



Bureau de projet du réseau structurant de transport en commun

Le 9 juillet 2020

Madame Corinne Gendron
Présidente de la commission d'enquête
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
140, Grande Allée Est, bureau 650
Québec (Québec) G1R 5N6

Objet : Projet de construction d'un Tramway à Québec – Demande de précisions dossier d'affaires

Madame la Présidente,

La présente lettre fait suite à la demande de précisions du 9 juillet 2020 de la commission d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (le « **BAPE** ») chargée de l'examen du projet de construction d'un Tramway à Québec (le projet du « **RSTC** »).

Suivant votre lettre cotée DD5, veuillez noter que notre demande de confidentialité concerne toutes les versions du dossier d'affaires.

Tel que requis, vous trouverez, au présent envoi :

- les références aux passages précis du dossier d'affaires que nous considérons comme étant confidentiels;
- des précisions eut égard aux motifs de notre demande de confidentialité soulevé à notre lettre du 8 juillet 2020;
- des précisions eut égard à la période pendant laquelle le traitement confidentiel du dossier d'affaires est requis.

Au soutien du présent envoi, vous trouverez la documentation suivante :

- *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique* (la « Directive »);
- *Guide d'élaboration du dossier d'affaires des grands projets d'infrastructures publiques* (le « Guide »);
- Communiqué de presse du 26 février 2020 du ministère des Transports du Québec (le « Communiqué »).

Les passages confidentiels du dossier d'affaires

Vu notre position sur la confidentialité de l'ensemble du dossier d'affaires, motivée ci-dessous, aucune portion du document n'est susceptible d'être rendue publique.

Les motifs de notre demande de confidentialité

NORMES ÉTABLIES PAR LE SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Tel que nous le mentionnons à notre lettre du 8 juillet dernier, le projet du RSTC est assujéti à la Directive établie par le Conseil du trésor conformément à la *Loi sur les infrastructures publiques*¹. La Directive détermine les mesures requises pour assurer la gestion rigoureuse des projets majeurs d'infrastructure publique.

Le cheminement d'un projet majeur d'infrastructure publique est décrit schématiquement à l'Annexe B de la Directive. Il comporte deux phases, à savoir l'avant-projet et la gestion du projet.

La gestion du projet comporte les étapes suivantes :

- i. Le démarrage, au cours duquel un dossier d'opportunité doit être élaboré;
- ii. La planification, au cours de laquelle un dossier d'affaires doit être élaboré;
- iii. La réalisation, au cours de laquelle des rapports sommaires de l'état d'avancement du projet doivent être produits; toute modification significative à ce projet doit être autorisée par le Conseil des ministres;
- iv. La clôture, au cours de laquelle un rapport de clôture doit être produit à la suite de la réception formelle de l'infrastructure publique.

¹ « Le projet du RSTC étant assujéti à la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique, le budget, l'échéancier et la portée de celui-ci seront confirmés après l'adoption du dossier d'affaires par les autorités gouvernementales. » : Communiqué.

La *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*, RLRQ, c. R-25.03, prévoit que :

3. Toute décision de la Ville de Québec relative à la réalisation du Réseau qui doit faire l'objet d'une autorisation ou d'une approbation du gouvernement ou d'une autorisation ou d'une approbation en vertu des mesures déterminées par le Conseil du trésor en application de l'article 14 de la *Loi sur les infrastructures publiques* (chapitre I-8.3) doit au préalable faire l'objet d'une consultation par la Ville auprès de la Société de transport de Québec.

L'article 14 de *Loi sur les infrastructures publiques*, RLRQ, c I-8.3, prévoit donc que :

14. Afin d'assurer une gestion rigoureuse des projets d'infrastructure publique, un organisme public doit se conformer aux mesures déterminées par le Conseil du trésor concernant notamment l'évaluation des besoins, les autorisations requises, les documents à produire au soutien de ces autorisations et la clôture des projets d'infrastructure publique.

Le Conseil du trésor peut établir les conditions et les modalités relatives aux mesures visées au premier alinéa, lesquelles peuvent notamment porter sur les renseignements qu'elles doivent comprendre, leur forme et, s'il y a lieu, la périodicité des révisions dont elles doivent faire l'objet.

Les articles 21, 22 et 23 de la Directive énoncent quels éléments font partie intégrante du dossier d'affaires. L'article 21 prévoit notamment :

21. Le dossier d'affaires présente, en détail, la meilleure option à long terme approuvée par le Conseil des ministres ainsi que le plan de gestion du projet déterminant les actions nécessaires pour mener à bien le projet dans le respect des enveloppes d'investissement établies par le SCT à partir des limites d'investissement fixées. Il doit comporter les éléments suivants :

a. La mise en contexte du projet, laquelle contient la description du besoin, des exigences du projet et de l'option retenue. La validité de ces éléments, y compris celle des principales variables économiques et financières, approuvés au dossier d'opportunité doit être confirmée;

b. La portée du projet, y compris la structure de découpage du projet, l'analyse des exigences fonctionnelles et techniques ainsi que le processus envisagé pour la gestion des modifications;

c. L'estimation du coût total du projet, son incidence budgétaire marginale prévisionnelle et sa stratégie de financement;

d. L'échéancier du projet;

e. Les ressources humaines, y compris la présentation de l'équipe de réalisation du projet de même que les rôles et les responsabilités de chacun des membres;

f. La structure de gouvernance du projet lui-même ainsi que celle relative au contexte global dans lequel s'inscrit le projet, s'il y a lieu;

g. L'analyse des parties prenantes du projet;

h. L'analyse des risques du projet, y compris pour chacun de ces risques, sa probabilité d'occurrence, son incidence financière potentielle, ainsi que les mesures d'atténuation envisagées;

i. Le plan de communications;

j. Les stratégies d'approvisionnement tenant compte du mode de réalisation envisagé;

k. Le plan de gestion du projet;

l. Le cas échéant, la présentation des résultats du concours d'architecture et/ou d'ingénierie.

PROCESSUS DÉCISIONNEL

La préparation d'un dossier d'affaires est une exigence prévue dans le cadre du processus décisionnel de planification et d'autorisation d'un grand projet d'infrastructure publique. Le dossier d'affaires est élaboré en conformité avec les principes établis au Guide préparé par le Secrétariat du Conseil du trésor.

Selon le processus établi à la Directive, le contenu du dossier d'affaires doit être attesté par écrit par la Société québécoise des infrastructures, l'organisme public initiateur du projet et le ministre duquel il relève, puis être soumis au Secrétariat du Conseil du trésor pour avis.

Après avoir obtenu l'avis du Secrétariat du Conseil du trésor, le ministre responsable de l'organisme public initiateur du projet doit obtenir du Conseil des ministres l'approbation du dossier d'affaires et l'autorisation de réaliser le projet.

Suivant l'autorisation du Conseil des ministres de réaliser le projet, le gestionnaire de projet effectue sa réalisation, procédant en outre à tout appel d'offres ainsi qu'à la conclusion de tout contrat découlant de la gestion du projet, notamment à l'égard de la conception des plans et devis et de la réalisation des travaux de construction.

Le Secrétariat du Conseil du trésor prévoit à son Guide que :

Eu égard aux objectifs de la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique, toute demande d'accès à un dossier d'affaires ou à tout document y étant relatif, notamment le rapport de revue diligente, doit être traitée conformément à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), et ce, particulièrement en ce qui concerne les restrictions applicables à la communicabilité des renseignements que peuvent contenir ces documents.

Le Secrétariat du Conseil du trésor tient à rappeler aux organismes publics, maîtres d'œuvre des grands projets d'infrastructure publique, qu'une communication prématurée des dossiers d'affaires ou de tout document y étant relatif peut comporter des risques ou des effets susceptibles d'entacher le processus d'appel d'offres et l'adjudication des contrats conclus dans le cadre de la planification et de la réalisation du projet faisant l'objet du dossier d'affaires.²

En outre, les documents servant à la décision ne peuvent pas être communiqués selon la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* :

33. Ne peuvent être communiqués avant l'expiration d'un délai de 25 ans de leur date:

[...]

5° les analyses, avis et recommandations préparés au sein du ministère du Conseil exécutif ou du secrétariat du Conseil du trésor, ou au sein d'un autre organisme public dans la mesure où ils sont communiqués au ministère du Conseil exécutif, et portant sur une recommandation ou une demande faite par un ou plusieurs ministres, un comité ministériel ou un organisme public, ou sur un document visé à l'article 36;

[...]³

38. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation que lui a fait un organisme qui en relève ou qu'il a fait à

² Guide, p. 5.

³ *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1.

un autre organisme public, jusqu'à ce que la décision finale sur la matière faisant l'objet de l'avis ou de la recommandation ait été rendue publique par l'autorité compétente.

Il en est de même pour un ministre en ce qui concerne un avis ou une recommandation que lui a fait un organisme qui relève de son autorité.

39. Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse produite à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel en cours, jusqu'à ce que la recommandation ait fait l'objet d'une décision ou, en l'absence de décision, qu'une période de cinq ans se soit écoulée depuis la date où l'analyse a été faite.

De plus, s'agissant d'un document préparé aux fins d'une décision du Conseil des ministres, il ne doit pas être divulgué, en vertu de l'immunité d'intérêt public.

INTÉGRITÉ DES MARCHÉS PUBLICS

Le dossier d'affaires contient des informations qui, si elles étaient rendues publiques, affecteraient l'intégrité des marchés publics. Ces informations de nature stratégique, concernent notamment le financement du projet, les aspects d'approvisionnement, de gouvernance et la gestion des risques.

À titre d'illustration, la Commission d'accès à l'information reconnaît le caractère confidentiel des informations concernant les coûts estimés d'un projet :

[L]es renseignements qui concernent les estimations des coûts des travaux doivent demeurer confidentiels dans le contexte d'un processus d'appel d'offres auquel est soumis l'organisme⁴

Et pour cause, puisque la divulgation de ces informations priverait l'organisme des bénéfices de la libre concurrence et d'un appel d'offres :

[27] Mme Maltais soumet que le document en litige du 21 février 2012 contient l'ensemble des renseignements sur des éléments qui ont été analysés par Dessau. Il contient notamment des estimations des coûts. Dans le processus d'appels d'offres, c'est l'entrepreneur qui décide de sa méthode de travail. Elle estime que la divulgation de ce document aurait un impact sur les appels d'offres émis par l'organisme, puisque les entrepreneurs seraient en mesure de connaître notamment les estimations de coûts de l'organisme avant les appels d'offres, de sorte qu'ils pourraient ajuster leurs documents en conséquence. Elle ajoute que, dans de telles circonstances, l'organisme « n'aurait pas droit à la libre concurrence » et ne pourrait pas se prévaloir des avancées techniques que possèdent ces entrepreneurs.⁵

Au même effet :

[32] La Commission a déjà refusé de communiquer un document présentant l'estimation des coûts de travaux devant être réalisés au motif

⁴ *G.M. c. Québec (Ministère des Transports)*, 2008 QCCA 196, par. 25, <http://canlii.ca/v/219j5#par25>.

⁵ *A.R. c. Québec (Ministère des Transports)*, 2015 QCCA 94, par. 27, <http://canlii.ca/v/gh192#par27>.

qu'une telle divulgation risquerait vraisemblablement de procurer un avantage appréciable aux futurs soumissionnaires et de faire gonfler les montants des soumissions, causant de ce fait une perte à l'organisme.⁶

La divulgation du dossier d'affaires priverait donc l'ensemble des contribuables du meilleur prix résultant de l'offre du plus bas soumissionnaire conforme et empêcherait l'atteinte du but de l'appel d'offres public, défini par la Cour d'appel :

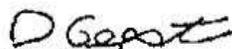
[28] Le but de l'appel d'offres public est effectivement de protéger les contribuables en permettant à l'organisme public de choisir l'offre la plus avantageuse. Plus spécifiquement, l'obligation de procéder par appel d'offres a pour but d'obtenir le meilleur produit au meilleur prix, d'éliminer le patronage et le favoritisme et de reconnaître le droit à l'égalité devant le service public. Ce dernier élément est essentiel au bon déroulement d'un appel d'offres. Tous les soumissionnaires doivent être traités sur le même pied afin d'avoir les mêmes chances de succès dans un climat de concurrence loyale.⁷

La période de traitement confidentiel du dossier d'affaires

Pour les motifs mentionnés ci-haut, nous vous soumettons que le dossier d'affaires ne pourra être rendu public avant un délai de 25 ans, en conformité avec la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

En conclusion, nous réitérons notre demande d'être entendus lors d'une séance à huis clos tel que prévu dans la *Politique de confidentialité d'un document ou renseignement déposé dans le cadre d'une commission d'enquête* afin de nous permettre de nous exprimer plus amplement sur notre demande de confidentialité.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, nos salutations distinguées.



Daniel Genest
Directeur du Bureau de projet

⁶ *Anthian c. Ville de Laval*, 2019 QCCA 330, par. 32, <http://canlii.ca/t/j348b#par32>.

⁷ *Axor Construction Canada inc. c. Bibliothèque et archives nationales du Québec*, 2012 QCCA 1228, par. 28, <http://canlii.ca/t/frxnc#par28>.