

PARACHÈVEMENT DE L'AUTOROUTE 25
EN
PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

RAPPORT FINAL
DU VÉRIFICATEUR DU PROCESSUS
DE CONSULTATION ET DE SÉLECTION

Remis au Comité exécutif

le 18 Septembre 2007

AUX MEMBRES DU COMITÉ EXÉCUTIF

Conformément aux sections 1.7 et 3.3 de l'Appel de qualification et 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 métropolitaine de Montréal, en tant que Vérificateur du processus de consultation et de sélection, tel que requis par mes fonctions je vous sou mets mon rapport final.

Longueuil, le 18 septembre 2007

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

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	4
1. Introduction	6
1.1 Projet	6
1.2 Processus de consultation et de sélection	6
2. Vérification du Processus de consultation et de sélection	7
2.1 Principes d'équité, de transparence et de concurrence	7
2.2 Mandat du Vérificateur du processus	7
3. Encadrement législatif	9
3.1 Politique-cadre	9
3.2 Lois spécifiques au Partenariat	9
3.3 Décrets adoptés	10
4. Sélection du Partenaire privé	11
4.1 Appel de qualification	11
4.2 Appel de propositions	13
4.3 Signature de l'Entente de partenariat	14
5. Conclusions du Vérificateur du processus	15

SOMMAIRE

En décembre 2005, le Gouvernement¹ annonce vouloir réaliser le parachèvement de l'Autoroute 25 dans la région de Montréal en utilisant une approche de partenariat public-privé. 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. Il est établi lors du lancement du Projet que le Partenaire privé sera choisi à la suite d'un Processus de consultation et de sélection (Processus) comportant deux étapes principales, soit un Appel de qualification (A/Q) au terme duquel trois Candidats seront qualifiés et un Appel de propositions (A/P) qui sélectionnera un de ceux-ci. Le Ministère indique alors qu'il appliquera au Processus les principes de transparence, d'équité et de concurrence et que l'ensemble de ce Processus sera examiné par un Vérificateur du processus indépendant (Vérificateur) dont le mandat est d'assurer les autorités gouvernementales et les Candidats qualifiés que ledit Processus a effectivement été équitable, impartial et transparent.

D'un point de vue législatif, ce Projet est encadré notamment par la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructure de transport*, la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* et la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Plusieurs décrets ont aussi été adoptés dont pour l'A/Q les décrets n° 1245-2005 définissant ce projet de partenariat et le n° 1243-2005 concernant l'émission d'un certificat d'autorisation, et pour l'A/P le décret n° 659-2006 déterminant les critères et les modalités d'évaluation des Propositions soumises. Pour la dernière étape suivant l'annonce du Candidat sélectionné, trois autres décrets ont alors été approuvés, soit les n° 564-2007, 565-2007 et 566-2007 afin de permettre la finalisation de la documentation juridique et la conclusion d'une Entente de partenariat (E/P).

L'A/Q a été lancée le 22 décembre 2005 et quatre parties intéressées ont déposé leur candidature, soit *Consortium Nouvelle Route, Infras-Québec A-25, IPE et SNC-Lavalin inc.*. J'ai observé et suivi l'entièreté de toutes les phases de cette première étape; tel que décrit dans mon premier rapport d'étape, je confirme que toutes les candidatures ont été analysées et évaluées de façon objective, uniforme et rigoureuse, uniquement en fonction des critères d'appréciation publiés dans l'A/Q. Tout au long de cette étape, les candidats ils ont été traités avec équité et impartialité, dans un climat de saine et honnête concurrence. Les quatre candidats ont été déclarés qualifiés et trois d'entre eux, soit *Consortium Nouvelle Route, Infras-Québec A-25* et *SNC-Lavalin inc.*, ont été invités à poursuivre le Processus.

L'A/P a été transmis à ces trois Candidats qualifiés le 20 juillet 2007, débutant ainsi la deuxième grande étape du Processus. Tous ont participé activement et ont respecté les diverses obligations stipulées dans l'A/P. Outre des séances d'information générale et thématiques, dix rencontres bilatérales ont permis aux Candidats qualifiés d'obtenir une

¹ À moins d'indication contraire, tous les mots et expressions en majuscule employés dans le présent rapport réfèrent aux définitions énoncées au Glossaire de l'A/P, volume 1, pages vi à xiii.

information transparente et une meilleure compréhension du Projet et de l'E/P. Lors de ces sessions, ils ont pu partager leurs préoccupations et suggestions. J'ai suivi et observé l'entièreté du Processus. Sur la base des critères énoncés à l'A/P, les trois Propositions soumises ont été jugées conformes d'un point de vue commercial, technique et financier. Je confirme que toutes ces évaluations ont été conduites avec objectivité, uniformité et toujours en fonction des critères spécifiés. Je réitère dans ce rapport final que le Candidat sélectionné, *Infras-Québec A-25*, a été déterminé par un Processus très rigoureux, caractérisé par un souci constant d'équité, d'impartialité et de transparence.

L'étape finale menant à la signature de l'E/P a débuté le 20 juin 2007 par une rencontre de démarrage des activités de Clôture financière. Le Vérificateur a assisté à cette première rencontre, de même qu'à plusieurs autres qui ont suivi. Mes vérifications me permettent de confirmer que, tel que stipulé dans l'A/P, la finalisation de la documentation juridique a été faite sans amendement de la version révisée et définitive de l'E/P, à l'exception des modifications mineures visant à inclure les caractéristiques propres à la Proposition d'*Infras-Québec A-25*.

Il est cependant approprié de souligner que, compte tenu de la volatilité actuelle des marchés financiers, il a été jugé raisonnable et plus prudent d'étaler la détermination du Taux d'intérêt de référence sur une période de deux à quatre jours conduisant à la Clôture financière, plutôt que de le maintenir sur une seule journée tel que mentionné dans l'A/P. En effet, il a été considéré qu'il serait vraisemblablement dans le meilleur intérêt du Ministère et du public d'opter pour une approche qui permette de refléter la capacité actuelle des marchés financiers à répondre aux besoins des sommes visées. Je considère que cet ajustement du Processus à une situation financière exceptionnelle, totalement imprévisible et inconnue lors de la publication de l'A/P n'affecte en rien l'intégrité dudit Processus. Je suis d'avis que cette adaptation respecte le principe d'équité en maintenant le Candidat sélectionné dans la même situation qu'originellement envisagée et en ne le favorisant aucunement relativement aux deux autres Candidats qualifiés.

Le Processus mis en place pour le projet du parachèvement de l'Autoroute 25 s'est dûment terminé le 13 septembre 2007 par la Clôture financière et l'entrée en vigueur de l'E/P.

Tel que spécifié dans mon mandat, je confirme avoir eu accès à toutes les informations dont j'ai fait la demande, avoir observé et participé à plusieurs rencontres, avoir effectué de nombreuses vérifications et avoir suivi l'entièreté de ce Processus. Sur cette base, je transmets au Comité exécutif ma ferme conviction que la sélection de la candidature d'*Infras-Québec A-25* à titre de Partenaire privé pour ce Projet a été le résultat d'un Processus totalement équitable, impartial et transparent qui s'est déroulé dans un climat de saine et honnête concurrence.

1. INTRODUCTION

Ce troisième et dernier rapport conclut la vérification du Processus de consultation et de sélection d'un Partenaire privé pour le parachèvement de l'Autoroute 25 dans la région de Montréal.

1.1 Projet

En décembre 2005, le Gouvernement annonce vouloir réaliser le parachèvement de l'Autoroute 25 dans la région de Montréal en utilisant une approche de partenariat public-privé (PPP). 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.²

Le Ministère du Transport souligne alors vouloir préconiser « *une approche de PPP pour une portion du Projet afin de mettre à profit l'expertise du secteur privé. Il compte sur une participation importante du secteur privé en ce qui a trait au partage des responsabilités et des risques ainsi qu'au financement dans le cadre notamment d'un péage auprès des usagers* »³. Le Gouvernement indique envisager une approche selon laquelle « *une entreprise ou un consortium d'entreprises assumera, à titre de Partenaire privé, les responsabilités de conception, construction, financement, exploitation et entretien d'une portion du Projet, notamment les voies rapides, le pont enjambant la rivière des Prairies et le système de péage.* »⁴

1.2 Processus de consultation et de sélection

Il est établi lors du lancement du Projet que le Partenaire privé sélectionné pour conclure une E/P sera choisi à la suite d'un Processus comportant deux étapes principales, soit :

- un A/Q au terme duquel trois candidats seront qualifiés; et
- un A/P qui déterminera parmi ces Candidats qualifiés le Partenaire privé avec lequel le Ministre a l'intention de conclure une E/P.⁵

Suite à l'annonce du Candidat sélectionné, une dernière étape conduisant à la Clôture financière sera alors entreprise, en l'occurrence et sans ordre particulier, la finalisation de la documentation juridique donnant effet à l'E/P et aux ententes relatives au Financement initial et l'obtention de l'autorisation requise du Gouvernement pour conclure ladite entente.⁶

² A/Q, page 7, section 1.2 et A/P, 23 février 2007, page 1, section 1.1.

³ A/Q, page 7, section 1.1.

⁴ Ibid 3.

⁵ Ibid 3, page 18, section 3.1.

⁶ A/P, volume 1, page 44, section 4.1.12 et Addenda n° 13 émis le 6 juin 2007.

Dans le présent rapport, A/P, volume 1 réfère au document publié le 30 janvier 2007 et à toutes les modifications transmises subséquemment par le biais des addendas, des questions-réponses et de la version finale de l'E/P, y compris les Exigences techniques.

2 VÉRIFICATION DU PROCESSUS DE CONSULTATION ET DE SÉLECTION

Dans l'A/Q rendu public le 22 décembre 2005, le Ministère signifie clairement aux intéressés qu'il « *appliquera au processus de sélection, pour les fins d'attribution de l'Entente de partenariat, les principes de transparence, d'équité et de concurrence.* »⁷ À cette fin, l'article 22 de l'annexe du Décret n° 1245-2005 et l'article 30 de l'annexe du Décret n° 659-2006 stipulent que « *l'ensemble du processus de sélection est examiné par un vérificateur de processus indépendant.* »

2.1 Principes d'équité, de transparence et de concurrence

Le principe d'équité consiste à reconnaître le droit de tous et de chacun à un traitement juste. L'application de ce principe exige une vigilance continuelle pour s'assurer que toutes les Candidatures sont traitées sur un même pied d'égalité et avec toutes les nuances que l'équité exige. Ainsi, tous les Candidats doivent avoir accès aux mêmes informations, en même temps, être sujets aux mêmes évaluations et être rigoureusement traités de façon juste, égale et impartiale à toutes les étapes du Processus.

La transparence du Processus doit se manifester, notamment, par l'accès pour tous les Candidats à une information la plus complète possible sur le Projet et sur le Processus. Il est opportun de souligner toutefois que l'application du principe de transparence comporte intrinsèquement certaines limites reliées à des éléments qui seraient temporellement sensibles et/ou confidentiels. Un Processus transparent contribue à un traitement équitable.

L'application d'une saine concurrence entre les Candidats assure d'une part une rivalité loyale entre plusieurs entreprises pour la signature d'une E/P et confirme d'autre part que les mêmes règles de communication, d'interprétation et d'évaluation ont été appliquées tout au long dudit Processus. À cet effet, l'absence de tout conflit d'intérêts de la part des gens impliqués et un sens aigu d'ordre et de confidentialité dans le traitement des documents déposés par les parties intéressées sont primordiaux.

2.2 Mandat du Vérificateur du processus

Comme l'A/Q le souligne⁸, 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. »*⁹

⁷ A/Q, page 7, section 1.1.

⁸ Ibid 7, page 10, section 1.7.

⁹ A/P, volume 1, page 7, section 1.5.

L'A/P indique également que dans un souci de transparence :

« ... 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. »¹⁰

Dans le cadre de ce mandat, le Vérificateur à titre d'observateur externe et indépendant assume notamment les devoirs et les fonctions suivantes :

- prendre connaissance des documents contractuels relatifs au Processus ainsi que des documents internes au Ministère définissant les règles qui encadrent le processus d'acquisition spécifique du Projet;
- assister à toutes les réunions entre l'équipe de projet et les Candidats pendant le Processus;
- assister à toutes les réunions du Comité de sélection;
- assister aux réunions des divers sous-comités relevant du Comité de sélection, qu'il juge opportun;
- vérifier que tous les Candidats ont accès aux mêmes informations en même temps aux fins de l'élaboration de leur Proposition;
- vérifier que toutes les Candidatures sont évaluées de façon objective et uniforme en fonction des critères d'évaluation publiés dans l'A/Q;
- vérifier que toutes les Propositions sont évaluées de façon objective et uniforme en fonction des critères d'évaluation publiés dans l'A/P;
- vérifier que la négociation avec le Candidat sélectionné pour conclure une E/P soit menée de manière à ne pas contrevenir aux prescriptions des documents de l'A/P;
- fournir à la demande du Comité exécutif tout avis, se rapportant à l'équité et à la transparence, relativement au Processus.

Au cours du Processus, le Vérificateur avise immédiatement le Comité exécutif s'il juge que des irrégularités sont susceptibles de se produire ou ont eu lieu et ce, afin de les prévenir ou corriger, le cas échéant. Dans l'exercice de son mandat, il est clairement établi 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. Il est tenu informé de tous les documents et activités associés au Processus.

Le Vérificateur à titre d'observateur externe et indépendant doit, sur la base de ses vérifications et fonctions, être en mesure de confirmer :

- que la sélection des Candidats qualifiés et celle du Candidat sélectionné ont été réalisées en toute équité et impartialité par une application uniforme et entière des règles et Processus établis;
- qu'une juste et saine concurrence a été respectée, 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.

¹⁰ Ibid 9, page 51, section 4.5.

- **Je confirme, à titre de Vérificateur, avoir eu accès à toutes les informations et les documents dont j'ai fait la demande. Ces informations ont été mises en tout temps à ma disposition avec diligence et entièreté.**
- **J'ai participé à plusieurs rencontres de formation concernant divers aspects du Processus. J'ai observé avec attention toutes les étapes de l'A/Q, de l'A/P et de la Clôture financière et j'ai effectué de nombreuses vérifications.**
- **J'ai déposé deux rapports d'étape où j'ai confirmé sur la base de mes observations et vérifications que les Processus d'A/Q et d'A/P avaient été réalisés de façon équitable et transparente.¹¹ Ces deux rapports ont été rendus publics.**

3. ENCADREMENT LÉGISLATIF

3.1 Politique-cadre

En juin 2004, le Gouvernement a présenté sa *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*. À l'instar de plusieurs gouvernements, cette politique reflète l'intention du gouvernement du Québec de recourir davantage à ce mode de réalisation de projet afin « *d'obtenir des services de meilleure qualité au meilleur coût, faire appel à l'innovation et à l'expertise du secteur privé lorsque cela s'avère avantageux, réduire les coûts, les délais et les risques inhérents aux projets d'infrastructures ou de prestation de services et tirer pleinement avantage de la concurrence.* »¹²

Parmi les principes directeurs établis pour aider les organismes publics à privilégier les meilleures pratiques et pour favoriser l'adhésion des acteurs concernés, il est stipulé qu'un processus transparent et équitable doit être utilisé. Ce principe directeur vise à « *démontrer aux citoyens la crédibilité du processus et leur garantir que, lorsque retenue, la solution du PPP offre la meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis et pour favoriser une saine concurrence en assurant aux entreprises soumissionnaires un traitement équitable lors de la sélection des partenaires.* »¹³

3.2 Lois spécifiques au Partenariat

Les documents de l'A/Q et l'A/P¹⁴ rappellent que les principales lois encadrant le développement et la réalisation du Partenariat pour le parachèvement de l'Autoroute 25 sont notamment :

- *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructure de transport*¹⁵ qui permet au Ministre de définir le projet de partenariat avec l'autorisation du Gouvernement;

¹¹ Rapport n° 1 présenté au Comité exécutif le 22 mars 2006 et Rapport n° 2 présenté le 11 mai 2007.

¹² Politique cadre sur les partenariats public-privé, juin 2004, message de la Présidente du Conseil du trésor.

¹³ Ibid 12, page 3.

¹⁴ A/Q, page 17, section 2.7 et A/P, volume 1, page 33, section 2.7.

¹⁵ L.R.Q., chapitre P-9.001.

- *Loi sur l'administration publique*¹⁶ qui détermine les critères et modalités qui s'y appliquent, lesquels sont approuvés par le Gouvernement;¹⁷
- *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*;¹⁸ et
- *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁹.

Dans un esprit de transparence, l'A/Q avise clairement les Candidats que « *toutes les lois et tous les règlements des gouvernements du Québec et du Canada devront être respectés.* »²⁰ De plus, l'A/P souligne « *qu'il n'est pas exclu que des dispositions législatives et réglementaires soient adoptées afin de compléter, sous certains aspects, le cadre législatif actuel.* »²¹

3.3 Décrets adoptés

APPEL DE QUALIFICATION

Le 14 décembre 2005, le Gouvernement adopte deux décrets concernant le projet de parachèvement de l'Autoroute 25 :

- Le Décret n° 1245-2005 ordonnant que « *le ministre des Transports soit autorisé à définir le projet de partenariat pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien d'une portion du parachèvement de l'autoroute 25 dans la région métropolitaine de Montréal et à procéder à un appel de qualification.* » Ce décret repose principalement sur l'Article 2 de la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport*;
- le Décret n° 1243-2005 ordonnant « *qu'un certificat d'autorisation soit délivré en faveur du ministre des Transports relativement au projet de prolongement de l'autoroute 25 entre l'autoroute 440 et le boulevard Henri-Bourassa sur le territoire des villes de Laval et de Montréal,* » selon les conditions énumérées. Ce décret repose sur la *Loi sur la qualité de l'environnement* et sur le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*.²²

L'A/Q souligne d'ailleurs qu'avant de commencer les travaux, le Partenaire privé devra satisfaire les exigences environnementales énoncées au CAR et au CAC mais également toutes celles découlant d'autres dispositions prévues aux lois et règlements en vigueur au Québec ainsi qu'à celles découlant du processus d'autorisations environnementales du gouvernement fédéral.²³

APPEL DE PROPOSITIONS

Le 28 juin 2006, le Gouvernement adopte le Décret n°659-2006 « *autorisant le Ministre à procéder à l'A/P et à déterminer les critères et les modalités suivant lesquels les*

¹⁶ L.R.Q., chapitre A-6.01.

¹⁷ L.R.Q., chapitre P-9.001, article 3.

¹⁸ L.R.Q., chapitre A-7.002, sanctionné le 17 décembre 2004.

¹⁹ L.R.Q., chapitre Q-2, section IV.1, articles 31.2, 31.3 et 31.5.

²⁰ A/Q, page 17, section 2.7.

²¹ A/P, volume 1, page 33, section 2.7.

²² R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 9, a. 2.

²³ A/Q, page 15, section 2.4.

Propositions soumises par les trois Candidats qualifiés seront évaluées. »²⁴ Les critères et les modalités déterminés par le Ministre et joints en annexe à ce décret sont d'ailleurs inscrits dans l'A/P.

Le 20 juillet suivant, l'A/P pour le parachèvement de l'Autoroute 25 est lancé et le Volume 1, *Directives aux Candidats qualifiés*, est transmis aux trois Candidats qualifiés.

CLÔTURE FINANCIÈRE

Suite à l'annonce du Candidat sélectionné et à l'autorisation par le Conseil du trésor à conclure une E/P pour le parachèvement de l'Autoroute 25, trois nouveaux décrets sont adoptés le 27 juin 2007 pour permettre la finalisation de la transaction, nommément la finalisation de la documentation juridique et la signature de ladite Entente :

- le Décret n° 564-2007 autorise la Ministre des Transports à conclure une E/P avec le Candidat sélectionné;
- le Décret n° 565-2007 ordonne que les articles 23 à 27 et 29 de la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport* entrent en vigueur le 15 août 2007; et
- le Décret n° 566-2007 ordonne que l'annexe du Décret n° 292-93 du 3 mars 1993 soit modifiée de façon à ajouter aux routes sous la gestion du Ministre des Transports les portions de routes locales situées sur le territoire des villes de Laval et de Montréal. Celles-ci sont énumérées en annexe dudit décret prenant effet le 15 août 2007.

4. SÉLECTION DU PARTENAIRE PRIVÉ

La sélection du Partenaire privé avec lequel une E/P est conclue pour le parachèvement de l'Autoroute 25 a été déterminée par un Processus comportant trois grandes étapes.

4.1 Appel de qualification

L'A/Q lancé le 22 décembre 2005 avait pour but de donner l'opportunité aux parties intéressées de démontrer leur intérêt, leur expérience, leur expertise, leurs ressources, leur potentiel et toutes les autres qualités requises pour mener à bien un tel Partenariat. Dans son premier rapport d'étape, le Vérificateur souligne notamment que cet A/Q a fait l'objet d'un plan de communication élaboré pour assurer la transparence de l'annonce et rejoindre un très large auditoire.²⁵

L'A/Q avait pour objectif de retenir trois Candidats qualifiés qui seraient invités à poursuivre ledit Processus de sélection. Pour se qualifier, les parties intéressées devaient fournir dans leur dépôt de Candidature une démonstration de :

- «Leur capacité technique à concevoir et à construire l'Infrastructure, y compris un système de péage;
- Leur capacité technique à exploiter et à entretenir l'Infrastructure, y compris un système de péage;

²⁴ A/P, volume 1, page 34, section 2.7.

²⁵ Rapport n° 1 du Vérificateur présenté au Comité exécutif le 22 mars 2006 et rendu public le 26 avril 2006.

- *Leur capacité à financer les travaux et leur compétence dans la mise en place d'un financement tel que celui qui est requis pour atteindre les objectifs du Partenariat proposés par le Gouvernement. »*²⁶

Une séance d'information et une visite du site ont été tenues le 16 janvier 2006 et les parties intéressées avaient jusqu'au 10 février suivant pour soumettre leurs questions. Les candidatures devaient être déposées au plus tard vendredi le 3 mars 2006.²⁷ Quatre parties intéressées ont déposé leurs documents dans les délais impartis, soit :

- *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 A-25* 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.
- *IPE* composé de Itinere-Sacyr-Somague, Pomerleau, EBC, Tecsub et Buckland & Taylor; et
- *SNC-Lavalin inc.* composé de SNC-Lavalin, Simard-Beaudry, American Bridge, Dessau-Soprin et T.Y. Lin International;

J'ai observé et suivi dans son entièreté toutes les phases du processus de l'A/Q. Au terme de cette première grande étape, quatre candidatures ont été déclarées qualifiées et, tel que stipulé, trois ont été invitées à poursuivre le Processus, en l'occurrence : *Consortium Nouvelle Route*, *Infras-Québec A-25* et *SNC-Lavalin inc.*

Dans mon Rapport n° 1, je confirme en plus amples détails que la détermination de ces trois Candidats qualifiés a été le résultat d'un Processus de sélection où tous les Candidats ont été analysés et évalués de façon objective, uniforme et rigoureuse, uniquement en fonction des critères d'appréciation publiés dans l'A/Q.

- **Je réaffirme que toutes les candidatures soumises ont été traitées tout au long de cette première étape de l'A/Q avec équité et impartialité, dans un climat de saine et honnête concurrence.**

4.2 Appel de propositions

Suite à l'adoption du Décret n° 659-2006, l'A/P constituant la deuxième grande étape du Processus de sélection a été transmis aux trois Candidats qualifiés le 20 juillet 2007. Je confirme que ceux-ci ont tous déposé dans les délais impartis leur Convention de soumission dûment signée. Dans un souci de transparence, des séances multilatérales d'information générale et thématiques ont été tenues avec les Candidats qualifiés du 17 au 25 août 2007. Ces premiers échanges ont été suivis par dix rencontres bilatérales qui ont permis aux Candidats d'obtenir une meilleure compréhension du Projet et un partage de leurs préoccupations et suggestions. Dans mon Rapport n° 2, je confirme avoir assisté

²⁶ A/Q, page 18, section 3.1.1.

²⁷ Ibid 26, page 19, section 3.2.

à toutes ces rencontres; je réitère qu'elles se sont toutes déroulées avec un souci constant d'équité et d'impartialité, dans le plus grand respect d'une saine concurrence.²⁸

Les trois Candidats qualifiés ont soumis près de quatre cent questions écrites qui ont toutes été adressées. Ils ont été invités à deux reprises à soumettre leurs commentaires sur le projet d'E/P devant être signé. Je suis d'opinion que tous ces exercices ont grandement contribué à l'application des principes d'équité et de transparence au Processus de sélection.

Le 30 mars 2007, trois Propositions ont été déposées dans les délais impartis et leur recevabilité a été confirmée. J'ai observé toutes ces phases du Processus et j'ai élaboré dans mon second rapport sur mes conclusions concernant le processus d'évaluation des conformités commerciale, technique et financière. Je considère que ces évaluations de leurs conformités ont été faites de façon objective, uniforme et rigoureuse, toujours en fonction des critères spécifiés dans l'A/P. Les trois Propositions déposées ayant été déclarées entièrement conformes, la sélection du Partenaire privé a été ultimement déterminée par l'ouverture, en présence du Vérificateur, des trois enveloppes scellées contenant l'estimation faite par les Candidats qualifiés du coût de leur Proposition en termes de « *la valeur actuelle en date du 1^{er} juillet 2007 des paiements de disponibilité requis par le Partenaire privé pour le Partenariat* »²⁹

Le 6 juin 2007, l'addenda n° 13 révisant d'une part les dates de l'annonce du Candidat sélectionné et de la signature de l'E/P, et d'autre part la section 4.1.11 de l'A/P, a été transmis aux Candidats qualifiés. Le 8 juin suivant, *Concession A25, S.E.C (Infras-Québec A-25)* a été informé par la Ministre que le Comité de sélection avait sélectionné leur Proposition pour le Projet. Le lendemain le 9 juin 2007, l'annonce dudit Candidat sélectionné a été rendue publique lors d'une conférence de presse et par communiqué. Quelques jours plus tard, le Rapport n° 2 du Vérificateur était également rendu public.

- **Je réitère dans ce rapport final que mes observations et vérifications me permettent d'affirmer sans hésitation que les processus établis pour l'A/P ont toujours été rigoureusement suivis et que tous les Candidats qualifiés ont été traités avec un souci constant d'équité et avec impartialité.**

4.3 Signature de l'Entente de partenariat

Tel que stipulé à l'A/P et à la Convention de soumission, le Candidat sélectionné disposait de cinq jours ouvrables pour soumettre au Ministre une lettre de crédit irrévocable d'un montant additionnel de trois millions de dollars.³⁰ Je confirme que le Candidat sélectionné a déposé dans les délais prescrits une lettre de crédit conforme aux besoins.

²⁸ Rapport n° 2 rendu public le 13 juin 2007.

²⁹ A/P, volume 1, page 61, section 6.3.5.

³⁰ Ibid 29, page 44, section 4.1.11; Addenda n° 13 et *Convention de soumission*, page 7, article 3.

Le 20 juin 2007, en présence du Vérificateur, une rencontre de démarrage des activités de Clôture financière a réuni des représentants du Candidat sélectionné, du MTQ et de PPPQ. Différents groupes de travail ont alors été établis pour finaliser la documentation juridique donnant effet à l'E/P et aux ententes relatives au Financement initial. Le Vérificateur a suivi de près et observé cette dernière étape. J'ai participé à plusieurs rencontres de travail et j'ai constaté que toutes ces discussions se sont déroulées dans le respect des règles établies dans l'A/P et la Convention de soumission.

Dans l'A/P, les Candidats ont été clairement informés que leur Proposition devait être fondée sur la version révisée et définitive de l'E/P et des Exigences techniques et qu'« *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.* »³¹ L'A/P stipule également que « *la finalisation de la documentation juridique doit se faire sans amendement de la version révisée et définitive de l'Entente de partenariat, à l'exception de modifications mineures visant à inclure des caractéristiques propres à la Proposition du Candidat sélectionné.* »³² Mes nombreuses vérifications me permettent de confirmer que l'E/P signée est bien cette version révisée et définitive et que celle-ci n'a subi aucune modification, à l'exception de celles mineures et nécessaires pour inclure les caractéristiques spécifiques de la Proposition d'*Infras-Québec A-25*.

VOLATILITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

Il est approprié de souligner qu'un aspect du processus concernant la détermination du Taux d'intérêt de référence a été révisé compte tenu de la situation actuelle des marchés financiers. Il était prévu dans l'A/P que ce taux devait être établi au choix du Candidat sélectionné à une date parmi les cinq jours ouvrables menant à la Clôture financière.³³

Quoique, comme stipulé par l'A/P, le choix d'une date ait été fait par le Candidat un mois avant la Clôture financière prévue, il a été jugé plus raisonnable et prudent de revoir cet aspect du processus et de procéder à la détermination dudit Taux d'intérêt de référence sur une période plus longue, soit de deux à quatre jours se terminant avec la Clôture financière. Il a été considéré qu'il serait vraisemblablement dans le meilleur intérêt du Ministère et du public d'opter pour une telle approche afin de refléter la capacité actuelle des marchés financiers à répondre aux besoins des sommes visées.

Je considère que cette adaptation du Processus à une situation financière exceptionnelle, totalement imprévisible et inconnue lors de la publication tant de la première émission de l'A/P en juillet 2006 que lors de sa version amendée du 31 janvier 2007, n'affecte en rien l'intégrité du Processus. En effet, cette approche révisée à l'avantage du Ministère et du public maintient le Candidat sélectionné dans la même situation qu'originellement envisagée si la totalité des transactions financières avait pu être exécutée en une seule

³¹ Ibid 29, page 43, section 4.1.9.

³² Ibid 29, page 44, section 4.1.12.

³³ Ibid 29, page 67, section 7.10.

journée. Cette adaptation est équitable car elle ne favorise aucunement le Candidat sélectionné relativement aux deux autres Candidats.

- **Je confirme que l'E/P signée par les Partenaires est la version révisée et définitive du 23 février 2007 et que celle-ci n'a subi aucun amendement, à l'exception de modifications mineures nécessaires pour inclure les caractéristiques spécifiques de la Proposition d'*Infras-Québec A-25*.**
- **Je suis d'opinion que l'ajustement apporté au processus concernant l'établissement du Taux d'intérêt de référence sur une période de deux à quatre jours représente une adaptation raisonnable face à une situation totalement exceptionnelle et imprévisible des marchés financiers. De plus, je suis d'avis que l'équité entre tous les Candidats qualifiés a été entièrement préservée.**

Le Processus de consultation et de sélection mis en place pour le projet du parachèvement de l'Autoroute 25 s'est dûment terminé le 13 septembre 2007 par la Clôture financière et l'entrée en vigueur de l'E/P.

5. CONCLUSIONS DU VÉRIFICATEUR DU PROCESSUS

Tel que mandaté par mes fonctions, j'ai suivi et observé dans son entièreté le déroulement du Processus de consultation et de sélection d'un Partenaire privé pour le parachèvement de l'Autoroute 25. À toutes les étapes de ce Processus, j'ai eu accès à tous les documents que j'ai demandés et j'ai assisté à moult rencontres de l'équipe du Projet et à toutes celles impliquant les candidats.

J'ai vérifié et constaté que les processus établis ont toujours été rigoureusement suivis et que toutes les évaluations ont toujours été effectuées équitablement, avec impartialité et de façon transparente en regard des prescriptions décrites dans les documents de l'A/Q et de l'A/P. En tout temps, j'ai observé et constaté que les Candidats qualifiés ont été traités honnêtement dans un climat de saine concurrence. Dans mes deux rapports d'étape j'ai communiqué mon opinion sur la qualité et la rigueur des processus appliqués en élaborant en plus amples détails sur les observations et vérifications que j'ai effectuées. Suite à la sélection du candidat invité à devenir Partenaire dans ce PPP, j'ai observé les dernières étapes conduisant à la Clôture financière. Je considère que celles-ci ont été accomplies dans le respect des règles établies.

En conclusion, sur la base des observations et vérifications effectuées, je confirme au Comité exécutif ma ferme opinion à l'effet que la sélection de *Infras-Québec A-25* à titre de Partenaire privé pour le parachèvement de l'Autoroute 25 a été le résultat d'un Processus de consultation et de sélection entièrement et totalement équitable, impartial et transparent, qui s'est déroulé dans un climat de saine et honnête concurrence.

André Dumais,
Vérificateur du processus de consultation et de sélection