

**Parachèvement de l'autoroute 30
en partenariat public-privé**

**Rapport No. 1
du vérificateur du processus**

Présenté au comité exécutif

Le 12 février 2007

AUX MEMBRES DU COMITÉ EXÉCUTIF

Conformément aux sections 1.7 et 3.3 de l'Appel de qualification pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation, l'entretien et la réhabilitation du parachèvement en mode de partenariat public-privé de l'autoroute 30 dans la région de Montréal, le paragraphe 28 du Décret 983-2006, le Glossaire de l'Appel de qualification et l'Annexe 3 dudit Appel de qualification, en tant que vérificateur du processus, et tel que requis par mes fonctions, je vous sou mets mon premier rapport d'étape.

Montréal, ce 12 février 2007,

Original signé par :
Me Marc-André Patoine, avocat,
Vérificateur du processus

Table des matières

Sommaire	4
1. Le projet	5
2. Le processus de sélection.....	6
A) L'encadrement légal	6
B) Les deux principales étapes du processus de sélection	6
C) L'évaluation	7
3. Le vérificateur du processus de sélection	8
4. Les concepts.....	9
A) La transparence	9
B) L'équité	10
C) La saine concurrence.....	11
5. Les étapes du processus relativement à la qualification des candidatures	13
A) L'Avis d'Appel de qualification	13
B) L'inscription au SEAO	14
C) La séance d'information et la visite des lieux.....	15
D) La période de questions et d'addenda.....	15
E) L'ouverture des candidatures	16
F) L'évaluation des candidatures	16
G) La recevabilité	17
H) Les relations d'affaires et les conflits d'intérêts	17
I) Les comités techniques et de finance	18
J) Le comité d'évaluation.....	18
K) La saine concurrence	19
6. Les conclusions	21
A) Un processus transparent	21
B) Un processus équitable	21
C) Un processus qui favorise une saine concurrence.....	21
D) Un processus conforme à l'Appel de qualification.....	21
E) Le choix des candidats	22
Annexe A - Rencontres du vérificateur du processus avec les comités.....	23

Sommaire

Le 5 novembre 2006, les premiers ministres et ministres des gouvernements du Canada et du Québec annonçaient le lancement de l'Appel de qualification pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation, l'entretien et la réhabilitation du parachèvement en mode de partenariat public-privé de l'autoroute 30 dans la région de Montréal.

Le 8 novembre 2006, les avis de l'Appel de qualification étaient publiés.

Le 22 novembre 2006, une séance d'information et une visite des lieux se réalisaient.

Du 8 novembre au 15 décembre 2006, les personnes intéressées pouvaient poser des questions relatives à l'Appel de qualification.

Le 17 janvier 2007, avait lieu le dépôt des candidatures.

L'évaluation s'est faite par le comité de sélection composé, tel que prévu à l'Annexe du décret 983-2006 du gouvernement du Québec par des représentants du MTQ et de Partenariats public-privé Québec ainsi que d'experts ou conseillers provenant de disciplines appropriées. Le comité de sélection déterminait la recevabilité, analysait et évaluait les candidatures.

L'objectif de l'évaluation était de mesurer la capacité et l'expérience à concevoir, construire, financer, exploiter, entretenir et réhabiliter des projets comparables au Parachèvement en PPP de l'A-30. Les Candidatures ont été évaluées autant d'un point de vue technique que financier en utilisant les critères de la grille d'évaluation.

Comme vous pourrez le constater à la lecture du présent rapport, je suis très satisfait de la façon dont l'évaluation s'est réalisée. J'ai pu constater un professionnalisme de haut niveau. Les candidatures ont été évaluées par des comités, sur un pied d'égalité, de façon transparente, équitablement et conformément à l'Appel de qualification. Lors de mes visites dans les différents comités, je n'ai senti aucune réserve à mon égard, tous s'exprimaient clairement, en toute liberté, avec connaissance de leur domaine d'expertise et avec conscience de leur responsabilité d'évaluer équitablement.

Le choix des trois candidats qualifiés et appelés à l'Appel de propositions à savoir :

- Infras-Québec A-30
- Nouvelle Autoroute 30
- SNC-Lavalin

est le résultat d'un processus de sélection que j'ai vérifié et qui s'avère transparent, équitable et favorisant la saine concurrence. Le quatrième candidat Consortium Autoroutes du Québec (CAQ) s'est qualifié mais ne sera pas appelé dans la seconde phase à moins qu'un candidat sélectionné et appelé ne se désiste.

1. Le projet

Le 5 novembre 2006, les gouvernements du Canada et du Québec annonçaient le parachèvement de l'autoroute 30 en ces termes :

« Le premier ministre du Canada, Stephen Harper, et le premier ministre du Québec, Jean Charest, accompagnés du ministre fédéral des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités, Lawrence Cannon, du ministre fédéral des Travaux publics et des Services gouvernementaux, Michael M. Fortier, du ministre des Transports du Québec et ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale, Michel Després, et du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec et ministre responsable de la Montérégie, Jean-Marc Fournier, ont annoncé aujourd'hui le lancement de l'appel de qualification en vue de cerner des partenaires privés potentiels pour l'exécution du Parachèvement de la partie Ouest de l'autoroute 30 dans le cadre d'un partenariat public-privé.¹ »

Cette annonce conjointe est le fruit d'une entente Canada-Québec².

La localisation et la description des différentes parties du Parachèvement de l'autoroute 30 apparaissent à la page 9 de l'Appel de qualification et la description des principales techniques apparaissent à l'Annexe 2 de l'Appel de qualification.

Essentiellement, les travaux se répartissent en trois parties soit les parties : Ouest, Est et Centrale.

La partie Ouest totalise 42 km d'autoroute et plusieurs ouvrages d'art majeurs (tunnel, ponts, échangeurs) entre Vaudreuil-Dorion et Châteauguay.

La partie Est s'étend de l'autoroute 30 actuelle à St-Constant jusqu'à l'échangeur Jean-Leman dans la municipalité de Candiac sur une distance d'environ 12,2 km.

La partie Centrale comprend un tronçon autoroutier mis en service en 1992 d'environ 12 km dont 9 km entre la jonction de l'autoroute 30 existante avec la route 138 à Châteauguay et le nouvel échangeur projeté au sud de St-Constant.

Au terme de l'entente de partenariat, le partenaire privé assumera la responsabilité de concevoir, construire, financer, exploiter, entretenir et réhabiliter la partie Ouest. Le ministre des Transports (ministre) considère la possibilité de confier aussi au partenaire sélectionné l'exploitation, l'entretien et la réhabilitation de la partie Est ainsi qu'une section de 9 km de la partie Centrale.³

¹ 5 novembre 2006, site du cabinet du premier ministre du Canada, Lévy (Québec), <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1391>.

² Dont l'entente Canada-Québec, Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, Entente sur le volet 1, du mois de mai 2004, publié sur le site du Ministère du Transport.

(http://www1.mtq.gouv.qc.ca/fr/regions/monteregie_ouest/a30_projet/index.as), www.autoroute30.qc.ca et l'Agence des PPP Québec (http://www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp?page=autoroute_30_fr&lang=fr)

³ Appel de qualification, p. 9.

2. Le processus de sélection

A) L'encadrement légal

L'encadrement légal tant québécois que canadien est mentionné à l'article 2.5 de l'Appel de qualification. Les accords de commerce sont mentionnés à l'article 2.6. Les différentes approbations gouvernementales sont prévues à l'article 2.4.

Dans l'encadrement légal québécois, il y a plusieurs lois et décrets mentionnés dont celui portant le numéro 983-2006, du 25 octobre 2006, qui se réfère à l'intention du ministre de procéder au parachèvement de l'autoroute 30 en mode partenariat public-privé et à l'entente du 12 mai 2004 intitulée Canada-Québec Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, entente sur l'autoroute 30 (volet 1). Ce décret se base sur l'article 2 de la Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport (L.R.Q., c. P-9.001) qui stipule que le ministre, avec l'autorisation du gouvernement, définit le projet de partenariat et, sous réserve de la Loi sur l'administration publique (L.R.Q., c. A-6.01), détermine les règles qui s'y appliquent. Se référant à l'article 60 de la Loi sur l'administration publique, il confirme que le Conseil du trésor a autorisé le ministre à conclure un contrat selon les conditions différentes de celles qui lui sont applicables en vertu d'un règlement visé à l'article 59 de cette loi.

En vertu de cette autorisation, le ministre peut mettre sur pied un processus de sélection d'un partenaire comportant un Appel de qualification préalable et un Appel de propositions. Enfin, il rappelle que, selon l'article 3 de la Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport, les propositions soumises par les candidats éventuels sont évaluées selon les critères et les modalités déterminés par le ministre et approuvés par le gouvernement.

Enfin, le décret autorise le ministre des Transport à définir le projet de partenariat pour l'autoroute 30 et à obtenir toutes les autorisations requises en vertu de la Loi sur les ponts nécessaires au parachèvement de l'autoroute 30⁴, au nom du gouvernement du Québec, ainsi qu'il approuve les critères et modalités de l'Appel de qualification apparaissant en annexe au décret.

B) Les deux principales étapes du processus de sélection

Le processus de sélection du partenaire privé comporte deux étapes principales plus amplement décrites à l'article 3.1 de l'Appel de qualification soit :

⁴ Loi sur les ponts nécessaires au Parachèvement de l'autoroute 30, (L.C. 2005, ch. 37).

- l'Appel de qualification qui vise à sélectionner un maximum de trois candidats qualifiés qui seront invités à l'Appel de propositions et,
- l'Appel de propositions qui vise à sélectionner le candidat avec qui le ministre signera une entente de partenariat.

L'Appel de qualification comporte plusieurs sous-étapes mentionnées à la section 5 du présent rapport.

C) L'évaluation

L'évaluation des candidatures est réalisée par un comité de sélection composé d'individus nommés par le ministre notamment des représentants du ministère des Transports (MTQ), et de Partenariats public-privé (PPPQ) ainsi que des experts ou conseillers provenant de disciplines appropriées⁵.

L'objectif de l'évaluation est :

« ... de mesurer la capacité et l'expérience à concevoir, construire, financer, exploiter, entretenir et réhabiliter des projets comparables au parachèvement en PPP de l'autoroute A-30, seront retenus comme candidats qualifiés, les candidats considérés comme étant les plus aptes à concevoir, construire, financer, exploiter, entretenir et réhabiliter le parachèvement en PPP de l'A-30. Les candidatures seront évaluées autant d'un point de vue technique que financier en utilisant les critères de la grille d'évaluation.⁶ »

L'évaluation comporte trois étapes :

- le respect des conditions de recevabilité;
- le respect du critère de capacité financière;
- l'appréciation de la capacité technique (conception, construction, exploitation, entretien et réhabilitation de l'infrastructure et du système de péage) et de la compétence en matière de financement de projet⁷.

Les critères d'appréciation sont présentés dans la grille d'évaluation⁸. L'article 4.5 de l'Appel de qualification mentionne, in fine, ce qui suit :

« Chaque candidature doit répondre aux exigences du présent Appel de qualification et est, en conséquence, évaluée à partir des renseignements qu'elle contient, des informations additionnelles reçues suite aux demandes de clarification du Représentant du ministre, des vérifications qui pourraient avoir été faites par le Ministre et des renseignements supplémentaires obtenus par celui-ci, le cas échéant. »

⁵ Article 8, Décret 983-2006.

⁶ Article 4.5, Appel de qualification. Voir aussi l'Annexe 1 p. 29.

⁷ Article 4.2, Appel de qualification, p. 15.

⁸ Article 4.5, Appel de qualification, p. 6.

3. Le vérificateur du processus de sélection

La fonction de vérificateur du processus est définie au glossaire de l'Appel de qualification en ces termes :

« La personne chargée à ce titre d'examiner l'ensemble du processus de sélection des candidats qualifiés et de s'assurer qu'il se déroule de façon équitable, transparente et conformément aux modalités de l'Appel de qualification. »

Le mandat est plus amplement défini à l'article 1.7 de l'Appel de qualification en ces termes :

« Le vérificateur du processus de sélection a pour mandat d'assurer les autorités gouvernementales et les Candidats que le processus de sélection des Candidats qualifiés est équitable et transparent et est conforme aux modalités prévues à l'Appel de qualification. À cet égard, il observe le déroulement du processus et fournit un avis au Ministre, lui indiquant si le processus de sélection s'est réalisé de façon équitable et transparente au regard des prescriptions en matière de sélection décrites dans les documents du présent Appel de qualification. »

L'article 3.3 de l'Appel de qualification fait aussi allusion au mandat du vérificateur du processus :

« 3.3 Transparence du processus de sélection

...

De plus, tout le processus de sélection jusqu'à la signature de l'Entente de partenariat sera examiné par le Vérificateur du processus de sélection. À la fin du processus de sélection, ce dernier émettra un rapport final qui sera rendu public. ... »

L'article 28 du Décret 983-2006 mentionne : « L'ensemble du processus de sélection est examiné par un vérificateur du processus de sélection indépendant »

Les candidats ont tous signé l'annexe 3 de l'Appel de qualification qui reconnaît la présence et le rôle du vérificateur du processus :

« Enfin, chaque partie intéressée reconnaît et convient qu'un vérificateur du processus de sélection s'assurera de l'équité et de la transparence du processus d'Appel de qualification et que, de ce fait, les renseignements faisant partie d'une Candidature pourront être transmis à ce vérificateur ou à ses employés, représentants ou conseillers dans le cadre de ce mandat afin qu'il puisse exécuter adéquatement son mandat. »

Un contrat est intervenu le 9 novembre 2006 entre le soussigné et PPPQ.

Depuis cette date, j'ai suivi le processus, j'ai lu les documents jugés appropriés de lire et je suis intervenu à l'occasion pour donner mon point de vue sur la transparence, l'égalité, l'équité et la conformité à l'Appel de qualification.

Les textes ci-dessus mentionnés me semblent définir le rôle du vérificateur à des étapes différentes du processus. Dans le glossaire et l'annexe 3, il est mentionné qu'il

« s'assure » et dans le second il « observe ». « S'assure », selon le Grand Robert, signifie « faire qu'une chose ne manque pas, prendre ses précautions afin qu'elle ne vienne pas à manquer. Faire en sorte d'en garder l'usage, la possession ou la maîtrise⁹ », il y a dans cette définition l'idée d'une action de la part du vérificateur, alors que le mot « observer » a un sens plus passif : « Considérer avec une attention soutenue, afin de connaître, d'étudier ». L'article 28 du Décret 983-2006 utilise le verbe « examiner » qui signifie selon le Grand Robert « Considérer, observer avec attention, avec réflexion. Considérer, étudier, inspecter, observer, rechercher. ».

Considérant la réalité différente de ces termes, il m'est apparu important d'y trouver un sens qui s'intègre et s'harmonise dans la pratique en « m'assurant » i.e. en réagissant à chaque fois qu'une situation avait un impact sur l'équité, la transparence, la concurrence et la conformité à l'Appel de qualification. J'ai « observé » l'attribution de notes et l'application de la méthodologie par chacun des comités. J'ai « examiné » le processus afin de rédiger le présent rapport.

J'ai pu constater que mes recommandations avaient été acceptées. Elles visaient principalement à faire préciser les critères d'évaluation pour s'assurer que les mêmes concepts s'appliquaient à tous les candidats également et équitablement.

Je me suis inspiré aussi des règles de « l'équité procédurale » que l'on retrouve, entre autres, aux articles 3, 4 et 5 de la Loi sur la Justice administrative¹⁰ pour aviser le comité d'évaluation, et principalement, en suggérant que, devant une ambiguïté et avant de rendre une décision défavorable, il y avait lieu d'informer la personne concernée et de lui donner l'occasion de s'exprimer et de compléter son dossier, le cas échéant. Cette approche a favorisé la concurrence dans le présent dossier.

En somme, le rôle du vérificateur du processus est d'incarner les absents pendant que s'effectue le processus de sélection, soit le gouvernement et les candidats, quant à la transparence, l'équité et la saine concurrence.

4. Les concepts

A) La transparence

Le concept fait surtout référence à la transparence d'un corps, mais, au figuré, à la transparence des personnes et des processus. Le mot est souvent utilisé, mais sans définition ou précision du sens. Plusieurs lois et plusieurs décisions s'y réfèrent, mais je n'y ai pas retrouvé de définition.

Le Grand Robert donne cette définition de la transparence :

« Qualité d'un corps qui laisse passer la lumière et distinguer avec une certaine netteté ce qui est derrière lui. Transparent. Une matière de la plus grande transparence (1. Objectif, cit. 3).
| Faible transparence. Demi-transparence, translucidité. Un globe (cit. 11) de verre d'une

⁹ Dictionnaire le Grand Robert de la langue française, version électronique, 2005.

¹⁰ Loi sur la Justice administrative, L.R. Q. c. J-3.

douce transparence. Transparence du cristal (cit. 8), de la cornée (cit.). La transparence d'un voile (Indécrit, cit. 6). La transparence d'une eau profonde (Nager, cit. 1), d'un lac (Candide, cit. 3), de l'eau de la rivière (Couper, cit. 9). Clarté, limpidité. La transparence ambrée (cit. 3) du vin. Air, atmosphère, ciel d'une extraordinaire transparence (Arête, cit. 5). Nette. (1862). Fig. Qualité de ce qui laisse paraître la réalité tout entière, de ce qui exprime la vérité sans l'altérer. Limpidité. Toute la personne de Cosette était ingénuité (cit. 2), transparence, candeur. On voudrait que l'âme ne soit que transparence et pureté (Innocent, cit. 3). La transparence de l'idée (Génial, cit. 1). J'aime qu'on articule sa pensée (1. Pensée, cit. 24) en toute transparence. La transparence d'un style, d'une écriture.¹¹» (Je souligne)

L'Encyclopédie Universalis 2004¹² :

«3- Au figuré, information complète sur un processus, une opération financière, une activité commerciale ou politique. »

Je retiens la définition au figuré de la transparence, ci-dessus. L'examen par le vérificateur du processus fait partie, selon l'Appel de qualification¹³, de la transparence du processus de sélection.

Toutefois, comme il s'agit d'un processus qui a comme objet ultime la conclusion d'un contrat entre le ministre et le candidat choisi, il est clair que la transparence comporte des limites intrinsèques au processus et à sa finalité.

Ainsi, une évaluation détaillée et préalable des coûts du projet faite par le MTQ ne pourrait être dévoilée sans que le candidat ne voie dans cette information un prix plancher ce qui serait au détriment d'une partie, le gouvernement.

De plus, il y a des limites temporelles reliées aux deux principales étapes du processus. Il n'est pas pertinent de dévoiler au niveau de l'Appel de qualification tous les détails qui seront transmis aux candidats sélectionnés avant l'Appel de propositions¹⁴.

B) L'équité

Les dictionnaires nous disent :

«Equity, n. 1. Fairness; impartiality; evenhanded dealing <the company's policies require managers to use equity in dealing with subordinate employees>. 2. The body of principles constituting what is fair and right; natural law <the concept of "inalienable rights" reflects the influence of equity on the Declaration of Independence>. 3. The recourse to principles of justice to correct or supplement the law as applied to particular circumstances <the judge decided the case by equity because the statute did not fully address the issue>. - Also termed natural equity. 4. The system of law or body of principles originating in the English Court of Chancery and superseding the common and statute law (together called "law" in the narrower sense) when the two conflict <in appealing to the equity of the court, she was appealing to the "king's conscience".¹⁵ »

¹¹ Dictionnaire le Grand Robert de la langue française, version électronique, 2005.

¹² Encyclopédie Universalis, version 12, sur DVD.

¹³ Article 3.3 de l'Appel de qualification.

¹⁴ Voir à cet effet l'addenda No. 5 qui résume les questions-réponses de la séance d'information. Ainsi que l'addenda No.8 qui fait suite aux questions reçues.

¹⁵ Black's Law Dictionary, Seventh edition, West Group, St-Paul Minnesota, 1999.

« Notion de la justice naturelle dans l'appréciation de ce qui est dû à chacun; vertu qui consiste à régler sa conduite sur le sentiment naturel du juste et de l'injuste. Avoir le sens, le sentiment de l'équité. Droiture, justice. La raison, la sagesse et l'équité. Homme plein d'équité. L'équité fait à chacun part égale (Distribution, cit. 2), met chacun des adversaires sur un pied d'égalité. Égalité, impartialité. Les principes, les règles, les lois de l'équité. Respecter l'équité. Juger selon l'équité. Violer l'équité, agir contre toute équité. C'est un défi à l'équité. Traiter un ennemi avec équité. Je m'en remets à votre équité. ¹⁶ »

Des questionnements relatifs à l'équité peuvent survenir à n'importe quelle étape du processus. Ce principe exige une vigilance continuelle pour s'assurer que chaque candidature est traitée sur le même pied d'égalité que ses concurrents¹⁷ et avec toutes les nuances que l'équité exige. Au niveau de l'évaluation, à titre d'exemple, l'équité ne signifie pas uniquement que l'on énumère une série de critères à côté desquels il faut mettre un crochet lorsque la candidature révèle ce critère.

L'évaluation porte sur le choix des candidats les plus aptes à concevoir, financer, exploiter, entretenir et réhabiliter des projets comparables à partir des renseignements mis dans la présentation de la candidature. Les évaluateurs choisis par le ministre¹⁸ doivent élaborer une méthodologie d'évaluation propre à chaque domaine de la grille d'évaluation¹⁹. Un juste équilibre entre le jugement de valeur des experts et l'énonciation d'éléments d'évaluation quantifiables s'impose. Par exemple, si le candidat doit démontrer sa compétence à l'aide de trois projets réalisés et qu'il n'en produit que deux, c'est facilement quantifiable, alors que l'esthétisme d'un pont relève plus du jugement de valeur. L'équité et l'égalité doivent être constantes.

C) La saine concurrence

La politique-cadre sur les PPP²⁰ associe traitement équitable et saine concurrence :

« Processus transparent et équitable : Ce principe 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;
- favoriser une saine concurrence en assurant aux entreprises soumissionnaires un traitement équitable lors de la sélection des partenaires. »

Le Grand Robert définit ainsi la concurrence :

«(1559) : Rivalité entre plusieurs personnes, plusieurs forces poursuivant un même but, et tentant de se supplanter mutuellement. Compétition, concours, rivalité. Une concurrence âpre, sévère; dangereuse. Se faire concurrence. La concurrence de rivaux. Être, se trouver en

¹⁶ Dictionnaire le Grand Robert de la langue française, version électronique, 2005.

¹⁷ Double N Earthmovers Ltd c. Edmonton (Ville) 2007 CSC 3; Martel Building Ltd., c. Canada [2000] 2 RCS 860; M.J.B. Entreprises Ltd. c. Construction de Défense (1951) Ltée, [1999] 1 R.C.S. 619; La Reine du chef de l'Ontario c. Ron Engineering & Construction (Eastern) Ltd. [1982] 1 R.C.S. 111; Sous la direction de O. Kott et C. Roy, La construction au Québec, Wilson & Lafleur, 1998.

¹⁸ Article 7 de l'Annexe au décret 983-2006.

¹⁹ Article 4.5 de l'Appel de qualification.

²⁰ Politique-cadre sur les partenariats public-privé, Gouvernement du Québec, Juin 2001, No. 2.1.2, p.3.

concurrence avec un adversaire, un antagoniste, un émule, un rival. Entrer en concurrence avec qqn.²¹ »

Le processus doit favoriser une « saine » concurrence entre les candidats. Le mot « saine » signifie :

« Qui est en bonne santé, n'est pas malade. ... Dont l'organisme est bien constitué et fonctionne normalement, sans troubles, d'une manière habituelle²² »

L'Appel de qualification mentionne ce qui suit :

« Le Ministre appliquera à chacune des étapes du processus de sélection les principes de transparence, d'équité et de concurrence²³. »

²¹ Dictionnaire le Grand Robert de la langue française, version électronique, 2005.

²² Dictionnaire le Grand Robert de la langue française, version électronique, 2005.

²³ Article 1.2 de l'Appel de qualification.

5. Les étapes du processus relativement à la qualification des candidatures

Avant la publication de l'Appel de qualification, une enquête d'opinion a été réalisée auprès de certaines entreprises internationales d'envergure pour sonder leur intérêt à participer au projet de l'autoroute 30 de façon à s'assurer qu'il y aurait une saine concurrence entre les candidatures. Cette démarche fut publiée sur le site Internet du MTQ, le questionnaire était aussi disponible sur ce site.

De plus, sur le site Internet du Bureau de la mise en œuvre du partenariat public-privé (BMOPPP), dès 2001, fut constituée une liste de personnes intéressées aux partenariats public-privé. Les personnes inscrites reçoivent des avis de l'évolution des dossiers quant aux PPP en transport au Québec.

Ces mesures préliminaires ont favorisé la concurrence.

A) L'Avis d'Appel de qualification

Le 5 novembre 2006, le premier ministre du Canada et celui du Québec ont annoncé le lancement imminent de l'Appel de qualification²⁴.

L'Appel de qualification a pour objectif :

« Le présent Appel de qualification vise la sélection des Candidats qui seront invités à soumettre une proposition pour le Parachèvement en PPP de l'A-30 dans la région de Montréal. Dans le cadre du Parachèvement en PPP de l'A-30, le Ministre considère la possibilité de confier au Partenaire privé l'exploitation et l'entretien d'environ 21,2 km supplémentaires d'une portion de l'autoroute 30 déjà construite par le Ministère et d'une portion en voie de l'être, pour une période d'une durée d'environ 30 ans.

Le Ministre invite les Candidats à soumettre leur Candidature suivant les indications et les conditions précisées au présent Appel de qualification. Ils doivent témoigner de leur intérêt, leur expérience, leur capacité financière, leurs compétences technique et financière et de la qualité de leurs ressources. Les critères d'évaluation des Candidatures sont présentés à la section 4 du présent Appel de qualification. ...

Un maximum de trois Candidats ayant obtenu le plus haut pointage total se verront inscrits sur la liste des Candidats qualifiés invités à participer à l'Appel de propositions. Ces Candidats seront par la suite invités à soumettre une proposition selon les critères et modalités précisés dans l'Appel de propositions qui suivra.²⁵ »

Le 8 novembre 2006, un avis fut publié sur le site SEAO²⁶.

« Cet Appel de qualification est ouvert à tous et s'adresse aux marchés national et international, à l'exception de certains conseillers et experts qui ont participé au développement du projet... Les

²⁴ Voir ci-dessus la section « projet ».

²⁵ Article 1.1 de l'Appel de qualification.

²⁶ <http://www.seao.ca/OpportunityPublication/avisconsultes.aspx?ItemId=44a7560a-8538-42d4-bd77-f24663b616d1&COpp=Welcome&SubCategoryCode=&callingPage=4>.

documents d'Appel de qualification sont disponibles exclusivement via le présent système électronique d'appel d'offres (SEAO) : www.seao.ca. Seuls les entreprises ou les consortiums qui auront commandé une copie des documents d'Appel de qualification recevront les addenda émis par le ministère des Transports du Québec. »

De plus, les personnes inscrites au site du BMOPPP ont toutes été contactées par téléphone et par courriels, le 8 novembre et les jours suivants, pour les aviser du lancement de l'Appel de qualification.

De plus, des publications nationales ont été avisées de l'Appel de qualification et des communiqués leur furent adressés : The Gazette, La Presse, Le Soleil, Le Devoir, Les Affaires, The Globe and Mail. Des magazines internationaux suivants furent aussi avisés : Infrastructure Journal, Project Finance International Magazine, Infra-News.

Enfin, le Décret 983-2006 mentionne aux l'article 4 et 5 de son Annexe que l'Appel de qualification « s'effectue au moyen d'un avis diffusé, notamment dans un système électronique d'appel d'offres » et qu'il est « ouvert à tous, s'adresse au marché national et international, à l'exception de certains conseillers et experts ayant participé au développement du projet ».

La publication de l'avis d'Appel de qualification sur une aussi vaste échelle a favorisé la concurrence et la transparence. L'équité et l'égalité sont aussi bien servies par l'exclusion des conseillers et experts qui ont participé au développement du projet.

B) L'inscription au SEAO

Le 11 janvier 2007, 73 personnes étaient inscrites sur le site SEAO, ce qui leur permettait de recevoir toute l'information relativement au projet de l'autoroute 30. Pour un projet évalué à plus d'un milliard de dollars²⁷, on peut constater beaucoup d'intérêt et d'alliances possibles. D'ailleurs, les candidatures font état d'alliances entre membres et participants au sein de chaque candidature. Le site SEAO est le site officiel du gouvernement et des corps publics québécois qui vont en appel d'offres, sur Internet²⁸.

L'inscription au SEAO permet à tous les intéressés d'avoir l'information au même moment, ce qui favorise l'équité, l'égalité et la transparence pour obtenir la meilleure concurrence possible.

²⁷ Article 1.2 de l'Appel de qualification

²⁸ Le décret 493-2004 adopté en vertu de la Loi sur l'administration publique (L.R.Q. c. A-6.01, art.74) prévoit l'utilisation d'un système électronique d'appel d'offres dans les ministères et organismes d'administration gouvernementale.

C) La séance d'information et la visite des lieux

Le 22 novembre 2006, eurent lieu à Montréal, une séance d'information et une visite des lieux²⁹. Elles avaient été annoncées par l'addenda no 1 publié sur le site SEAO.

Dans cette séance, il fut non seulement exposé l'historique du projet, les principales composantes de l'autoroute envisagée, le processus de qualification, mais aussi les différents endroits où les candidats auraient à faire valoir les différentes capacités recherchées dans l'Appel de qualification. Durant la visite des lieux, un commentateur expliquait les différents points qui présentaient des défis particuliers au niveau de la conception et de la construction, il répondait aussi aux questions dont un résumé se retrouve dans l'addenda No. 5. Ceci permettait non seulement de concevoir, mais aussi de visualiser l'ampleur des défis.

La séance d'information et de visite des lieux auxquelles j'ai assisté, m'ont fait principalement constater le souci de transparence du MTQ et de PPPQ. L'équité et l'égalité étaient aussi respectées, car toutes les personnes intéressées ont eu droit à la même information pertinente, en même temps.

D) La période de questions et d'addenda

La période de questions³⁰ des intéressés qui s'échelonna du 8 novembre au 15 décembre 2006 m'a permis de constater que le processus a bien fonctionné. Les réponses reliées aux aspects techniques et à la rédaction de l'Appel de qualification ont donné lieu non seulement aux réponses par le représentant du ministre³¹, mais aussi à plusieurs addenda qui figurent sur le site Internet du SEAO dont copies furent adressées à chacun de ceux qui ont manifesté de l'intérêt pour le projet. J'ai reçu copie des réponses du représentant du ministre et des addenda.

Toutes les demandes devaient être adressées au représentant du ministre qui est la seule personne avec laquelle les candidats doivent communiquer. Ce mécanisme évite que les personnes intéressées s'adressent à des employés du MTQ ou de PPPQ et obtiennent des informations non validées et non publicisées au détriment de candidats qui n'avaient pas ces contacts

Il y a eu 10 addenda à l'Appel de qualification, tous publicisés sur le site SEAO. La plupart sont en réponse à des questionnements des personnes intéressées à soumettre leur candidature. Certains addenda énoncent les questions et les réponses qui peuvent intéresser d'autres candidats possibles alors que d'autres addenda constituent des modifications à l'Appel de qualification.

²⁹ Article 19 du Décret 983-2006, article 5.5 de l'Appel de qualification.

³⁰ Article 5.4 de l'Appel de qualification.

³¹ Article 5.2 de l'Appel de qualification.

Cette partie du processus a mis en lumière tant la transparence que l'équité et l'égalité ainsi que l'ouverture d'esprit du MTQ et de PPPQ, tout en favorisant la concurrence.

E) L'ouverture des candidatures

Le 17 janvier 2007, à 15 heures³², il y avait quatre candidatures déposées, bien avant l'heure précisée à l'Appel de qualification et à l'endroit spécifié. J'ai assisté à l'ouverture des candidatures et constaté la présence de représentants des sociétés qui posaient leur candidature dans la salle où l'ouverture des candidatures s'est effectuée par le représentant du ministre.

L'ouverture des candidatures s'est effectuée dans la transparence et conformément à l'Appel de qualification.

F) L'évaluation des candidatures

L'évaluation est sous la responsabilité du comité de sélection :

« L'évaluation et l'analyse des Candidatures sont sous la responsabilité du Comité de sélection, lequel procède à l'évaluation selon les critères et la pondération définis à la section 4 de cet Appel de qualification et fait des recommandations au Ministre à l'égard de la sélection des Candidats qualifiés. Il est donc essentiel que le Candidat fournisse, de façon précise et ordonnée, les éléments de réponse aux critères fixés en démontrant à l'égard de chacun d'eux ce qui le rend apte à réaliser le Parachèvement en PPP de l'A-30³³. »

Le décret prévoit la composition du comité de sélection:

« Le comité de sélection est composé notamment de représentants du MTQ et de Partenariat public-privé Québec ainsi que des experts ou conseillers provenant de disciplines appropriées. Le comité de sélection détermine leur recevabilité, analyse et évalue les candidatures jugées recevables selon les exigences décrites dans l'appel d'offres.³⁴ » .

J'ai vérifié l'acte de nomination des évaluateurs et leur curriculum vitae. Ils étaient tous très compétents et leur assignation était pertinente à leurs connaissances et expérience. Je les ai vu travailler dans l'élaboration de leur méthodologie d'évaluation et de la grille d'évaluation tout en leur faisant part, à l'occasion, de commentaires pouvant favoriser l'équité, l'égalité, la transparence et la concurrence.

J'ai pu constater lors de mes visites aux différents comités, rapportées à l'Annexe A du présent rapport, que chaque candidature a été notée selon la méthodologie et les grilles d'évaluation dont la raisonnable, la logique et la conformité à l'Appel de qualification avaient été préalablement scrutées par le comité de revue diligente. Il

³² Article 4.3 et 5.1 de l'Appel de qualification.

³³ Article 5.6 de l'Appel de qualification.

³⁴ Décret 983-2006, Annexe, art.8.

s'est assuré aussi que la méthodologie ne comportait pas d'erreurs de logique, de dédoublements ou de lacunes, tout en maintenant une flexibilité nécessaire pour considérer les aspects imprévus des candidatures. Ce même comité a vu à ce que l'application de la méthodologie et des grilles d'évaluation soient non seulement conformes à l'Appel de qualification, mais aussi harmonieuses entre les différents comités qui devaient se prononcer en partie sur des critères semblables.

Les évaluateurs ont tous fait un travail consciencieux, honnête et équitable pour évaluer les candidats dans le respect des critères de l'Appel de qualification. Ils me sont apparus animés par le seul désir de choisir les plus aptes à concevoir, construire, financer, exploiter entretenir et réhabiliter le parachèvement en PPP de l'A-30.

G) La recevabilité

L'article 4.3 de l'Appel de qualification énonce les conditions de recevabilité des candidatures.

Dès l'ouverture des candidatures, le comité de recevabilité et de clarification s'est mis à l'œuvre et il a travaillé tout le temps de la période d'évaluation pour, dans un premier temps, émettre les avis de conformité des candidatures après les vérifications jugées nécessaires et, dans un second temps, transmettre des demandes de clarifications aux différents candidats.

Le comité de recevabilité a agi conformément à l'Appel de qualification et en équité.

H) Les relations d'affaires et les conflits d'intérêts

Le Comité des relations d'affaires et des conflits d'intérêts a recueilli toutes les informations nécessaires à l'identification des situations de conflits d'intérêts réels et apparents entre, les candidats et les autres candidats, membres, participants et personnes clés, d'une part, et les membres désignés pour faire partie du comité de sélection, l'Arbitre des conflits d'intérêts et de Vérificateur du processus, d'autre part. Ce travail a résulté dans différents changements de personnes dans différents postes.

Ce comité s'est aussi assuré du respect des sections 6.2 et 6.5.1 de l'Appel de qualification.

Ce comité a travaillé consciencieusement, ce qui lui a permis de faire des recommandations nuancées permettant aux candidats de se faire évaluer par des personnes impartiales et ayant aussi l'apparence d'impartialité.

I) Les comités techniques et de finance

Je me suis promené d'un comité à l'autre pour m'assurer que l'évaluation se faisait sans préjugé ni biais, dans une atmosphère de sérénité et animé d'un souci d'évaluer les candidatures d'une façon juste, avec la liberté de pensée et d'expression, équitablement et sur un pied d'égalité, à partir du dossier soumis par chaque candidat et non de leur réputation.

Les comités étaient assignés dans deux édifices différents. Le comité de finance était dans un édifice alors que les autres étaient regroupés principalement dans un endroit fermé dont, seuls, les présidents de comité connaissaient le code d'accès.

On a mis à ma disposition un bureau dans cette section fermée où étaient localisés la majorité des comités techniques. J'ai pu voir et entendre ce qui s'y passait de même que les allées et venues. J'y étais présent pendant la durée des délibérations et j'ai pu faire toutes les visites mentionnées à l'Annexe A.

En plus du soussigné, seuls le gestionnaire d'évaluation et le comité de revue diligente, avaient l'autorisation d'entrer dans les salles d'évaluation. Les notations furent consignées manuellement par le président pour éviter toute fuite.

J) Le comité d'évaluation

Le comité d'évaluation avait la responsabilité d'établir les grilles d'évaluation alors que les sous-comités devaient élaborer les méthodologies détaillées de l'évaluation. Ce comité a aussi reçu le président de chaque comité d'évaluation en présence du président du comité de revue diligente et du vérificateur du processus. Chaque président est venu exposer le fonctionnement du comité, le fruit de leur travail en exposant les points forts et les faiblesses de chaque candidature. Les membres du comité ont posé à chacun toutes les questions nécessaires pour s'assurer du respect des critères l'Appel de qualification et de l'harmonisation des notations. En cas de divergence entre la notation et l'Appel de qualification, le comité demandait au sous-comité de faire les changements appropriés.

Ce comité a fait la compilation des notations de chaque comité et le choix officiel des trois candidats qualifiés qui seront invités à l'Appel de propositions³⁵ est le fruit de ce travail d'évaluation. Les trois candidats invités à la seconde phase sont :

- Infras-Québec A-30
- Nouvelle Autoroute 30
- SNC-Lavalin

La quatrième candidature soit Consortium Autoroutes du Québec (CAQ) a été qualifiée mais ne participera pas à l'Appel de propositions à moins que l'un des trois invités ne se désiste³⁶.

³⁵ Article 1.1 et 4.6 de l'Appel de qualification.

³⁶ Article 4.6 de l'Appel de qualification.

Toutes les compilations tant des sous-comités que du comité d'évaluation ont été soumises à des doubles vérifications pour s'assurer que les résultats étaient exacts et conformes.

Les candidatures ont été évaluées par les sous-comités de façon transparente, équitable et sur un pied d'égalité conformément à l'Appel de qualification. J'ai questionné les évaluateurs lors de mes visites et je n'ai senti aucune réserve à mon égard, tous s'exprimaient clairement, en toute liberté, avec connaissance de leur domaine d'expertise et conscient de leur responsabilité d'évaluer équitablement. J'ai pu constater un professionnalisme de haut niveau.

Je peux affirmer que la sélection des trois candidats qualifiés et qui seront invités à l'Appel de propositions, s'est effectuée conformément au processus prévu à l'Appel de qualification et qu'elle s'est déroulée en équité, en égalité, en transparence et dans un cadre favorisant la concurrence.

K) La saine concurrence

Je suis d'opinion que la saine concurrence prévue dans la politique gouvernementale sur le PPP a été respectée. Les moyens furent appropriés pour rejoindre les candidats possibles eu égard au projet estimé à plus d'un milliard de dollars canadiens et avec un engagement pour une période d'environ 30 ans. La soumission des quatre candidatures impliquant des sociétés ayant toutes des réalisations d'envergure à leur actif démontrent que le processus a pu favoriser une saine concurrence.

Je n'ai pu déceler aucun indice de collusion³⁷ entre les candidats. Les membres des comités d'évaluation que j'ai sondés m'ont aussi confirmé qu'ils ne voyaient aucun indice de collusion. Le comité des relations d'affaires et des conflits d'intérêts a analysé les informations reçues et pris les moyens appropriés pour s'assurer que la concurrence ne soit pas entachée par des conflits d'intérêts ni d'apparence de conflits d'intérêts³⁸ entre les candidats, d'une part, et, entre les candidats et les conseillers du ministre et les évaluateurs d'autre part. De plus, les membres, participants et personnes clés doivent agir de façon exclusive pour un candidat³⁹ ce qui rend étanche la circulation d'informations d'un candidat à l'autre. Enfin le ministre pouvait effectuer toute vérification indépendante concernant les renseignements relatifs aux différents candidats⁴⁰ et, effectivement, il a vérifié un certain nombre de références.

L'appel d'offres a remplacé, la négociation traditionnelle par la concurrence⁴¹. L'Appel de qualification s'inscrit dans la même ligne de pensée et il constitue en soi un processus concurrentiel.

³⁷ Article 6.7 de l'Appel de qualification.

³⁸ Article 4.7, 6.2, 6.5.1 et 6.5.2 de l'Appel de qualification.

³⁹ Article 6.5.2 de l'Appel de qualification.

⁴⁰ Article 6.10 de l'Appel de qualification.

⁴¹ M.J.B Enterprises Ltd. c. Construction de Défense (1951) Ltée, (1999) 1 R.C.S 619.

La saine concurrence visée par la politique gouvernementale sur le PPP a été respectée par un processus de sélection que j'ai pu vérifier et elle n'a pas été entachée par la collusion ou les des conflits d'intérêts apparents ou réels.

6. Les conclusions

Le processus de sélection des candidats pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation, l'entretien et la réhabilitation du parachèvement en mode de partenariat public-privé de l'autoroute 30 dans la région de Montréal, s'est déroulé conformément à l'Appel de qualification du 8 novembre 2006.

A) Un processus transparent

Comme ci-dessus mentionné, le processus d'Appel de qualification fut transparent à chacune des étapes du processus de sélection des candidatures choisies pour passer à l'étape suivante de l'Appel de propositions. Les candidats furent avisés en temps opportun et par une mécanique qui a permis de rejoindre le plus de personnes intéressées possible. Ces dernières ont pu poser les questions leur permettant non seulement de parfaire leur connaissance du projet et du processus, mais aussi de soumettre la candidature la plus parfaite possible.

B) Un processus équitable

Le processus prévu à l'Appel de qualification visait à traiter les candidats de façons équitable et égale. Je peux confirmer que l'application dudit processus fut équitable et que les candidats furent traités sur un pied d'égalité et à partir du dossier soumis.

C) Un processus qui favorise une saine concurrence

Le processus de sélection des candidats aptes à passer à la deuxième grande étape du processus soit l'Appel de propositions a favorisé la saine concurrence entre les candidats. Je n'y ai trouvé aucun indice de collusion. Les apparences de conflits d'intérêts et les conflits d'intérêts ont été éliminés grâce au travail du comité des relations d'affaires et des conflits d'intérêts.

D) Un processus conforme à l'Appel de qualification

Le comité de revue diligente s'est assuré, lorsque nécessaire, de recentrer la méthodologie des sous-comités sur l'Appel de qualification; j'en ai été témoin et j'ai fait de même. Le comité de revue diligente a conclu qu'il s'était assuré que les critères utilisés pour l'évaluation sont conformes à l'Appel de qualification. Le comité d'évaluation a posé beaucoup de questions lors du compte-rendu des présidents des comités d'évaluation sur la conformité au texte de l'Appel de qualification. Le processus de sélection est conforme à l'Appel de qualification.

E) Le choix des candidats

Le choix des trois candidats qualifiés et appelés à l'Appel de propositions à savoir :

- Infras-Québec A-30
- Nouvelle Autoroute 30
- SNC-Lavalin

est le résultat d'un processus de sélection que j'ai vérifié et qui s'avère transparent, équitable et favorisant la saine concurrence.

Au terme de cette première grande étape qu'est la qualification des candidatures, je suis très satisfait de la façon dont le processus d'évaluation des candidatures s'est réalisé. Les candidats ont été évalués en toute transparence, sur un pied d'égalité, avec équité, ce qui a favorisé la saine concurrence entre les candidats et il s'est effectué conformément à l'Appel de qualification.

Annexe A - Rencontres du vérificateur du processus avec les comités

No	Nom des comités	Date	Heure	Commentaires
1	Comité exécutif	12 fév.	15:30	Remise du rapport
2	Comité d'évaluation	8 jan.	09:00	Formation aux sous-comités
		9 jan.	09:00	Formation aux sous-comités
		22 jan.	08:30	Directives aux sous-comités
		22 jan.	9 :30	Opinion sur la recevabilité
		23 jan.	16:00	Clarifications aux sous-comités
		30 jan.	09:00	Rencontre avec le président : Exploitation, entretien et réhabilitation
		30 jan.	13:30	Rencontre avec le président : gestion de projets et qualité
		30 jan.	15:30	Rencontre avec le président : ouvrages d'art majeurs
		31 jan.	13:00	Rencontre avec le président : environnement
		31 jan.	15:30	Rencontre avec le président : construction d'autoroutes
		2 fév.	10:30	Rencontre avec le président : finances
		2 fév.	13:30	Rencontre avec le président : ouvrages d'art majeurs
		2 fév.	14:00	Compilation des notations
3	Capacité financière et financement de projet	22 jan.	16:30	Lecture pour localiser les critères
		23 jan.	08:40	Lecture pour localiser les critères
		24 jan.	12:47	Évaluation individuelle
		25 jan.	14:45	Évaluation individuelle
		26 jan.	12:30	mise en commun
		31 jan.	10:15	mise en commun
4	Gestion de projet et gestion de la qualité	22 jan.	10:15	Lecture/Évaluation individuelle
		22 jan.	15:45	Lecture/Évaluation individuelle
		23 jan.	10:20	Lecture/Évaluation individuelle
		24 jan.	10:20	Lecture/Évaluation individuelle
		25 jan.	10:50	Mise en commun
		26 jan.	12:30	Travail terminé - Revue diligente
5	Conception et construction d'autoroutes	22 jan.	10:10	Lecture / Évaluation individuelle
		22 jan.	15:40	Lecture / Évaluation Individuelle
		23 jan.	09:45	Lecture / Évaluation individuelle
		24 jan.	10:10	Lecture / Évaluation individuelle
		25 jan.	10:30	Lecture / Évaluation individuelle
		26 jan.	10:45	Lecture / Évaluation individuelle
		29 jan.	13 :20	Mise en commun

No	Nom des comités	Date	Heure	Commentaires
6	Conception et construction d'ouvrages d'art majeurs	22 jan.	10:45	Lecture
		22 jan.	15:15	Lecture / évaluation individuelle et mise en commun
		23 jan.	09:30	Lecture / évaluation individuelle et mise en commun
		24 jan.	10:10	Lecture / évaluation individuelle et mise en commun
		25 jan.	10:25	Lecture / évaluation individuelle et mise en commun
		26 jan.	10:47	Mise en commun
7	Gestion de l'environnement	22 jan.	11:00	Lecture
		22 jan.	14:30	Lecture
		23 jan.	10:40	Lecture / Évaluation individuelle
		24 jan.	10:37	Évaluation individuelle
		25 jan.	11:10	Évaluation individuelle
		26 jan.	13:45	mise en commun
8	Exploitation, entretien et réhabilitation	22 jan.	11:08	Lecture / évaluation individuelle
		22 jan.	14:25	Lecture / évaluation individuelle
		23 jan.	10:30	Lecture / évaluation individuelle
		23 jan.	13:00	Revue diligente
		24 jan.	10:50	mise en commun
		9	Revue diligente	08-janv
09-janv	10:00			Rencontre sous-comité re: méthodologie
15 jan.	09:00			Rencontre sous-comité re: méthodologie
16 jan.	08:30			Rencontre sous-comité re: méthodologie
17 Jan.	08:30			Rencontre sous-comité re: méthodologie
22 jan	15:30			Lecture des candidatures
23 jan.	10:15			Lecture des candidatures
23 jan.	13:00			Exploitation, entretien et réhabilitation
26 janv	12:30			Gestion de projet et gestion de la qualité
12	Recevabilité et de clarification			17 jan.
		18 jan.	16:00	Étude de la conformité et des copies
		24 jan.	13:00	Compte-rendu de leurs activités
13	Comité des relations d'affaires et des conflits d'intérêts	17 jan.	16:00	Confection de la liste des candidats, participants, membres pour la déclaration des conflits d'intérêts
		18 jan.	15:05	Analyse la déclaration des conflits d'intérêts
		25 jan.	10:20	Bilan avec un membre
14	Arbitre des conflits d'intérêts			N'a pas siégé