

**PARACHÈVEMENT DE L'AUTOROUTE 25**

**EN**

**PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ**

**RAPPORT D'ÉTAPE n° 2**

**DU VÉRIFICATEUR DU PROCESSUS**

**DE SÉLECTION**

**ÉVALUATION DES PROPOSITIONS**

**Présenté au Comité exécutif**

**Le 11 mai 2007**

## AUX MEMBRES DU COMITÉ EXÉCUTIF

Conformément aux sections 1.5 et 4.5 de l'Appel de propositions pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien du parachèvement de l'Autoroute 25 dans la région de Montréal, en tant que Vérificateur du processus de sélection et tel que requis par mes fonctions, je vous sou mets suite à l'évaluation des Propositions déposées par les Candidats qualifiés mon deuxième rapport d'étape.

Québec, ce 11 mai 2007

André Dumais, ing.  
Vérificateur du processus de sélection  
Parachèvement de l'autoroute 25.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Sommaire .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Rappel .....</b>	<b>6</b>
1.1 Processus de l'Appel de qualification .....	6
1.2 Communication des résultats de l'A/Q .....	6
1.3 Rencontres de débriefing .....	7
1.4 Mandat du Vérificateur du processus de sélection .....	7
<b>2. L'Appel de propositions .....</b>	<b>8</b>
2.1 Lancement de l'A/P .....	9
2.1.1 Signature de la <i>Convention de soumission</i> .....	9
2.1.2 Séances d'information générale et thématiques .....	10
2.2 Consultation visant à l'élaboration des Propositions .....	11
2.2.1 Ateliers de discussion .....	11
2.2.2 Questions écrites .....	12
2.2.3 Révision de l' <i>Entente de partenariat</i> et des <i>Exigences techniques</i> .....	13
2.3 Évaluation des Propositions .....	13
2.3.1 Dépôt et Recevabilité .....	14
2.3.2 Conformités commerciale, technique et financière .....	15
2.3.3 Évaluation du coût et sélection du Candidat qualifié.....	17
<b>3. Opinion du Vérificateur du processus de sélection .....</b>	<b>17</b>
<b>Annexe :</b>	
1 Structure fonctionnelle de gestion et d'évaluation des <i>Propositions</i> .....	19

## SOMMAIRE

Le 22 décembre 2005, le Ministère du Transport lance un Appel de qualification pour réaliser le parachèvement de l'Autoroute 25 dans la région de Montréal en préconisant une approche de partenariat public-privé, encadrée notamment par la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* et par les Décrets n° 1245-2005 et n° 1243-2005. Le 31 mars 2006, le Ministre communique le nom des trois Candidats qualifiés pour participer à l'Appel de propositions (A/P), soit : *Consortium Nouvelle Route, Infras-Québec A25 et SNC-Lavalin*.

Le 28 juin 2006, le Décret n° 659-2006 autorisant le Ministre à procéder à l'A/P est adopté par le Gouvernement; le 20 juillet suivant, l'A/P est lancé. Tel que stipulé à l'article 22 de l'annexe du Décret n° 1245-2005 et à l'article 30 de l'annexe au Décret n° 659-2006, l'ensemble du Processus de consultation et de sélection (Processus) est examiné par un Vérificateur du processus de sélection (Vérificateur) indépendant.

Le Processus de l'A/P se divise en trois phases principales : le lancement, la consultation visant à l'élaboration des Propositions et l'évaluation de celles-ci. La première phase a débuté par la signature de la *Convention de soumission*, première étape incontournable pour participer au Processus. Je confirme que les Candidats qualifiés ont tous été traités de façon égale, impartiale et transparente et qu'ils ont dûment signé ledit document dans les délais prescrits. Suite à ces signatures, une séance d'information générale a été tenue le 17 août 2006, suivie de quatre séances d'information thématiques. La présence des Candidats à ces séances multilatérales était obligatoire et tous y ont activement participé.

Le Processus leur a été présenté comme interactif et les Candidats ont été avisés qu'ils seraient invités à soumettre leurs commentaires sur la future *Entente de partenariat*, de même que sur les *Exigences techniques* mentionnées au dossier. Dans un souci de transparence et compte tenu de l'énorme quantité d'informations requises pour l'élaboration des Propositions, les Candidats ont été initiés à une *Salle de Documentation Électronique (SDÉ)* qui leur a permis un accès simultané à une même et unique base de consultation. Je suis d'avis que l'utilisation d'une telle SDÉ a assuré aux Candidats un traitement égal, transparent et équitable.

Pour permettre une meilleure compréhension du projet par les Candidats et une connaissance accrue de leurs préoccupations par le Ministre, la deuxième phase du Processus a été consultative. Elle a consisté en des ateliers de discussion bilatéraux, en la soumission de questions écrites et en des commentaires visant à réviser l'*Entente de partenariat* et les *Exigences techniques*. Lors du lancement de l'A/P, cinq ateliers avaient été prévus. Dans un souci de transparence, ce sont plutôt dix ateliers qui ont été tenus et, de plus, l'opportunité de soumettre des questions écrites à la Ville de Montréal a été offerte aux Candidats.

Durant cette phase de consultation, les Candidats ont soumis dans les délais impartis un total de 397 questions écrites dont plus de 10% ont été traitées confidentiellement. Dans un souci de transparence, toutes les questions et réponses non confidentielles ont été rendues accessibles par la SDÉ. En deux occasions, les Candidats ont été invités à soumettre leurs commentaires concernant l'*Entente de partenariat* et des *Exigences techniques* et ceux-ci ont été discutés lors

de deux ateliers. Ces échanges ont généré douze Addenda, trois Clarifications et deux révisions desdits documents, tous déposés à la SDÉ.

J'ai observé tous les ateliers de discussion, le traitement des questions écrites et les échanges sur les révisions; je suis fermement d'avis que tous les Candidats ont toujours été traités avec équité, de façon égale et confidentielle, dans le respect d'une saine et honnête concurrence. Je considère que l'augmentation du nombre d'ateliers de discussion et de révisions a significativement contribué à la transparence du Processus. J'ai noté que les principes établis pour la tenue de toutes ces activités ont toujours été rigoureusement respectés.

La troisième et dernière phase du Processus consistait en l'évaluation des Propositions déposées, si jugées recevables et conformes. Je confirme que tous les membres des comités d'évaluation avaient dûment signé les Déclarations d'absence de conflits d'intérêts et les Engagements de confidentialité avant le début desdites évaluations. J'ai consulté les CV et profils d'expertise de tous les membres de ces comités d'évaluation; selon mon opinion, tous avaient les qualifications et l'expertise professionnelle requises.

En ma présence, les trois Propositions ont été déposées dans les délais impartis. Ayant assisté dans son entièreté à l'analyse de leur recevabilité, je confirme que ces trois Propositions ont été traitées avec équité et évaluées selon les termes établis dans l'A/P, dans le respect d'une saine concurrence. Déclarées toutes trois recevables, ces Propositions ont par la suite été évaluées en fonction de leurs conformités commerciale, technique et financière. J'ai suivi de près ces évaluations et j'ai rencontré à plusieurs reprises les membres des comités d'évaluation et du Comité de revue diligente. Je confirme que ces évaluations ont été effectuées avec rigueur et uniquement en fonction des critères spécifiés dans l'A/P; en aucun temps, les données financières, notamment le coût de chacune des Propositions, n'ont été connues durant les évaluations des conformités commerciale et technique.

Tel que prévu dans l'A/P, à quelques reprises, les Candidats ont été invités à soumettre des clarifications et/ou rectifications concernant leur Proposition respective. J'ai observé toutes les étapes de cette activité et je confirme que tous les Candidats ont été traités impartialement et ont reçu les mêmes opportunités de clarification. Tous ont répondu dans les délais impartis.

Les trois Propositions ayant été déclarées conformes par les comités concernés; le Comité d'évaluation a entériné dans leur entièreté les conclusions soumises. En ma présence, les membres du Comité d'évaluation ont procédé à l'ouverture et à la comparaison des trois formulaires de prix déposés. Seuls les paiements de disponibilité ont été pris en compte; je confirme que la recommandation du Comité d'évaluation correspond à la Proposition, jugée recevable et conforme, qui offrait le plus bas coût exprimé en valeur actuelle des Paiements de disponibilité proposés.

Conséquemment, en tant que Vérificateur, je confirme au Comité exécutif ma ferme opinion à l'effet que le Candidat qualifié sélectionné a été choisi selon un Processus de consultation et de sélection équitable et transparent, dans un climat de saine et honnête concurrence, le tout pour le plus grand bénéfice du Ministre, des Candidats eux-mêmes et du public.

## 1. RAPPEL

### 1.1 Processus de l'Appel de qualification

Le 22 décembre 2005, le Ministère du Transport (Ministère) lance un Appel de qualification (A/Q) pour réaliser le parachèvement de l'Autoroute 25 dans la région de Montréal en préconisant une approche de partenariat public-privé, encadrée notamment par la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*<sup>1</sup> et par les Décrets 1245-2005<sup>2</sup> et 1243-2005.<sup>3</sup> Ce projet comporte principalement la construction d'une autoroute à péage de 7,2 kilomètres entre le boulevard Henri-Bourassa à Montréal et l'Autoroute 440 à Laval, dont un pont de 1,2 kilomètres, composante la plus importante du projet.<sup>4</sup>

Le 3 mars 2006, quatre parties intéressées ont déposé leurs candidatures dans les délais impartis. Les conditions de recevabilité ayant été respectées, les quatre candidatures ont été déclarées recevables. Avec les termes de l'A/Q comme unique référence, le Comité d'évaluation et ses divers sous-comités ont analysé les candidatures en appliquant avec rigueur et un souci constant d'équité le Processus établi.<sup>5</sup>

Le 22 mars 2006, le Vérificateur du processus de sélection (Vérificateur) a confirmé au Comité exécutif que, sur la base de ses observations et vérifications, le Processus d'A/Q avait été appliqué dans son intégralité, sans aucune altération et dans le respect des principes de transparence, d'équité et de saine concurrence. Le président du Comité d'évaluation a présenté les conclusions de leur évaluation, lesquelles ont été entérinées intégralement par le Comité exécutif. Les trois Candidats invités à poursuivre ce processus de sélection sont nommément :

- *Consortium Nouvelle Route* composé de Acciona S.A., Bouygues Travaux Publics S.A., Le Groupe Axor Inc., Le Groupe S.M. International Inc. et Arup;
- *Infras-Québec A25* composé de Macquarie Bank Ltd, Construction Kiewit Cie, Ciment St-Laurent Inc., Parsons Overseas Company of Canada Ltd, Génivar Groupe Conseil Inc. et Miller Paving Ltd; et,
- *SNC-Lavalin* composé de SNC-Lavalin, Simard-Beaudry, American Bridge, Dessau-Soprin et T.Y. Lin International.

### 1.2 Communication des résultats de l'A/Q

Le 31 mars 2006, tel que spécifié dans le calendrier des activités le l'A/Q<sup>6</sup>, l'annonce des trois candidatures qualifiées pour participer à l'Appel de propositions (A/P) a été transmise par communiqué de presse du Ministère. De plus, les quatre Candidats participants ont été

<sup>1</sup> L.R.Q., chapitre A-7.002.

<sup>2</sup> Décret numéro 1245-2005, 14 décembre 2005; règles internes du MTQ encadrant le processus d'acquisition spécifique au projet de l'autoroute 25 décrites en Annexe.

<sup>3</sup> Décret numéro 1243-2005, 14 décembre 2005.

<sup>4</sup> A/Q, 22 décembre 2005, page 7, section 1.2, et A/P, 20 juillet 2006, page 1.

<sup>5</sup> Rapport no 1 du Vérificateur du processus de sélection, 22 mars 2006.

<sup>6</sup> A/Q, 22 décembre 2005, page 19, section 3.2.

contactés directement par le Représentant du Ministre, guichet unique de communication, qui leur a transmis les informations déterminées à la section 4.6 de l'A/Q.<sup>7</sup>

Le 26 avril 2006, en respect du principe de transparence, le Rapport n° 1 du Vérificateur a été rendu public sur le site Internet du Ministère.

### 1.3 Rencontres de débriefing

À l'instar d'autres juridictions et à la demande des Candidats, des séances bilatérales de débriefing ont été tenues. Ces rencontres bilatérales, ayant pour but de permettre aux Candidats d'en apprendre plus sur leur prestation et ainsi améliorer, le cas échéant, une future participation à d'autres A/Q, se sont déroulées les 16 et 19 juin 2006.

Le Vérificateur a assisté à ces quatre réunions et confirme que les discussions tenues entre les parties ont été d'une même nature pour tous les Candidats. Les échanges ont été limités à des informations générales sur la candidature dudit Candidat. Tous les Candidats ont exprimé leur grande appréciation de la tenue de ces rencontres.

- **Je confirme que ces rencontres se sont toutes déroulées avec un souci constant d'équité et de saine concurrence. En aucun temps durant ces discussions, une comparaison relative aux autres candidatures déposées n'a été évoquée.**

### 1.4 Mandat du Vérificateur du processus de sélection

Le Ministre a clairement indiqué dans l'A/Q que « pour les fins d'attribution de l'Entente de partenariat, le Ministère appliquera au processus de sélection les principes de transparence, d'équité et de concurrence. »<sup>8</sup> À cette fin, l'article 22 de l'annexe du Décret n° 1245-2005 et l'article 30 de l'annexe du Décret no 659-2006<sup>9</sup> stipulent que « l'ensemble du processus de sélection est examiné par un vérificateur de processus indépendant ». Dans son premier Rapport, le Vérificateur a élaboré sur l'application de ces principes dans le contexte du présent Processus de sélection.<sup>10</sup>

Tout comme l'A/Q le souligne<sup>11</sup>, l'A/P rappelle que :

*« De manière générale, le mandat du Vérificateur du processus de sélection est d'assurer les autorités gouvernementales et les Candidats qualifiés que le processus de sélection du Partenaire privé est équitable et transparent. À cet égard, il doit observer le déroulement du processus de sélection et fournir un avis indépendant, indiquant si le processus s'est réalisé de façon équitable et transparente en regard des prescriptions en matière d'évaluation et de sélection décrites dans les documents de l'A/P. »<sup>12</sup>*

<sup>7</sup> A/Q, 22 décembre 2005, page 22, section 4.6.

<sup>8</sup> Ibid, page 7, section 1.1.

<sup>9</sup> Décret numéro 659-2006, 28 juin 2006.

<sup>10</sup> Rapport no 1 du Vérificateur du processus, Parachèvement de l'autoroute 25, pages 15 à 17.

<sup>11</sup> A/Q, 22 décembre 2005, page 10, section 1.7.

<sup>12</sup> A/P, version finale du 23 février 2007, volume 1, page 7, section 1.5.

Elle indique également, dans un souci de transparence, que :

*« ... tout le Processus de consultation et de sélection jusqu'à la Clôture financière sera examiné par le Vérificateur du processus de sélection. Les rapports d'étape émis par ce dernier seront aussi rendus publics. »<sup>13</sup>*

Ainsi, dans le cadre de son mandat, le Vérificateur à titre d'observateur externe et indépendant doit, sur la base de ses vérifications, devoirs et fonctions<sup>14</sup>, être en mesure de confirmer :

- que la sélection du Candidat retenu a été réalisée en toute équité et impartialité par une application uniforme et entière des règles et processus établis;
- que le principe de juste et saine concurrence a été respecté, notamment, en assurant la confidentialité et un traitement égal de tous les Candidats; et
- que le principe de transparence a été appliqué tout au long du Processus pour le bénéfice du Ministre et de tous les Candidats qualifiés.

Dans l'exercice de ses tâches, il est entendu que le Vérificateur se doit d'aviser immédiatement le Comité exécutif s'il jugeait que des irrégularités sont susceptibles de se produire ou ont eu lieu et ce, afin de les prévenir ou corriger, le cas échéant. Il est clairement établi également que le Vérificateur a accès à toute information ainsi qu'à tous les documents relatifs à l'évaluation et à la sélection dont il requiert l'accès et ce, pour chaque étape du Processus. De plus, il est tenu informé de tous les documents et activités associés au Processus par le Bureau de mise en œuvre du partenariat public-privé (BMOPPP).

- **Je confirme avoir eu accès avec diligence et entièreté à toutes les informations et documents que j'ai demandés. J'ai participé à de nombreuses rencontres de formation concernant divers aspects du Processus.**
- **Pour confirmer l'équité et l'impartialité des nombreux échanges du Représentant du ministre, guichet unique de communication, j'ai été copié sur toutes ses communications écrites avec les Candidats. J'ai effectué quelques vérifications de ses dossiers informatiques dédiés au projet de l'Autoroute 25, lesquelles qui m'ont permis de conclure à l'entièreté des informations qui m'ont été transmises.**

## 2. L'Appel de propositions

Le 28 juin 2006, « le Gouvernement a adopté le décret n°659-2006 autorisant le Ministre à procéder à l'A/P et a déterminé les critères et les modalités suivant lesquels les Propositions soumises par les trois Candidats qualifiés seront évaluées. »<sup>15</sup> Les critères et les modalités déterminés par le Ministre et joints en annexe à ce décret sont inscrits dans l'A/P. Le 20 juillet suivant, l'A/P pour le parachèvement de l'Autoroute 25 était lancé et le *Volume 1, Directives aux Candidats qualifiés*, était transmis aux trois Candidats qualifiés.

<sup>13</sup> Ibid, page 51, section 4.5.

<sup>14</sup> Rapport no 1 du Vérificateur du processus, 22 mars 2006, page 8.

<sup>15</sup> A/P, version finale du 23 février 2007, volume 1, page 34, section 2.7.

Le Processus de consultation et de sélection se résume en trois phases principales comprenant les étapes suivantes<sup>16</sup> :

- lancement de l'A/P :
  - signature de la *Convention de soumission*;
  - séances d'information générale et thématiques;
- consultation visant à l'élaboration des Propositions :
  - ateliers de discussion;
  - questions écrites;
  - révision de l'*Entente de partenariat* et des *Exigences techniques*;
- évaluation des Propositions :
  - dépôt et recevabilité;
  - conformités commerciale, technique et financière;
  - évaluation du coût et sélection du Candidat qualifié.

Ce second rapport du Vérificateur a pour objet les trois phases ci haut mentionnées.

Suite à l'annonce du Candidat sélectionné, les dernières étapes consisteront en la finalisation de la documentation juridique donnant effet à l'*Entente de partenariat* et aux ententes relatives au Financement initial. La finalisation de la transaction se conclura alors par la *Clôture financière*.<sup>17</sup>

- **J'ai vérifié les signatures de la première *Déclaration d'absence de conflit d'intérêts et Engagement de confidentialité* (Déclaration) pour les personnes rassemblées le 28 juillet 2007 dans le but de mettre en place le Processus de l'A/P. Je confirme que toutes les déclarations avaient été dûment signées et qu'aucun conflit d'intérêts n'avait été identifié.**

## 2.1 LANCEMENT DE L'A/P

### 2.1.1 Signature de la *Convention de soumission*

La signature de la *Convention de soumission* représente une première étape incontournable de l'A/P vu que « *la signature de la Convention est requise pour participer au Processus de consultation et de sélection, présenter une Proposition en vue de réaliser le Partenariat et obtenir le paiement de la Compensation définitive ou de l'Allocation, le cas échéant* »<sup>18</sup>. Les trois Candidats ont reçu une version Word du projet de cette Convention avec l'invitation de soumettre leurs commentaires au plus tard le 27 juillet 2006; tous les Candidats ont communiqué leurs suggestions dans les délais prescrits.

Le 31 juillet 2006, le Représentant du Ministre a discuté avec les personnes contact des Candidats pour leur faire part de clarifications sur certaines sections du projet de Convention. Le Vérificateur a participé à ces discussions téléphoniques bilatérales et confirme la teneur uniforme des clarifications et commentaires transmis aux Candidats.

<sup>16</sup> Ibid, pages 41 à 45, section 4.1.

<sup>17</sup> Ibid, page 44, section 4.1.12.

<sup>18</sup> Ibid, page 41, section 4.1.1.

Le 3 août 2006, après avoir pris en considération les commentaires soumis, tel qu'établi dans le Processus de l'A/P, une version définitive de la *Convention de soumission* a été envoyée aux trois Candidats qui en ont confirmé la réception en bonne et due forme. Avec un souci d'équité et de transparence, le Représentant du Ministre leur a rappelé que celles-ci, dûment signées par le Candidat qualifié, ses membres et ses participants, en français et sans modification, devaient lui être retournées au plus tard le 10 août 2006 à 15h00, heure de Montréal.

- **Je confirme que, tel que requis et avant le délai prescrit de 15h00 le 10 août 2006, les trois Candidats avaient déposé leur *Convention de soumission* dûment signée. Les signatures ont été vérifiées par le Vérificateur et le Représentant du Ministre.**
- **Je confirme que les Candidats qualifiés ont tous satisfait aux exigences de cette première étape du Processus, étape réalisée de façon équitable, impartiale et transparente.**

### 2.1.2 Séances d'information générale et thématiques

Le 10 août 2006, les Candidats qualifiés ont été conviés à une séance d'information générale pour le 17 août suivant et à quatre séances d'information thématiques du 22 au 25 août. Tel que stipulé par l'A/P, la présence des Candidats à ces séances multilatérales était obligatoire.<sup>19</sup>

Dans un souci de transparence et pour assurer une compréhension adéquate, la séance d'information générale tenue en français a aussi offert l'interprétation simultanée en anglais. Le Processus de l'A/P a été présenté aux Candidats comme interactif, soulignant notamment que ceux-ci auraient l'opportunité de soumettre leurs commentaires pour l'*Entente de partenariat* et les *Exigences techniques*, de même que d'échanger lors d'ateliers de discussion bilatéraux.

Les séances multilatérales d'information thématiques ont été conduites dans les deux langues. Ces séances ont permis, notamment, l'initiation à la Salle de documentation électronique (SDÉ), un survol de la modélisation des transports dans la région de Montréal, un partage de nouvelles projections de déplacements, qualifiées de conservatrices par les spécialistes du Ministère, une révision des études d'achalandage, de revenus et de sensibilité et un échange sur les règles tarifaires envisagées. Ces rencontres ont généré de nombreux questionnements et éclaircissements, le tout dans un esprit de transparence et pour le bénéfice de l'élaboration de Propositions concurrentielles de partenariat. Tel que requis par l'A/P, tous les Candidats ont participé à ces séances d'information générale et thématiques; je confirme que tous les collaborateurs présents ont dûment signé, tel que requis par l'A/P, le formulaire de renonciation avant leur participation à ces rencontres.

Compte tenu de la quantité impressionnante d'informations requises pour l'élaboration des Propositions, les Candidats ont été initiés dès la première rencontre thématique à la SDÉ, site où sont centralisés et sécurisés tous les documents et informations pertinents à l'A/P.<sup>20</sup> Dans un souci d'équité et de transparence, les Candidats ont été avisés qu'ils avaient chacun le privilège

<sup>19</sup> Ibid, pages 42, sections 4.1.4 et 4.1.5.

<sup>20</sup> Ibid, pages 45, section 4.2.

d'inscrire jusqu'à cent participants sur ce site.<sup>21</sup> Je suis d'avis que l'utilisation d'une telle SDÉ a favorisé l'application des principes d'équité et de transparence en permettant, notamment, l'accès, en tout temps et simultanément pour tous les Candidats, à l'ensemble des informations disponibles et nécessaires à l'élaboration de leur Proposition concurrentielle.

- **Je confirme que tous les Candidats ont satisfait à cette deuxième étape en participant à toutes les séances d'information générale et thématiques et en signant, tel que requis, les formulaires de renonciation.**
- **Je confirme que les séances multilatérales d'information générale et thématiques ont toutes été effectuées dans un esprit de saine concurrence et que les informations partagées l'ont été avec transparence. Tous les Candidats ont été traités de façon équitable et avec impartialité.**
- **L'utilisation d'une *Salle de documentation électronique* a permis à tous les Candidats un accès rapide et simultané à une base unique de consultation. Cette base s'est également enrichie des questions écrites éventuellement soumises par les Candidats. Je suis d'avis que les principes d'équité, de transparence et de saine concurrence ont été grandement servis par l'utilisation d'une telle SDÉ.**

## 2.2 CONSULTATION VISANT À L'ÉLABORATION DES PROPOSITIONS

Il a été mentionné aux Candidats lors de la séance d'information générale du 17 août 2006 que, dans un esprit de transparence, le Processus de consultation et de sélection se voulait de nature interactive. À cette fin, ils ont été avisés que des ateliers de discussion bilatéraux étaient prévus et qu'ils seraient « *invités à soumettre leurs questions, commentaires et suggestions de modifications au projet d'Entente de partenariat faisant l'objet du Volume 2 et aux Exigences techniques faisant l'objet du Volume 3..* »<sup>22</sup>

### 2.2.1 Ateliers de discussion

Pour permettre aux Candidats de mieux comprendre le projet de partenariat envisagé et au Ministre de mieux connaître leurs préoccupations, les Candidats ont été informés qu'un « *minimum de cinq ateliers est organisé entre le 28 août et le 25 septembre 2006* »<sup>23</sup> pour traiter différents sujets. Lors de la séance d'information générale, la possibilité de tenir un atelier additionnel a même été suggérée advenant qu'un ou des Candidats en fassent la demande. Les Candidats ont été informés que ces ateliers bilatéraux seraient tenus dans le respect des principes d'impartialité, de règles de communication avant et durant les ateliers, et d'un nombre limité de collaborateurs pouvant y assister. Comme pour les séances d'information, les Candidats ont été avisés que leur présence était obligatoire.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> 214 personnes ont été accréditées à la SDÉ dont 170 au nom des trois Candidats et 44 pour le Ministère, dont le Vérificateur. Aucun des Candidats n'a inscrit plus de 80% du nombre alloué par Candidat. Au 21 mars 2007, 1 359 documents avaient été déposés dans la SDÉ donnant lieu à 24 477 consultations par les participants des Candidats; ces documents ont été imprimés et téléchargés par ceux-ci en 18 103 et 4 543 occasions respectivement.

<sup>22</sup> A/P, version initiale du 20 juillet 2006, volume 1, page 43, section 4.1.7.

<sup>23</sup> Ibid, page 46, section 4.3.

<sup>24</sup> Ibid, pages 47 et 48.

À la conclusion de cette étape, ce sont neuf ateliers qui, dans un souci de transparence, auront été tenus entre le 28 août et le 8 décembre 2006 avec les Candidats qualifiés. De plus, un atelier additionnel aura été conduit durant la première semaine d'octobre, soit dès après les cinq premiers ateliers, pour donner aux Candidats l'opportunité de questionner et clarifier certains sujets abordés antérieurement. Lors de ces ateliers, le déroulement des discussions a été à l'entière discrétion des Candidats; il est approprié de souligner que tous les ateliers où un seul Candidat était rencontré durant la journée ont été conclus, suite à la décision unilatérale du Candidat concerné, en deçà des temps de rencontre alloués.<sup>25</sup>

En complément à ces dix ateliers de discussion, le Processus a permis aux Candidats intéressés de soumettre au début de 2007 des questions écrites à la Ville de Montréal.<sup>26</sup> Bien que les réponses adressées aux Candidats concernés aient conservé leur caractère confidentiel, par souci de transparence et d'équité, tous les plans et documents fournis par la Ville ont été déposés à la SDÉ; les Candidats ont été informés dudit dépôt par lettre du Représentant du Ministre.

- **J'ai assisté à tous les ateliers de discussion dans leur intégralité et je confirme que les principes établis pour la tenue de ces ateliers ont été respectés en tout temps. Le processus de signature des formulaires de renonciation a été suivi adéquatement et tous les ateliers ont été tenus à l'intérieur des temps impartis.**
- **Je confirme que le souci d'équité et de transparence a été constamment à l'avant plan des interventions des participants du Ministre.**
- **Je suis d'avis que les échanges lors de ces ateliers ont été faits dans le respect d'une saine concurrence entre les Candidats. Je confirme que tous les Candidats ont été traités de façon égale et impartiale et qu'ils ont eu accès à une information de même nature et transparente; tous les Candidats ont bénéficié des mêmes gens pour répondre à leurs interrogations.**
- **Je confirme qu'en aucun temps une question ou une préoccupation soulevée par un Candidat n'a transpiré à une session avec un autre Candidat; le processus des ateliers de discussion a été équitable, impartial et complètement étanche.**

## 2.2.2 Questions écrites

Les Candidats ont été avisés lors des ateliers que, s'ils désiraient une réponse officielle à l'une de leurs questions, ils devraient soumettre par écrit cette question en suivant des procédures précises. Une date limite pour la réception des questions écrites avait été initialement établie au 22 décembre 2006<sup>27</sup>; compte tenu du nombre accru d'ateliers et par souci de transparence, cette date limite a été reportée au 7 février 2007.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> *Transparence* : ces ateliers de discussion représentent près de 100 heures d'échanges bilatéraux orientés vers une meilleure compréhension de l'Entente à être signée et vers l'élaboration de Propositions concurrentielles.

<sup>26</sup> A/P, version finale du 23 février 2007, volume 1, page 47, section 4.3.

<sup>27</sup> A/P, version initiale du 20 juillet 2006, volume 1, page 48, section 4.3 et page 63, section 7.4.

<sup>28</sup> A/P, version finale du 23 février 2007, volume 1, page 64, section 7.4.

Durant cette période, les Candidats ont soumis un total de 397 questions écrites dont un peu plus de 10% ont été répondues de façon confidentielle. Toutes les questions soumises par les Candidats ont été adressées et le 19 février 2007 la dernière réponse était déposée à la SDÉ. Tous les Candidats ont ainsi partagé toutes les questions et réponses non confidentielles.

- **Suite à mes vérifications et suivis, je confirme que toutes les questions ont été soumises dans les délais impartis et adressées avec équité et transparence. Le caractère confidentiel accordé à certaines réponses a toujours été décidé avec un souci constant de respecter une saine et honnête concurrence entre les Candidats.**

### 2.2.3 Révision de l'Entente de partenariat et des Exigences techniques

Dans la version initiale de l'A/P<sup>29</sup>, les Candidats sont invités à soumettre pour le 13 octobre 2006 leurs commentaires et suggestions de modifications relatives à l'Entente de partenariat (E/P) et aux Exigences techniques (ET). Le souci de transparence démontré dans le Processus a plutôt permis aux Candidats de soumettre en deux occasions leurs commentaires sur les documents de l'A/P : dans un premier temps pour le 18 octobre 2006 et puis, sur les versions révisées, pour le 30 novembre 2006. À chaque occasion, la soumission de ces commentaires a été suivie par un atelier de discussion bilatéral où les Candidats ont pu élaborer sur le bien-fondé de leurs suggestions.

Les interactions et échanges lors de tous ces ateliers ont résulté en plusieurs corrections et ajouts aux documents de l'A/P. À cet effet, douze *Addenda*, trois *Clarifications* et plusieurs révisions ont été communiqués aux Candidats par l'entremise de la SDÉ. Je suis d'avis que ce Processus de consultation a permis d'augmenter la compréhension réciproque de l'E/P et de la bonifier. Comme « *il est de l'intention du Ministre de signer l'Entente de partenariat avec le Candidat sélectionné sur la base de cette version révisée et définitive sans négociations ni modifications de substance, sous réserve de l'approbation du Gouvernement.* »<sup>30</sup>, je suis d'avis que l'application des principes d'équité et de transparence démontrée durant ces échanges de consultation sera être bénéfique pour l'étape finale de la *Clôture financière*.

- **Je suis d'opinion que le processus de soumission et de discussion de commentaires sur l'E/P et les E/T a été appliqué dans le respect des principes d'équité et de transparence. Les échanges lors de tous ces ateliers ont été effectués avec le souci de satisfaire les attentes du Ministre et de préserver une juste et saine concurrence; tous les Candidats ont été traités également et impartialement.**

## 2.3 ÉVALUATION DES PROPOSITIONS

L'évaluation des Propositions déposées consiste en la troisième et dernière phase du Processus et celle-ci comprend trois étapes successives qui doivent être satisfaites successivement par une Proposition avant de procéder à l'étape subséquente :<sup>31</sup>

- *première étape* : s'assurer que la Proposition respecte les critères de recevabilité;

<sup>29</sup> A/P, version initiale du 20 juillet 2006, volume 1, page 49, section 4.4.

<sup>30</sup> A/P, version finale du 23 février 2007, volume 1, page 44, section 4.1.9.

<sup>31</sup> Ibid, page 57, section 6.2.

- *deuxième étape* : évaluer les conformités commerciale, technique et financière; et
- *troisième étape* : sélectionner parmi les Propositions recevables et jugées conformes celle offrant le plus bas coût selon les critères établis.<sup>32</sup>

L'évaluation des Propositions soumises a été exécutée par plusieurs comités tel qu'illustré par la *Structure fonctionnelle de gestion et d'évaluation des Propositions* ci-jointe.<sup>33</sup> Ces comités regroupaient plus de cinquante personnes désignées par le Ministre, soit des représentants de PPPQ et du Ministère, soit des conseillers externes. Afin d'ajouter à la neutralité et à l'impartialité du Processus, les comités et sous-comités d'évaluation comprenait en général au moins un membre externe au Ministère et aucune personne ne pouvait participer à plus d'un des comités d'évaluation de conformité commerciale, technique ou financière.

Désigné pour faire partie de ces groupes, tous ces gens ont dû signer suite à leur nomination une nouvelle Déclaration dont les signatures ont été révisées par le *Comité Relations d'affaires et conflits d'intérêts*. Cet exercice a conduit au retrait de deux personnes. Tout comme pour les Déclarations signées au début de l'A/P, j'ai vérifié toutes les Déclarations déposées par les membres de ces comités. Je confirme que toutes les personnes participant à ce Processus d'évaluation se sont déclarées et ont été confirmées exemptes de tout conflit d'intérêts réel ou apparent.

Comme le dépôt des Propositions avait été précédé de certains avis de modification quant à la composition de Candidats qualifiés, une deuxième Déclaration amendée reflétant les changements approuvés a dû être signée. J'ai vérifié également celle-ci et je confirme que tous les membres concernés ont satisfait à cette exigence et qu'aucun conflit apparent ou réel n'a été relevé.

- **Je confirme que tous les membres de la *Structure fonctionnel de gestion et d'évaluation des Propositions* ont dûment signé les deux Déclarations. Mes vérifications ont confirmé que ces exigences ont été accomplies adéquatement et que, le cas échéant, les situations problématiques ont été correctement adressées.**
- **J'ai consulté les CV/profils d'expertise de tous les membres des Comités techniques, financier et de revue diligente. Je suis d'avis que tous ces gens avaient les qualifications professionnelles et l'expertise pertinente pour procéder aux évaluations requises de façon équitable et dans le respect d'une saine concurrence.**

### 2.3.1 Dépôt et Recevabilité

L'A/P stipule que les Candidats qualifiés doivent déposer leur Proposition le 30 mars 2007 pour 15h00, heure de Montréal, au bureau de PriceWaterhouseCooper à Montréal. Il y est indiqué que « *toutes les Propositions reçues après 15h00, heure de Montréal, à la Date du dépôt des Propositions sont retournées à l'expéditeur, sans avoir été ouvertes.* »<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Ibid, page 61, section 6.3.5.

<sup>33</sup> Annexe 1 du présent rapport.

<sup>34</sup> A/P, version finale du 23 février 2007, volume 1, page 58, section 6.3.1 et page 63, sections 7.1, 7.2.

Le Vérificateur confirme que les trois Candidats qualifiés ont déposé leur Proposition dans les délais prescrits. En présence du Vérificateur, un accusé de réception contresigné par le représentant du Candidat et attestant de la réception et du nombre de boîtes et rouleaux déposés leur a été remis par le Représentant du Ministre. Après 15h00 et toujours en présence du Vérificateur, le Représentant du Ministre assisté des membres du *Comité intégrité et sauvegarde des documents* a successivement procédé à l'ouverture de la copie originale de chaque Proposition afin d'en vérifier la recevabilité et, le cas échéant, d'en confirmer l'intégrité et l'entièreté.

Suite à leur analyse, le *Comité de recevabilité* a subséquemment conclu que, selon les termes, conditions et droit établis à la section 6.3.1 de l'A/P, les trois Propositions déposées satisfaisaient aux conditions de cette première étape du Processus et étaient donc déclarées recevables. Le Vérificateur a été présent lors de toutes les activités menant à ces conclusions; je confirme qu'elles se sont déroulées avec probité et dans un souci constant d'équité.

L'intégrité des trois copies originales confirmée, le *Comité Relation d'affaires et conflits d'intérêts* a informé le Vérificateur qu'aucune autre modification à la composition des Candidats qualifiés, autre que celles antérieurement reçues et acceptées, n'avait été ajoutée aux Propositions déposées.<sup>35</sup> La deuxième Déclaration signée par tous avant d'être impliqués dans le Processus d'évaluation, condition préalable à ce qu'un membre d'un Comité ait accès à la salle d'évaluation et aux Propositions, demeurerait donc valide. Les membres des comités et sous-comités d'évaluation ont donc pu procéder à l'évaluation des conformités.

- **J'ai observé que les trois Propositions ont été dûment reçues, tel que requis par l'A/P, dans les délais impartis.**
- **Je confirme avoir suivi toutes les activités menant à la conclusion de recevabilité des trois Propositions déposées. Les critères de recevabilité ont été évalués et appliqués selon les termes établis dans l'A/P et tous les Candidats ont été traités avec probité, équité et dans le respect d'une saine concurrence.**

### **2.3.2 Conformités commerciale, technique et financière**

La deuxième étape du Processus d'évaluation consistait en l'évaluation des conformités commerciale, technique et financière des Propositions reçues. Ces évaluations, du type « réussite/échec », ont été effectuées par le *Comité de conformité commerciale*, par le *Comité technique* et par le *Comité financier* sur la base des critères mentionnés à l'A/P.<sup>36</sup>

Afin d'assurer que toutes les Propositions soient traitées de façon raisonnable et sur une même base, une méthodologie et des grilles d'évaluation ont été définies et utilisées. Ces documents de travail ont été révisés par le *Comité de revue diligente* afin d'assurer l'absence de lacunes parmi les critères d'évaluation, que ces derniers soient raisonnables et qu'ils puissent être appliqués équitablement. Ces outils d'évaluation ont été finalisés avant la remise des Propositions aux divers comités; je confirme que ces grilles d'évaluation ont été utilisées avec

<sup>35</sup> Ibid, page 76, section 8.12.

<sup>36</sup> Ibid, page 57, section 6.2 et pages 58 à 60, sections 6.3.2, 6.3.3 et 6.3.4.

rigueur. Il est important de noter que, dans un souci d'équité et de saine concurrence, le Processus d'évaluation des conformités commerciale et technique a été effectué en l'absence de toute connaissance d'informations financières relatives aux Propositions, notamment leur coût.

Le *Comité de revue diligente* a rencontré à plusieurs reprises les comités et sous-comités d'évaluation afin de s'assurer que la méthodologie préétablie était suivie et que les évaluations étaient appropriées, justifiées et effectuées avec rigueur. En plus de ses propres visites, le Vérificateur a participé à plusieurs rencontres du *Comité de revue diligente* avec les comités et sous-comités d'évaluation. J'ai constaté que les critères d'évaluation ont été effectivement et constamment appliqués avec équité et rigueur.

Tel que mentionné dans l'A/P, le *Comité d'évaluation* s'était réservé le droit de demander aux Candidats « *tous les renseignements nécessaires à la clarification des informations fournies dans sa Proposition ou à la rectification d'un élément de sa Proposition qui serait jugé non conforme.* »<sup>37</sup> Ces renseignements complémentaires devaient être fournis dans des délais établis et le Candidat qualifié ne pouvait en aucun cas modifier son formulaire de prix à la suite d'une telle clarification ou rectification apportée à sa Proposition. Le *Comité des clarifications et rectifications* a invité à quelques reprises les Candidats à soumettre des informations additionnelles. Le Vérificateur a suivi toutes les étapes de cet exercice; je confirme que les Candidats ont été traités impartialement et que des opportunités égales leur ont été offertes de clarifier ou rectifier leur Proposition. Toutes les demandes communiquées aux Candidats ont été répondues dans les délais impartis.

Suite à leurs analyses sur la base des critères mentionnés aux sections 6.3.2, 6.3.3 et 6.3.4 du Volume 1 de l'A/P, les Comités de conformités commerciale, technique et financière ont déclaré les trois Propositions soumises comme étant conformes. Les présidents de ces comités et sous-comités ont individuellement soumis les conclusions de leurs analyses au *Comité d'évaluation* qui les a discutées et diligemment questionnées; le Vérificateur a assisté à toutes ces rencontres.

- **Je confirme que les évaluations effectuées ont été faites avec équité uniquement en fonction des critères spécifiés dans l'A/P et non pas par rapport aux autres Propositions déposées.**
- **Je confirme que les Candidats ont tous été traités équitablement et impartialement lors de l'évaluation des conformités de leur Proposition; d'ailleurs, les évaluations des conformités commerciale et technique ont été effectuées en l'absence de connaissance de toutes données financières.**
- **Je suis d'opinion que les demandes de clarification et rectification ont été déterminées et formulées avec un grand souci d'équité et d'impartialité. Dans le respect d'une saine concurrence, tous les Candidats ont été traités avec honnêteté et de façon égale. Toutes les demandes ont été répondues dans les délais impartis.**

---

<sup>37</sup> Ibid, page 62, section 6.4.

### 2.3.3 Évaluation du coût et sélection du Candidat qualifié

Les conformités commerciale, technique et financière des trois Propositions déposées ayant été établies, le *Comité d'évaluation* a entériné dans leur entièreté les conclusions soumises. Celui-ci a alors procédé à la troisième et dernière étape du Processus d'évaluation, soit la sélection parmi les Propositions reçues et jugées conformes de la Proposition « *offrant le plus bas coût* ». Pour les fins de l'A/P, « *le coût d'une Proposition correspond à la valeur actuelle en date du 1<sup>er</sup> juillet 2007 des paiements de disponibilité requis par le Partenaire privé pour le Partenariat.* ».<sup>38</sup>

En présence du Vérificateur, le *Comité d'évaluation* a procédé à l'ouverture des trois enveloppes scellées contenant l'évaluation du coût des Propositions et à la comparaison des trois formulaires de prix déposés.

- **Je confirme qu'aux fins de l'évaluation du coûts des Propositions, seuls les paiements de disponibilité inscrits au formulaire de prix des Candidats qualifiés ont été pris en compte.**<sup>39</sup>
- **Je confirme que la recommandation du *Comité d'évaluation* correspond à la Proposition, jugée recevable et conforme, offrant le plus bas coût exprimé en valeur actuelle des Paiements de disponibilité proposés.**

## 3. OPINION DU VÉRIFICATEUR DU PROCESSUS DE SÉLECTION

L'objectif de l'A/P était d'inviter les Candidats qualifiés à soumettre leur Proposition avec l'intention de conclure une *Entente de partenariat*. Tel que décrit dans ce deuxième rapport d'étape, en tant que Vérificateur du processus de sélection, j'ai eu l'opportunité d'observer et de suivre le Processus de l'A/P dans son entièreté.

Ainsi, tel que stipulé dans mon mandat, j'ai participé à de nombreuses rencontres et discussions avec le *Comité de sélection* et divers autres comités. J'ai eu l'opportunité de soumettre mes commentaires concernant le Processus de sélection et j'ai participé à plusieurs séances de formation. J'ai été présent lors de toutes les rencontres entre le Ministère et les Candidats qualifiés et j'ai été copié sur tous les échanges écrits entre ceux-ci et le Représentant du Ministre, guichet unique de communication.

J'ai eu accès avec diligence à tous les documents que j'ai demandés et j'ai effectué plusieurs vérifications, notamment à quelques reprises au bureau même du Représentant du Ministre. Toutes ces vérifications et observations ont permis d'étayer ce rapport. Durant la dernière phase de ce Processus de sélection, j'ai suivi et observé toutes les étapes de la réception, du traitement et de l'évaluation des Propositions qui ont conduit à la sélection d'un Candidat qualifié.

<sup>38</sup> Ibid, page 61, section 6.3.5.

<sup>39</sup> Ibid, Annexe 1-9, page 2.

**CONSÉQUEMMENT**, en tant que Vérificateur du processus de sélection, et

**CONSIDÉRANT** mes observations et vérifications effectuées durant cet A/P pour le parachèvement de l'Autoroute 25, je transmets avec assurance au *Comité exécutif* dans ce deuxième rapport mon avis à l'effet que :

- le lancement de l'A/P a été effectué conformément au Processus établi : le Ministère et les Candidats qualifiés ont toujours respecté les règles et conditions prescrites et les séances d'information générales et thématiques ont été réalisées de façon équitable et transparente, avec un souci de saine et honnête concurrence;
- la phase de consultation visant à l'élaboration des Propositions a bénéficié d'une approche très transparente, notamment caractérisée par l'utilisation d'une Salle de documentation électronique, par de nombreux ateliers de discussion, par près de quatre cent questions écrites répondues, et par plusieurs opportunités offertes aux Candidats qualifiés de soumettre leurs commentaires sur l'*Entente de partenariat* et les *Exigences techniques*;
- les processus établis ont toujours été rigoureusement suivis et les Candidats qualifiés ont toujours été traités avec équité, de façon égale, transparente et impartiale, dans le respect et le maintien d'une saine concurrence;
- les Propositions soumises par les trois Candidats qualifiés ont été jugées recevables selon les termes établis dans l'A/P; l'évaluation de leurs conformités commerciale, technique et financière a été faite de façon équitable, objective et uniforme, rigoureusement et uniquement en fonction des critères spécifiés; et que
- durant l'entièreté de cette deuxième grande étape qu'est l'A/P, tous les Candidats qualifiés ont été traités avec équité, impartialité et honnêteté.

En conclusion, je confirme au *Comité exécutif* ma ferme opinion à savoir que le Candidat qualifié sélectionné a été choisi selon un Processus de consultation et de sélection équitable et transparent, dans un climat de saine et honnête concurrence, le tout pour le plus grand bénéfice du Ministre, des Candidats eux-mêmes et du public.

Sous réserve de l'entérinement des conclusions soumises par le *Comité exécutif*, les dernières étapes conduisant à la finalisation de la transaction et devant se conclure par la *Clôture financière* pourraient donc être entreprises avec ledit Candidat qualifié sélectionné.

André Dumais, ing.  
Vérificateur du processus de sélection  
Parachèvement de l'Autoroute 25.

## ANNEXE 1

