

ADRESSE SYMPHONIQUE

**CONCEPTION, CONSTRUCTION, FINANCEMENT,
EXPLOITATION ET ENTRETIEN DE LA NOUVELLE
SALLE ACOUSTIQUE DE MONTREAL EN
PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE**

**RAPPORT NO. 1
DU
VÉRIFICATEUR DU PROCESSUS**

PRÉSENTÉ AU COMITÉ DIRECTEUR

13 AVRIL 2007

AUX MEMBRES DU COMITÉ DIRECTEUR

Conformément aux sections 1.4 et 3.4 de l'Appel de qualification pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien de la nouvelle salle acoustique de Montréal, et tel que requis par mon mandat, je vous transmets mon premier rapport d'étape.

Montréal, le 13 avril 2007



Original signé par :
Alcide Fournier, BA, LL.L

Table des matières

Sommaire	4
1. Le contexte général	5
1.1 La politique-cadre.....	5
1.2 Agence de partenariats public-privé.....	5
1.3 Autorisations:.....	5
2. Le projet	6
3. Le vérificateur du processus de sélection	7
4. Le processus de sélection	9
4.1 Les principes directeurs.....	9
4.2 Les 2 principales étapes.....	10
4.3 La Gouvernance –comités et sous-comités.....	10
4.4 La confidentialité et les conflits d'intérêt.....	11
5. Les étapes du processus relativement à la de qualification des candidatures	12
5.1 L'appel de qualification.....	12
5.2 Séance d'information et visite des lieux. (19 janvier 2007).....	12
5.3 La période de question et d'addenda.....	13
5.4 Les addenda.....	13
6. Déroulement des activités du comité de sélection et des sous-comités	14
7. Conclusion	18

Sommaire

Le 20 septembre 2006, le Gouvernement autorise le Ministère de la Culture et des Communications à réaliser, en mode partenariat public-privé, la salle de concert destinée à l'Orchestre Symphonique de Montréal.

Le 15 décembre, le gouvernement annonce publiquement son intention d'aller de l'avant et publie dans les journaux et dans Internet toutes les conditions que les entreprises doivent rencontrer pour poser leur candidature pour la réalisation de ce projet en partenariat public-privé.

Conformément à mon mandat, j'ai participé à toutes les étapes du processus de sélection à titre d'observateur indépendant. J'ai participé aux réunions du comité de sélection, ainsi qu'aux réunions des sous-comités Architecture, Finance, Conception Construction et Exploitation et Entretien.

Ces sous-comités spécialisés ont d'abord élaboré les grilles d'évaluation avant le dépôt des candidatures et ensuite procédé à l'évaluation des candidatures.

Lors de ma participation aux sous-comités, je suis intervenu à chaque fois qu'il me semblait que la transparence, l'équité ou la conformité à l'appel de qualification était en cause.

Lors de ces réunions, j'ai également pu constater que les grilles d'évaluation ont été appliquées rigoureusement et de façon uniforme à chaque candidature et ce, par des personnes hautement qualifiées et expérimentées.

Finalement, j'ai pu constater que les résultats des évaluations ont été transmis intégralement et expliqués au comité de sélection par les présidents de chaque sous-comité.

Aussi, j'ai pu constater que les principes de transparence et d'équité ont été scrupuleusement respectés tout au long du processus de qualification.

1. Le contexte général

1.1 La politique-cadre

En juin 2004, le gouvernement du Québec s'est doté d'une politique générale concernant les partenariats public-privé. Cette politique reflète l'intention du gouvernement de recourir à ce mode de réalisation de projet lorsqu'il permet « 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'infrastructure ou de prestation des services et tirer pleinement avantage de la concurrence ». ¹

1.2 Agence de partenariats public-privé

Pour mettre en pratique sa politique générale, le gouvernement a adopté, le 17 décembre 2004, le projet de loi 61, Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec.

1.3 Autorisations:

- a) Par le décret 865-2006 du 20 septembre 2006, le gouvernement a décidé de confier au ministère de la Culture et des Communications la réalisation en partenariat public-privé du projet de salle de concert destinée à l'Orchestre symphonique de Montréal.
- b) Le 11 décembre 2006, le Conseil du Trésor (CT-204568) autorisait la Ministre de la Culture et des Communications à conclure le contrat pour la salle de concert de l'OSM en mode partenariat public-privé.

¹ Politique cadre sur les partenariats public-privé, juin 2004.

2. Le projet

Le 15 décembre 2006, la présidente du Conseil du Trésor et ministre responsable de l'administration gouvernementale, et la Ministre de la Culture et des Communications et ministre responsable de la région de Montréal, ont annoncé le lancement de l'Appel de qualification en vue de la sélection des partenaires privés potentiels pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien de la nouvelle salle de concert de Montréal.

La nouvelle salle sera construite sur l'Esplanade de la Place des Arts. D'une superficie de 15,000 mètres carrés, elle comprendra 1900 sièges et un plateau pouvant accueillir jusqu'à 200 choristes et 120 musiciens. Elle répondra en tous points aux normes internationales en matière de salle de concert, tant au point de vue acoustique que de l'aménagement du plateau et de la salle.

« Le Ministère de la Culture et des Communications a décidé de conserver et d'assurer le risque acoustique afin de garantir une finalité acoustique de niveau international. Une approche par le biais d'obligations a été retenue pour s'assurer de l'adéquation de la qualité du son avec les besoins des utilisateurs. Par conséquent, l'Entente de partenariat comportera une série de spécifications techniques pour les éléments ayant un impact sur l'acoustique de la salle auxquelles la conception du Partenaire devra se conformer ». ²

² Appel de qualification, annexe 9

3. Le vérificateur du processus de sélection

Un des principes fondamentaux de la politique cadre sur les partenariats public-privé exige que le processus de sélection doit être 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».³

Ainsi, un mandat est confié par le gouvernement à une personne indépendante à titre de vérificateur du processus de sélection.

De manière générale, son mandat consiste en la vérification du processus de sélection, afin de s'assurer de son caractère transparent et équitable au bénéfice des autorités gouvernementales et des candidats.⁴

Plus particulièrement, dans le cadre de son mandat, le Vérificateur, à titre d'observateur externe et indépendant, assume les devoirs et fonctions qui suivent :

- prendre connaissance des documents contractuels relatifs au processus (appel de qualification, appel de propositions) ainsi que des documents définissant les règles (guides, procédures, manuel d'évaluation, fonctionnement des comités d'évaluation, etc.) qui encadrent le processus d'acquisition spécifique du projet des installations de l'OSM ;

³ Politique cadre sur les partenariats public-privé, juin 2004

⁴ AQ. Point 1.5

- assister aux réunions entre l'équipe de projet et les candidats pendant le processus, s'il le juge approprié ;
- assister à toutes les réunions du comité d'évaluation ;
- assister aux réunions des divers comités et sous-comités relevant du comité d'évaluation qu'il juge opportun ;
- vérifier que tous les candidats ont accès à la même information, 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'appel de propositions ;
- vérifier que la négociation avec le candidat sélectionné pour conclure une entente de partenariat soit menée de manière à ne pas contrevenir aux prescriptions des documents d'appel de propositions ;
- fournir à la demande du Comité directeur tout avis relativement au processus. Les avis demandés au Vérificateur ne se rapportent qu'à l'équité et la transparence.

Au cours du processus, le Vérificateur avise immédiatement le Comité directeur 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.

Le 21 décembre 2006, j'ai signé un contrat avec l'Agence de partenariats public-privé en vue d'exercer les fonctions de vérificateur du processus de sélection.

Depuis cette date, j'ai suivi le déroulement du processus de sélection comme il est mentionné au fil du présent rapport. J'ai lu toute la documentation relative au présent appel de qualification et suis intervenu à l'occasion pour donner mon point de vue sur l'équité, la transparence et à la conformité de l'appel de qualification.

4. Le processus de sélection

4.1 Les principes directeurs

Le processus de sélection a pour but de déterminer les candidats présentant le meilleur dossier en matière de compétences techniques (conception, construction, architecture, exploitation et entretien), de compétences financières et de travail d'équipe.

Le déroulement des activités du comité le menant à cette conclusion, doit être conforme aux principes d'équité et de transparence envers tous les candidats tel que mentionné à l'appel de qualification.

Transparence:

Le fait de voir à travers un objet signifie que cet objet est transparent ; c'est le sens commun. Dans le présent contexte, la transparence signifie plutôt faire apparaître tous les éléments, ne rien cacher, c'est-à-dire fournir une information complète à tous sur la nature du projet et sur les conditions à rencontrer pour se qualifier.

Ainsi, le document rendu public le 15 décembre contenait toutes les informations requises pour permettre à toute entreprise qui le désire, de poser sa candidature. Il faut noter que cette obligation de fournir toute l'information se limite à l'information pertinente à cette étape-ci de la sélection d'un partenaire privé.

Équité :

Il s'agit d'un principe de justice naturelle qui veut qu'une personne par exemple, soit traitée de la même façon qu'une autre.

Dans le présent contexte, cela signifie que chaque candidat doit fournir les mêmes éléments (technique, finance), être soumis aux mêmes conditions pour poser sa candidature et surtout, être évalué de la même façon que les autres, c'est-à-dire sur la même base et selon les mêmes critères.

4.2 Les 2 principales étapes

En vue de signer le contrat de partenariats, les candidatures devront franchir les étapes suivantes :

L'appel de qualification :

Il s'agit d'un appel public lancé aux entreprises intéressées dans la réalisation du projet. Toutes les candidatures soumises et recevables sont évaluées. Parmi toutes les candidatures soumises, trois entreprises sont retenues. Le présent rapport concerne cette étape.

L'appel de proposition :

Les 3 candidats retenus peuvent présenter des propositions qui conduisent à la signature de l'entente de partenariat.

4.3 La Gouvernance –comités et sous-comités d'entente

A. Comité directeur

La responsabilité du projet a été confiée à un comité directeur dont les membres proviennent des différents ministères concernés par le projet.

B. Comité de sélection

Le comité directeur a mis sur pied un comité de sélection de 8 personnes composé d'experts et de représentants des organismes impliqués dans le projet de la salle symphonique de Montréal.

C. Sous-comités spécialisés

Le comité de sélection a mis sur pied des sous-comités : conflit d'intérêt, recevabilité, architecture, conception et construction, exploitation et entretien, finances. Près de 20 spécialistes siègent sur ces différents comités.

Il est à noter que cette structure de gouvernance présente plusieurs avantages. D'abord, elle permet une participation active de tous les ministères et organismes impliqués dans le projet ; elle permet la participation de personnes hautement spécialisées ; elle empêche un membre de comité ou sous-comité de favoriser l'émergence d'une candidature au détriment des autres et elle ne permet pas à un candidat d'influencer la décision en sa faveur autrement qu'en présentant un excellent dossier.

À titre de vérificateur de processus, je considère que la structure de gouvernance favorise entre autre le traitement équitable des candidatures des partenaires privés.

4.4 La confidentialité et les conflits d'intérêt

Pour renforcer davantage l'intégrité du processus, chaque membre des comités ou sous-comités a signé une « déclaration relative à la confidentialité et au conflit d'intérêt.

Ainsi, chaque membre s'est engagé à ne divulguer aucune information relative au projet et à déclarer tout conflit d'intérêt réel ou potentiel.

A titre de vérificateur de processus, je me suis assuré que chaque membre de comité ou sous-comité a effectivement signé cette déclaration dès qu'il a pris connaissance de documents relatifs au projet. De plus, après le dépôt des candidatures, le 21 mars 2007, la responsable des conflits d'intérêts a vérifié auprès de chaque membre si sa déclaration précédente d'absence de conflits d'intérêts réels ou potentiels était toujours valable. Je me suis assuré que chaque membre de comité a répondu à cette vérification.

5. Les étapes du processus relatives à la de qualification des candidatures

5.1 L'appel de qualification

Le 15 décembre 2006, la présidente du Conseil du Trésor et la ministre de la Culture et des Communications annoncent lors d'une conférence de presse le lancement de l'Appel de qualification en vue de la sélection des partenaires privés potentiels pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien d e la nouvelle salle de concert de Montréal principalement vouée à l'orchestre symphonique de Montréal (OSM).

Les médias d'information étaient représentés lors de cette conférence de presse.

Également, à compter de la même date, la documentation relative à l'Appel de qualification est rendue disponible, pour les entreprises intéressées, sur le site internet d'appel d'offres utilisé par le gouvernement (SEAO).

Des annonces ont également été faites dans les médias, soit la Presse, le Devoir et The Gazette. Aucune invitation privée n'a été faite

5.2 Séance d'information et visite des lieux. (19 janvier 2007)

Toutes les entreprises (82) qui se sont procuré la documentation relative à l'Appel de qualification sur le site SEAO ont été invitées à participer à cette séance d'information et 75 personnes y étaient présentes.

Le directeur du projet, M. Jean Roy, a co-présidé cette séance et guidé la visite des lieux. Il était accompagné de M. Guy Choinière, représentant du ministère de la Culture et vice-président-Projets à l'Agence des partenariats public-privé. Un représentant de la firme chargée de la conception acoustique de la salle était également présent.

Quelques questions ont été posées durant cette séance d'information.

Quant à la visite des lieux, elle a permis d'illustrer, entre autre, les contraintes d'intégration de la salle de concert dans un milieu urbain et patrimonial.

5.3 La période de question et d'addenda

En plus de la séance d'information, les entreprises avaient du 3 janvier au 7 février 2007 pour adresser leurs questions par écrit au représentant du ministère de la Culture et des Communications. En effet, le document d'Appel de qualification prévoit que toutes les questions doivent être adressées par écrit au représentant de la ministre et à personne d'autre.

5.4 Les addenda

À la suite des questions écrites, le représentant du ministère a transmis des réponses écrites aux représentants des entreprises s'étant procuré la documentation de l'Appel de qualification.

Ainsi, 8 addenda ont été transmis aux entreprises candidates.

J'ai personnellement vérifié la liste des commandes sur le site SEAO attestant que chaque entreprise a bien reçu les addenda émis par le représentant du ministère.

Ainsi, je suis en mesure d'affirmer que chaque entreprise a reçu une information complète et uniforme leur assurant un traitement équitable tout en maintenant une transparence au niveau de la diffusion et de la transmission de l'information relative à l'Appel de qualification.

6. Déroulement des activités du comité de sélection et des sous-comités

À compter du 7 janvier 2007, date à laquelle mon mandat de vérificateur a été accepté par l'Agence de partenariat public-privé, j'ai participé à toutes les réunions du comité de sélection et des sous-comités.

Les 21 et 23 février 2007, j'ai participé à des réunions d'information organisées par le représentant du ministère avec le comité de sélection (21) et les présidents des sous-comités (23). Le représentant du ministère a profité de ces rencontres pour demander à chaque personne de signer la déclaration relative à la confidentialité et aux conflits d'intérêt. Le représentant du ministère a également distribué aux membres du comité de sélection une copie du document d'Appel de qualification et précisé le rôle du comité ainsi que l'échéancier prévu pour sa réalisation.

Aux présidents de sous-comités, le représentant du ministère a remis le document d'Appel de qualification ainsi que les projets de grilles d'évaluation que ceux-ci doivent établir avec les membres de leur comité respectif. Il est précisé également que les sous-comités devront établir la grille pour évaluer la capacité de travail d'équipe de chaque candidat.

Le 2 mars, le sous-comité Finance a établi la grille d'évaluation Finance. Le comité a également fait une recommandation au comité de sélection relativement à la grille d'évaluation du travail d'équipe.

Le 5 mars, le comité Exploitation et Entretien s'est réuni à son tour. Un consensus a été établi concernant la grille d'évaluation Exploitation et Entretien et la grille d'évaluation du travail d'équipe.

Le 7 mars, ce fut au tour du comité Architecture de se réunir et d'établir sa grille d'évaluation ainsi que celle relative au travail d'équipe.

Le 9 mars, le président du comité de sélection a tenu une courte réunion pour s'assurer que chaque membre disposait de la bonne information et répondre aux questions.

Le 12 mars, le sous-comité Conception et Construction s'est réuni et a établi sa grille d'évaluation ainsi que la grille d'évaluation du travail en équipe.

Le travail du vérificateur lors des rencontres des sous-comités a été de m'assurer que les critères d'évaluation établis portent sur des éléments qui ont été demandés aux candidats dans l'Appel de qualification et que ces éléments étaient connus de tous.

Le 15 mars, le comité de sélection s'est réuni et, après y avoir apporté un certain nombre de précisions, a approuvé toutes les grilles qui serviront à l'évaluation des candidatures. Il faut noter au passage que le fait d'établir les grilles d'évaluation avant le dépôt des candidatures assure un traitement équitable de tous les candidats. En effet, si les grilles d'évaluation étaient établies après le dépôt des candidatures, elles pourraient être influencées par l'une ou l'autre de celles-ci, ce qui porterait grandement atteinte à l'équité.

Le 19 mars, l'Agence de partenariat public-privé a fait parvenir aux membres des sous-comités leurs grilles respectives d'évaluation, telles qu'approuvées par le comité de sélection.

Ont également été transmises les indications concernant les salles réservées pour chacun des comités avec les heures et dates de disponibilité.

De plus, des copies des 8 addenda ont été transmises aux membres des sous-comités.

Finalement, un manuel d'« Instructions aux présidents des sous-comités » a été transmis à chaque président de sous-comité.

Le 21 mars, j'ai assisté aux dépôts des candidatures, date prévue à l'addendum no5 modifiant l'Appel de qualification original : « Les candidatures devront être reçues au plus tard le 21 mars 2007 à 15 heures au bureau de l'Agence des partenariats public-privé, 500, boulevard René-Lévesque ouest, bureau 1501, Montréal. »

À 15 heures, quatre entreprises avaient déposé leur candidature, à savoir : Axor- Dalkia, Groupe Conseil Dessau-Soprin Inc., Groupe Immobilier Ovation et Acces Symphonique Montreal.

L'article 3.6 du document d'appel de qualification prévoit :

« Le gouvernement ouvre publiquement, à l'expiration du délai et au lieu fixé pour le dépôt, les candidatures présentées. »

Cependant, à 15 heures, j'ai constaté qu'aucun représentant des entreprises n'était présent de sorte que l'ouverture des candidatures n'a pu avoir lieu publiquement.

À titre de vérificateur, j'estime que, dans les circonstances, l'incapacité de tenir une ouverture publique des candidatures ne diminue en rien la transparence du processus de sélection.

Vers 15 heures 15, une personne disant représenter un éventuel candidat s'est présentée à l'Agence avec une enveloppe. Elle explique qu'un bris mécanique de la machine à imprimer survenu le matin l'a empêchée de déposer sa candidature à temps et de fournir toute la documentation requise pour l'Appel de qualification.

Après examen, la responsable de la recevabilité des candidatures a décidé de refuser le dépôt de cette entreprise puisque celle-ci n'a pas respecté les conditions de l'appel de qualification.

À titre de vérificateur, je partage l'avis de la responsable de la recevabilité. Agir autrement aurait pu compromettre l'équité qui doit exister entre les candidats.

La vérification de recevabilité a commencé dès le dépôt des candidatures. Selon l'article 5.3 de l'Appel de qualification, les candidats doivent satisfaire à 3 conditions :

1. La candidature est remise à l'endroit indiqué et dans le délai prescrit.
2. Un formulaire d'engagement est fourni par un représentant autorisé de chaque candidat et un représentant de chacun des membres.
3. Des extraits certifiés conformes de résolutions démontrant que chaque représentant du candidat et de ses membres sont autorisés à signer.

Le 22 mars, par communiqué de presse, le ministère annonçait les noms de 4 entreprises dont les candidatures étaient recevables.

Le 23 mars, la responsable des conflits d'intérêts a demandé à chaque membre du comité de sélection et des sous-comités de confirmer par écrit qu'ils ne sont pas en conflit d'intérêt suite au dépôt des candidatures.

J'ai moi-même vérifié les déclarations de chaque membre et aucun n'est en conflit d'intérêt ou apparence de conflit d'intérêt avec l'un ou l'autre candidat.

Du 26 au 30 mars, les membres des comités ont procédé à l'analyse des candidatures déposées en fonction des grilles d'évaluation approuvées par le comité de sélection. Ils avaient jusqu'au 28 mars pour demander, par l'entremise du représentant du ministère, des clarifications aux candidats et ceux-ci avaient jusqu'au 30 mars pour y répondre.

Le sous-comité Finance a adressé, par le biais du représentant du ministère, quelques questions à certains candidats dans le but, entre autre, de leur faire préciser la structure juridique de certaines entreprises ainsi que leurs garanties financières respectives.

Après avoir procédé à l'analyse individuelle des candidatures, les membres des différents sous-comités se sont réunis les 2 et 3 avril.

Ces réunions ont servi à appliquer à chaque candidature les grilles d'évaluation établies au préalable. Les membres des comités, à l'intérieur de leur propre comité, ont pu mettre en commun les évaluations individuelles qu'ils avaient faites afin de dégager un consensus sur chacun des points.

Il est à noter que chaque comité disposait d'une salle qui lui était spécifiquement attribuée pour lire les candidatures et pour se réunir.

De plus, les documents des candidats sont demeurés dans les dites salles et aucune information ou document ne pouvait être sorti de celles-ci.

Finalement, ayant participé aux réunions des sous-comités et du comité de sélection, j'ai pu constater que les résultats des délibérations des sous-comités ont été transmis intégralement et fidèlement au comité de sélection.

Le 11 avril, chaque président de sous-comité a présenté son rapport au comité de sélection et répondu aux questions. En tenant compte des rapports des sous-comités et après délibération, le comité de sélection a retenu 3 candidatures pour la conception et la construction de la salle de concert de l'OSM.

7. Conclusion

Depuis ma nomination à titre de vérificateur du processus, j'ai pris connaissance de toute la documentation et j'ai assisté à toutes les réunions du comité de sélection et des sous-comités.

J'ai pu constater que toute l'information relative au présent appel de qualification a été rendue disponible à toutes les entreprises qui désirent poser leur candidature assurant ainsi la transparence du processus de qualification.

De plus, les sous-comités d'évaluation ont établi leur grille respective d'évaluation à partir des éléments contenus dans le document d'appel de qualification et ce, avant le dépôt des candidatures des entreprises intéressées par le projet.

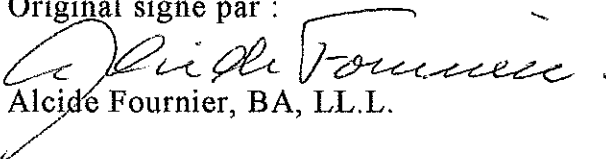
Lors des séances d'évaluation, les grilles ont été appliquées de façon uniforme à toutes les candidatures.

Lors de ma participation à ces sous-comités, j'ai pu constater que les membres se sont acquittés consciencieusement de leur tâche en faisant preuve d'une grande expertise et d'une grande expérience dans leurs domaines respectifs. Tous les membres des sous-comités avaient, au préalable, signé une déclaration de confidentialité et d'absence de conflit d'intérêt.

Lors des réunions, lorsque je suis intervenu, mes commentaires et suggestions ont toujours été bien accueillis et en aucun moment, je n'ai senti une quelconque réserve à mon égard.

Il m'est donc facile aujourd'hui de vous certifier que le processus de l'Appel de qualification s'est déroulé dans la transparence et l'équité pour recommander les entreprises suivantes : Axor- Dalkia, Groupe Immobilier Ovation et Acces Symphonique Montreal.

Original signé par :


Alcide Fournier, BA, LL.L.