directeur municipal, d'être l'autorité décisionnelle et l'autorité en matière de recours hiérarchique en ce qui concerne les questions contractuelles et relatives à la construction et;
    - i. déléguer au directeur municipal le pouvoir d'ajouter ou de retirer des membres du Comité directeur du train léger sur rail d'Ottawa, au besoin;
  - e. recevoir les informations sur l'approche relative aux communications et aux relations avec les intervenants.
5. Approuver les éléments suivants en ce qui a trait aux ententes conclues avec les partenaires pertinents pour l'Étape 2 du projet de train léger sur rail et les projets connexes :
- a. déléguer au directeur municipal le pouvoir de négocier et de conclure les accords de contribution avec les gouvernements fédéral et provincial pour l'Étape 2 du projet de train léger sur rail et les projets connexes, selon les

modalités décrites dans le présent rapport, et comprenant le plein financement des gouvernements fédéral et provincial pour le prolongement jusqu'au chemin Trim et la liaison ferroviaire vers l'aéroport et déléguer au maire le pouvoir d'exécuter les accords de contribution finaux;

- b. déléguer au directeur municipal le pouvoir de négocier, de finaliser et de signer les documents requis pour mettre en œuvre les modalités de l'entente de principe entre la Ville et la Commission de la capitale nationale en date du 10 mai 2016, comme indiqué dans le présent rapport, y compris le Sommaire des conditions relatives à la propriété, ainsi que toute modification requise aux modalités de l'entente de principe qui sont raisonnablement nécessaires pour permettre l'achèvement des étapes décrites dans l'entente de principe;
- c. déléguer au directeur municipal le pouvoir de négocier, de conclure et d'exécuter le protocole d'entente avec l'Administration de l'Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa, en ce qui a trait à la liaison ferroviaire vers l'aéroport, sur la base des principes énoncés dans le présent rapport;
- d. déléguer au directeur municipal le pouvoir de négocier, de finaliser et de conclure l'entente bilatérale avec le ministère des Transports de l'Ontario, en ce qui concerne le regroupement du projet de prolongement de l'autoroute 417 (de l'avenue Maitland à l'autoroute 416), selon les modalités décrites dans le présent rapport;
- e. déléguer au directeur municipal le pouvoir de négocier, de finaliser et de conclure l'accord de principe avec Services publics et Approvisionnement Canada, en ce qui concerne la construction du pont Goldenrod, comme indiqué dans le présent rapport;
- f. recevoir les informations en ce qui a trait à la stratégie d'engagement de la communauté autochtone pour l'Étape 2 du projet de train léger sur rail, comme indiqué dans le présent rapport;
- g. recevoir des informations sur la mise à disposition et l'emplacement des toilettes publiques pour l'Étape 2 du projet de TLR, comme indiqué dans le présent rapport;
- h. recevoir les informations en ce qui a trait au Programme d'art public pour l'Étape 2 du projet de TLR, comme indiqué dans le présent rapport.



- i. recevoir des informations sur l'incorporation de liens piétonniers et cyclables dans l'Étape 2 du projet de TLR, comme indiqué dans le rapport.
6. Approuver l'inclusion des possibilités d'aménagement axé sur les stations pour la station Baseline, la station Cleary et la station Pinecrest dans le processus d'approvisionnement de type conception, construction et financement (CCF) pour les prolongements vers l'est et vers l'ouest de la Ligne de la Confédération, selon les modalités décrites dans le présent rapport;
7. déléguer au directeur municipal le pouvoir d'accepter et d'approuver les modifications apportées à la conception de l'Étape 2 du projet de train léger sur rail, conformément aux principes énoncés dans le présent rapport, avec l'accord du conseiller du quartier et du maire;
8. déléguer au directeur municipal le pouvoir de régler les imprévus en ce qui a trait à l'exécution du processus d'approvisionnement et des prochaines étapes vers la mise en œuvre de l'Étape 2 du projet de train léger sur rail et des projets connexes, étant entendu que toute mesure prise sera conforme aux directives du Conseil sur cette question, respectera les budgets du projet, sera entreprise avec l'accord du maire et du conseiller du quartier touché et fera l'objet d'un compte rendu au Conseil, soit par l'entremise du Comité des finances et du développement économique, soit dans le cadre du rapport recommandant l'attribution du contrat, comme il convient.

La partie 2 du rapport porte expressément le titre « **PARTIE 2 : APPROVISIONNEMENT DE L'ÉTAPE 2** » (page 184) et comprend deux sous-sections intitulées « **Approvisionnement de la Ligne de la Confédération vers l'est et l'ouest** » (page 196) et « **Approvisionnement pour le prolongement de la Ligne Trillium** » (page 196); ces sous-sections expliquent dans les détails le modèle d'approvisionnement proposé. D'autres sections précises du rapport comprennent des explications supplémentaires sur les pouvoirs délégués complémentaires. Par exemple, dans la section intitulée « **Délégation de pouvoirs pour les modifications à la conception et imprévus** », dans les pages 230 et 231, on s'inspire du processus approuvé par le Conseil le 11 décembre 2013 pour donner suite à ces questions en demandant l'approbation du maire et du conseiller municipal visé.

Dans la section **RÉPERCUSSIONS JURIDIQUES**, une autre synthèse de l'objectif de

ce rapport a trait au modèle d'approvisionnement proposé, ainsi qu'aux pouvoirs délégués demandés :

*« L'approbation des recommandations contenues dans le présent rapport fournira au personnel l'orientation et le pouvoir délégué nécessaires pour commencer l'approvisionnement pour les divers éléments de l'Étape 2 de l'élargissement des services de train léger sur rail de la Ligne de la Confédération et de la Ligne Trillium. »*

Cette section renferme la synthèse suivante du « modèle d'approvisionnement proposé » :

*« La structure d'approvisionnement proposée a été conçue pour assurer le meilleur rapport qualité-prix pour la Ville. En supprimant les parties de l'Étape 2 susceptibles de nuire au processus d'approvisionnement concurrentiel des travaux nécessaires pour terminer l'Étape 2, à savoir l'acquisition de matériel roulant supplémentaire, l'agrandissement des installations de remisage et d'entretien et l'entretien du réseau et des trains, le modèle d'approvisionnement proposé offre un mécanisme par lequel la Ville sera en mesure d'obtenir un prix optimal en favorisant un esprit de compétition entre plusieurs soumissionnaires. Un tel modèle comporte un risque limité de contestation en raison du fait que les travaux supplémentaires qui seront effectués par RTG avaient été envisagés dans le cadre de l'entente relative au projet préliminaire remise aux promoteurs lors du processus initial de la demande de propositions (DDP) utilisé pour l'Étape 1. Ainsi, le processus d'approvisionnement initial envisageait la possibilité que d'autres travaux puissent découler de l'attribution du contrat initial. En conséquence, et étant donné que l'entente relative à l'Étape 1 du projet a été rédigée expressément pour permettre à la Ville d'élargir les travaux à sa discrétion, le modèle d'approvisionnement proposé est jugé équitable et à l'abri de toute contestation judiciaire. Le modèle proposé a été examiné en profondeur par les conseillers juridiques externes retenus pour appuyer le projet de l'Étape 2 et dont le résumé détaillé des questions juridiques se trouve dans l'Annexe 9. »*

Ce rapport a fait l'objet de discussions approfondies à la réunion du Comité des finances et du développement économique (CFDE) et à la séance du Conseil municipal. On a délégué 14 pouvoirs à la réunion du CFDE du 24 février 2017, en plus de prendre connaissance de deux mémoires et de mener une discussion de quatre heures.

Le Comité n'a pas approuvé de motions.

Le 8 mars 2017, le Conseil municipal a consacré un peu plus de deux heures à l'étude de ce rapport. Il s'est penché sur quatre motions, qui ont toutes été approuvées. Aucune de ces motions n'avait pour effet de modifier le modèle d'approvisionnement proposé ni le montant correspondant aux pouvoirs délégués au personnel pour en accompagner la mise en œuvre. Finalement, les recommandations du rapport ont été « adoptées » à l'unanimité par le Conseil municipal. Trois membres du Conseil « ont fait dissidence » dans la recommandation n° 4c)iv), qui donnait pour directive au personnel de continuer d'appliquer un processus correspondant à des pouvoirs déjà délégués à propos de la divulgation des questions d'appropriation à une date ultérieure.

Dans la foulée, le modèle d'approvisionnement de l'Étape 2 du TLR a été mis en œuvre par le personnel conformément aux directives et aux pouvoirs délégués approuvés par le Conseil.

- 2. Est-ce que la formulation des pouvoirs délégués susmentionnés donne la possibilité au personnel de contourner les dispositions du *Règlement municipal sur les approvisionnements* de la Ville, des accords de projet pertinents ou de tout autre document constitutif? Par exemple, le personnel pourrait-il se prévaloir de ces pouvoirs délégués afin de permettre à un promoteur qui n'a pas atteint la note de passage technique de 70 % de passer à l'étape suivante du processus?**

Conformément à la *Politique sur les partenariats publics-privés* de la Ville, qui prévoit que le personnel doit soumettre au Conseil municipal, pour étude, une stratégie d'approvisionnement recommandée, le Conseil a approuvé, dans ce cas, certains pouvoirs délégués; autrement dit, le personnel s'en remet au modèle d'approvisionnement qui a été institué dans le rapport noté ci-dessus, dans sa version modifiée et approuvée par le Conseil. C'est selon ce modèle précis et ces pouvoirs délégués au personnel par le Conseil que le processus d'approvisionnement de l'Étape 2 du TLR a été mis en œuvre. Ceci dit, le personnel de la Ville est d'avis que le processus appliqué pour mettre en œuvre le modèle d'approvisionnement de l'Étape 2 s'est déroulé conformément aux procédures générales se rapportant aux marchés publics de plus de 500 000 \$ et exposées à l'article 20 du *Règlement municipal sur les approvisionnements* de la Ville. En ce qui a trait au « seuil technique de 70 % », ce point est débattu ci-après pour répondre à la question n° 6.

- 3. Si oui (pour répondre à la question ci-dessus), cette application des pouvoirs délégués est-elle considérée comme une situation d'urgence ou une circonstance particulière au sens défini dans le *Règlement municipal***

### ***sur la délégation de pouvoirs (2016)?***

Le *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs* de la Ville ne s'appliquait pas dans ce cas; veuillez consulter les réponses apportées aux questions n<sup>os</sup> 1 et 2 ci-dessus.

4. **Si oui (pour répondre à la question ci-dessus), le personnel aurait-il l'obligance d'expliquer le mécanisme de déclaration auquel on fait appel pour faire savoir au Conseil que l'on exerce des pouvoirs délégués spéciaux ou d'urgence, comme l'exige l'article 5 du *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs*?**

Sans objet.

5. **Si l'exercice de ces pouvoirs délégués n'est pas réputé correspondre à une circonstance particulière ou à une situation d'urgence de par sa nature, le personnel pourrait-il expliquer en quoi il respecte les exigences en matière de responsabilisation et de transparence du *Règlement municipal sur la délégation de pouvoirs*?**

L'objectif de la *Politique sur la délégation de pouvoirs* de la Ville, que le Conseil municipal a adoptée en novembre 2007 et qui a été mise à jour en février 2013, consiste à « *guider le Conseil en ce qui a trait à l'étendue des pouvoirs et des attributions qu'il peut déléguer en vertu des pouvoirs législatifs et administratifs qui lui ont été conférés* » et à « *établir les principes à respecter à cet égard* ». Le cinquième principe exposé dans cette *politique* prévoit les obligations suivantes :

*« La délégation d'un pouvoir ou d'une attribution du Conseil doit être assortie d'un mécanisme approprié de transparence et de reddition de comptes. »*

Outre ce principe, le rapport de 2007 intitulé « **POLITIQUE SUR LA DÉLÉGATION DE POUVOIRS** » ([ACS2007-CMR-CCB-0022](#)) fait état des paramètres suivants pour guider le personnel dans l'exercice des pouvoirs délégués par le Conseil municipal :

*« La personne qui exerce un pouvoir qui lui a été délégué doit s'assurer de ce qui suit :*

- toute dépense occasionnée par cette délégation a été prévue au budget de l'année en cours;*
- le délégataire ne dépasse pas l'étendue des pouvoirs dont il est investi;*
- les politiques et les procédures du Conseil sont appliquées de façon équitable et uniforme;*

- *lorsque la nature des pouvoirs délégués l'exige, des rapports sont remis au Conseil l'informant que l'exercice du pouvoir délégué est conforme aux règles de la délégation et aux dispositions de la présente politique. »*

Autrement dit, le « *mécanisme de transparence et de reddition de comptes* » à appliquer pour chacun des pouvoirs délégués est souvent mis en application grâce à un processus de divulgation adapté à tous les cas. En particulier, la recommandation 4d) du rapport précisait expressément que les mesures suivantes sont adoptées et qu'elles sont essentielles au modèle d'approvisionnement proposé :

« déléguer au Comité directeur du train léger sur rail d'Ottawa le pouvoir de confirmer et de recommander au Conseil le(s) promoteur(s) privilégié(s) à l'issue de la demande de propositions et, à la discrétion du directeur municipal, d'être l'autorité décisionnelle et l'autorité en matière de recours hiérarchique en ce qui concerne les questions contractuelles et relatives à la construction ».

Pour le processus d'approvisionnement du projet de l'Étape 2, le Comité directeur d'orientation (CDO) était chargé de prendre connaissance des rapports et des exposés et de prendre des décisions sur les questions de fond se rapportant au processus d'évaluation de la demande de propositions (DDP) et soulevées par le Comité d'orientation de l'évaluation des propositions. En outre, le CDO a rendu des décisions sur tous les points essentiels de non-conformité, en s'inspirant des conseils du Comité d'orientation de l'évaluation des propositions et en entérinant la recommandation du soumissionnaire privilégié à la fin du processus d'évaluation, pour faire approuver ces questions par le Conseil municipal.

En ce qui a trait au présent rapport et à la lumière de la recommandation 4d), le principal mécanisme de divulgation correspondait au récent rapport au Conseil en date du 6 mars 2019, sous le titre « **ATTRIBUTION DU CONTRAT DE L'ÉTAPE 2 DES PROJETS DE TRAIN LÉGER SUR RAIL D'OTTAWA ET QUESTIONS CONNEXES** » ([ACS2019-TSD-OTP-0001](#)).

Dans le rapport du 6 mars 2019 au Conseil, on recommande que le soumissionnaire privilégié respecte les exigences de la divulgation du *Règlement sur les approvisionnements* et la Politique P3, en plus de déposer les rapports selon les modalités décrites dans le document intitulé « **MISE EN ŒUVRE DE L'ÉTAPE 2 DU TRAIN LÉGER SUR RAIL – DÉFINITION DU PROJET ET PLAN D'APPROVISIONNEMENT** » ([ACS2017-TDS-OTP-0001](#)).

Toutefois, au niveau du projet et du personnel, le processus d'approvisionnement du

projet de l'Étape 2 a aussi été mené selon un rigoureux régime de responsabilisation et de transparence afin de s'assurer que les pouvoirs délégués par le Conseil et le CDO étaient exercés en bonne et due forme. Le personnel du Bureau du projet de l'Étape 2 (Planification de l'O-Train) s'en est remis à un cadre d'approvisionnement surveillé par les conseillers juridiques et par le commissaire à l'équité et définissant les paramètres du régime de responsabilisation, notamment :

- en exposant les grandes lignes des modalités selon lesquelles les évaluations devaient se dérouler conformément à la documentation de la Demande de propositions (DDP);
- en décrivant les pouvoirs décisionnels à tous les échelons;
- en décrivant le processus à suivre pour maîtriser et résoudre les conflits d'intérêts;
- en définissant les participants, les obligations de compte rendu, ainsi que les rôles et les responsabilités;
- en s'assurant que le processus d'évaluation se déroulait de manière équitable, ouverte et transparente.

Le Comité d'orientation de l'évaluation des propositions (COEP), que nous avons évoqué auparavant, devait rendre des comptes au CDO et constituait, dans la hiérarchie, le premier organisme de surveillance au niveau du processus d'approvisionnement du projet de l'Étape 2. Le COEP s'assurait que le processus d'approvisionnement était mené, par le personnel et les conseillers, conformément aux exigences de la DDP et que l'équipe de l'approvisionnement et de l'évaluation s'acquittait, pendant tout le processus, de toutes les obligations de diligence. Le COEP était constitué de quatre membres, dont un membre du personnel de la Ville et des représentants externes chargés des questions de droit, des questions techniques et des conseils financiers. Il fallait rendre compte, au COEP, qui déposait ensuite son rapport auprès du CDO, de tous les travaux menés par le personnel de la Ville dans le cadre du processus d'approvisionnement.

Pour éclairer les recommandations et les décisions du COEP, et en définitive, du CDO, le processus d'approvisionnement du projet de l'Étape 2 était assuré par les conseillers internes et externes suivants, ainsi que par un organisme indépendant appelé à surveiller les participants :

<b>Groupe responsable</b>	<b>Principales responsabilités</b>
Gestionnaire de l'évaluation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comptes à rendre au COEP</li> <li>• Personne-ressource centrale pour tous les participants</li> <li>• Animation de toutes les réunions et activités de</li> </ul>

	<p>communication, dont les principaux processus (par exemple, les demandes de renseignements)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administration des documents sécurisés</li> <li>• Soutien à apporter à tous les participants dans le processus d'évaluation</li> </ul>
Coordonnateurs de l'évaluation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comptes à rendre au COEP</li> <li>• Soutien à apporter au gestionnaire de l'évaluation</li> </ul>
Commissaire à l'équité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vérification indépendante pour s'assurer que le projet de marché public se déroule dans un souci d'équité, d'ouverture et de transparence, conformément à la DDP</li> <li>• Services de surveillance de l'équité et soutien du processus</li> <li>• Observation des réunions et examen des activités de communication</li> <li>• Dépôt d'un rapport sur l'équité à la fin du processus</li> </ul>
Équipe chargée de l'examen des conflits	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comptes à rendre au COEP</li> <li>• Mesures prises pour s'assurer que tous les participants, tous les soumissionnaires et tous les membres de l'équipe n'ont pas de conflits d'intérêts et que tous les conflits potentiels sont maîtrisés</li> <li>• Examen des conflits divulgués par les soumissionnaires et les participants</li> <li>• Recommandations à adresser sur les mesures permettant de maîtriser les conflits</li> </ul>
Équipe chargée de l'examen de l'exhaustivité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comptes à rendre au COEP</li> <li>• Mesures prises pour s'assurer que toutes les propositions sont conformes aux lois et qu'elles sont essentiellement complètes</li> <li>• Examen de l'exhaustivité de chaque proposition</li> <li>• Compilation de la liste de toutes les personnes et de tous les membres de l'équipe dont les noms sont indiqués dans chaque proposition</li> <li>• Divulgateion de tous les conflits exposés dans les mémoires à l'intention de l'Équipe chargée de l'examen des conflits</li> </ul>
Équipe chargée de la conformité technique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comptes à rendre au COEP</li> <li>• Examen des offres techniques pour s'assurer qu'elles sont essentiellement conformes aux aspects techniques exposés dans la DDP</li> <li>• Sécurisation et protection de la confidentialité des offres techniques, des documents de travail et des chiffriers</li> <li>• Examen détaillé des offres techniques pour en établir la conformité ou en relever les lacunes par rapport aux exigences techniques de la DDP</li> <li>• Établissement du rapport sur la conformité technique pour</li> </ul>

	éclairer l'évaluation technique
Équipe chargée de l'évaluation technique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comptes à rendre au COEP</li> <li>• Examen et évaluation de toutes les offres financières</li> <li>• Sécurisation et protection de la confidentialité de tous les documents de travail, chiffriers et offres financières</li> <li>• Évaluation de toutes les offres financières par rapport aux critères prévus dans la DDP et pris en compte dans les chiffriers correspondants</li> <li>• Encadrement des réunions permettant de dégager un consensus sur la conformité et participation à ces réunions</li> </ul>
Équipe chargée de l'évaluation financière	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comptes à rendre au COEP</li> <li>• Examen et évaluation de toutes les offres financières</li> <li>• Sécurisation et protection de la confidentialité de tous les documents de travail, chiffriers et offres financières</li> <li>• Évaluation de toutes les offres financières par rapport aux critères prévus dans la DDP et pris en compte dans le chiffrier correspondant</li> <li>• Animation des réunions permettant de dégager un consensus sur la conformité et participation à ces réunions</li> </ul>
Experts sur la question	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comptes à rendre au COEP</li> <li>• Expertise nécessaire sur certains aspects des propositions</li> <li>• Réponses à apporter aux questions posées par l'équipe</li> <li>• Participation sur demande aux réunions, le cas échéant, à titre d'observateurs des questions</li> </ul>

Comme nous l'avons mentionné, à la fin du processus d'évaluation du projet de l'Étape 2, on a porté à la connaissance du COEP et du CDO, pour recommandation à l'intention du Conseil municipal, les noms des soumissionnaires privilégiés pour la Ligne de la Confédération et la Ligne Trillium. On a déposé des comptes rendus à intervalles réguliers afin de s'assurer que le COEP et le CDO étaient tous deux au courant de l'avancement du processus d'évaluation des propositions et pour demander des éclaircissements, des directives ou des décisions, le cas échéant.

**6. Dans le processus d'approvisionnement du TLR, est-il absolument nécessaire d'obtenir une note technique d'au moins 70 %, ou est-ce que les pouvoirs délégués au personnel en 2017 pour sélectionner les soumissionnaires étaient assortis de mécanismes permettant de contourner cette obligation?**

Les documents et les processus de la DDP du projet de prolongement de la Ligne Trillium et de la Ligne de la Confédération de l'Étape 2 du TLR reprenaient les pratiques exemplaires de l'industrie par rapport à des projets de marchés publics de cette ampleur et de cette envergure. Ces pratiques exemplaires prévoyaient qu'il pourrait y



avoir des cas dans lesquels, pour s'assurer d'offrir à la Ville le meilleur rapport qualité-prix, il serait utile et nécessaire de prévoir de la souplesse et une marge de manœuvre discrétionnaire dans le déroulement de tout l'appel d'offres. Les processus d'approvisionnement se sont déroulés dans les deux cas conformément aux dispositions des DDP, sous la supervision du commissaire à l'équité indépendant.

Deux étapes du processus d'approvisionnement se rapportent aux exigences techniques. Pour veiller à bien nous entendre sur ces étapes et savoir où elles cadrent dans l'ensemble de ce projet de marché public, nous décrivons plus en détail, ci-après, l'ensemble du processus.

### *Processus d'évaluation des propositions*

Suivant la fin de la période de mise en concurrence de la DDP du projet de l'Étape 2 du TLR et après la réception des offres techniques et financières des six (6) équipes soumissionnaires (TransitNEXT, Trillium Link et Trillium Extension Alliance pour la Ligne Trillium, ainsi que Connecteurs Est-Ouest, Confederation Transit Group et CL2 Partners pour la Ligne de la Confédération), on a appliqué un processus d'évaluation multidisciplinaire qui comportait plusieurs étapes et qui prévoyait :

5. un examen de l'exhaustivité : pour s'assurer que toutes les propositions étaient complètes;
6. un examen de la conformité technique : pour s'assurer que toutes les propositions étaient jugées techniquement conformes aux exigences de la DDP;
7. une évaluation technique : évaluation de toutes les propositions en fonction des exigences techniques de la DDP;
8. une évaluation financière : évaluation de toutes les propositions en fonction des exigences financières de la DDP.

Il y a donc eu deux étapes du processus d'approvisionnement qui se rapportaient aux exigences techniques, à savoir la conformité technique et l'évaluation technique. En ce qui a trait aux critères d'évaluation technique définis dans les DDP lancées à l'intention des soumissionnaires par rapport au prolongement de la Ligne Trillium et au prolongement de la Ligne de la Confédération (et conformément aux pratiques exemplaires de l'industrie), le paragraphe 6.2.1(1) de la DDP pour le projet de prolongement de la Ligne Trillium définissait comme suit l'examen et la notation des propositions techniques :

« À l'étape 2 du processus de l'évaluation, le promoteur dépouillera toutes les propositions techniques et prendra connaissance du contenu de ces propositions pour savoir si elles sont conformes aux clauses et aux conditions des documents

de la DDP. »

En outre, le paragraphe 6.5.2(4) de la DDP prévoyait les vastes pouvoirs discrétionnaires suivants [les mots soulignés l'ont été par l'auteur du texte] :

« Si un soumissionnaire n'obtient pas les notes minimums indiquées dans les dispositions pertinentes de la partie B (Évaluation des propositions) de la partie 3 de l'annexe 3 de cette DDP, dans le cadre de l'Étape 2 du processus de l'évaluation et conformément à ces dispositions, le promoteur peut, à sa seule et entière discrétion, déterminer si la proposition du soumissionnaire continuera d'être étudiée dans le cadre du processus de la DDP. »

Les exigences à respecter pour obtenir la note minimum de 70 % dans la notation technique ne correspondaient donc pas à une note absolue de succès ou d'échec. Le document ci-joint fait état des résultats pour toute la notation dans l'évaluation des propositions techniques portant sur la Ligne Trillium et la Ligne de la Confédération. Tous les soumissionnaires qui ont déposé des propositions pour la Ligne Trillium et la Ligne de la Confédération ont été jugés techniquement conformes aux exigences de la DDP.

À la fin des évaluations techniques, les résultats techniques pour chacune des propositions des soumissionnaires ont été présentés par le COEP au CDO. Conformément à la DDP, sans divulguer l'identité de l'un quelconque des soumissionnaires, le CDO a exercé ses pouvoirs discrétionnaires pour permettre au personnel de continuer d'évaluer l'un des soumissionnaires pour la Ligne Trillium qui respectait les exigences de l'examen de l'exhaustivité et de la conformité technique, sans toutefois atteindre le seuil de 70 % pour les évaluations techniques. Cette approche s'inspirait des conseils juridiques portant sur l'exercice des pouvoirs discrétionnaires dans le cadre de la DDP, et l'on a constaté qu'elle était appropriée pour plusieurs raisons, dont le fait que la proposition technique de ce soumissionnaire avait réussi l'examen de la conformité et qu'il était préférable de réduire le risque de contestations en justice pour la Ville.

Il est essentiel de noter que le fait d'autoriser ce soumissionnaire à enchaîner avec l'étape de l'évaluation technique n'a pas modifié sa note technique : sa proposition serait classée selon sa note globale, en tenant compte de la note financière et de la note technique, conformément à la DDP.

C'est pourquoi le personnel a géré les évaluations portant sur les propositions de l'Étape 2 du TLR et la recommandation adressée par le CDO au Conseil municipal conformément aux exigences de la DDP, qui ont elles-mêmes été établies en

application des recommandations du rapport adopté à l'unanimité par le Conseil municipal le 8 mars 2017.

### **Council Inquiries**

#### **Demande de renseignements du Conseil :**

*Response to be listed on the Finance and Economic Development Committee Agenda of September 10, 2019 and the Council Agenda of September 11, 2019*

*La réponse devrait être inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Comité des finances et du développement économique prévue le 10 septembre 2019 et à l'ordre du jour de la réunion du Conseil prévue le 11 septembre 2019.*