



Mémoire de la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec  
sur le projet de loi 108 présenté à la Commission des finances publiques

## **FAITS SAILLANTS**

**Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics  
et instituant l’Autorité des marchés publics**

20 septembre 2016

## TABLE DES MATIÈRES

### Contenu

PRÉAMBULE.....	3
1.0 INTRODUCTION .....	3
2.0 L'INDÉPENDANCE DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS .....	3
3.0 LE BUREAU DES SOUMISSIONS DÉPOSÉES DU QUÉBEC .....	3
3.1 LE CARACTÈRE PARTICULIER DU BSDQ .....	4
3.2 LE CONTRAT À ADHÉSION VOLONTAIRE.....	5
3.3 LA REPRÉSENTATION DES DESTINATAIRES DES SOUMISSIONS .....	5
3.4 COMPARAISON ENTRE LE BSDQ ET LES APPELS D'OFFRES PUBLICS.....	6
3.5 DES STATISTIQUES SUR LES NIVEAUX DE CONCURRENCE .....	6
3.6 LE BSDQ ET L'INTÉRÊT PUBLIC .....	7
3.7 L'IMPORTANCE DE LA RECOMMANDATION DE LA COMMISSION CHARBONNEAU .....	9
4.0 L'ASSUJETTISSEMENT DES ORGANISMES PUBLICS À L'AMP .....	10
5.0 ASSURER L'ACCÈS DES CONCURRENTS COMPÉTENTS AUX MARCHÉS PUBLICS .....	10
6.0 LA GESTION DES PLAINTES PAR LES ORGANISMES PUBLICS ET L'AMP .....	11
7.0 TRAITEMENT PAR L'AMP DES ATTESTATIONS DE RENDEMENT INSATISFAISANT .....	12
8.0 LES RETARDS DE PAIEMENT AUX ENTREPRENEURS.....	12
9.0 LES RESPONSABLES DE L'OBSERVATION DES RÈGLES CONTRACTUELLES .....	13
ANNEXE 1 : SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS .....	13
ANNEXE 2 : STATISTIQUES SUR LES NIVEAUX DE CONCURRENCE AU BSDQ .....	15
ANNEXE 3 : SCHÉMA DU DÉROULEMENT DES PLAINTES – PROJET DE LOI 108 .....	17

## **PRÉAMBULE**

Ce document est un résumé du mémoire que nous avons déposé à la Commission des finances publiques dans le cadre de l'adoption du projet de loi 108.

### **1.0 INTRODUCTION**

Ce projet de loi constitue, selon nous, la législation la plus importante adoptée par un gouvernement au Canada pour assurer l'intégrité des marchés publics. Les plaintes des concurrents prévues à ce projet de loi changeront les façons de faire de plusieurs organismes publics qui devront être plus rigoureux dans la préparation de leurs documents d'appel d'offres. Ce qui permettra à de nombreux et nouveaux fournisseurs d'y participer et augmenter les niveaux de concurrence à tous les échelons de la chaîne d'approvisionnement.

Nous saluons donc d'emblée les dispositions de ce projet de loi qui prévoit la création d'une Autorité des marchés publics, des recours par les concurrents et la surveillance des comités de sélection.

Ce mémoire porte sur les oublis de ce projet de Loi 108 et sur certaines améliorations à y apporter pour permettre aux processus de bien fonctionner et donner à l'Autorité des marchés publics les pouvoirs nécessaires pour qu'elle puisse jouer pleinement son rôle.

### **2.0 L'INDÉPENDANCE DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS**

Nous souhaitons que l'Autorité des marchés publics jouisse d'une plus grande indépendance face à l'appareil gouvernemental qui octroie et gère des contrats de construction, rédige la réglementation et forme les agents publics responsables des approvisionnements.

Nous recommandons que l'Autorité des marchés publics relève de l'Assemblée nationale au même titre que le Vérificateur général.

### **3.0 LE BUREAU DES SOUMISSIONS DÉPOSÉES DU QUÉBEC**

Comme destinataires des soumissions déposées au BSDQ, les entrepreneurs généraux sont surpris et très déçus de constater qu'une importante recommandation de la Commission Charbonneau n'a pas été retenue par le gouvernement, alors qu'il s'est engagé à y appliquer toutes les recommandations, à surveiller ses marchés publics, à favoriser la concurrence et gagner la confiance des fournisseurs.

La CEGQ documente et dénonce depuis vingt (20) ans ce système qui empêche les entrepreneurs généraux de confier des sous-contrats à un très grand nombre d'entrepreneurs spécialisés en dehors du BSDQ, ce qui leur bloque l'accès aux marchés publics. Les entrepreneurs généraux, forcés d'adhérer à ce système sous peine de ne plus recevoir de soumissions en électricité et en plomberie et qui répondent aux appels d'offres sont donc souvent dans l'obligation de faire payer plus cher les organismes publics le coût de projets de construction.

Depuis plus de 20 ans, neuf comités de réforme sous les instances du BSDQ ont échoué ou ont été abolis dès qu'on y abordait les articles reliés à l'ouverture à la concurrence, une étude économique déposée au ministère du Travail a documenté les aberrations du BSDQ en matière de concurrence, deux ministres du Travail s'en sont également mêlés, mais sans succès et finalement la Commission Charbonneau qui fait une

recommandation sans équivoque : mettre le BSDQ sous la surveillance d'une autorité publique, soit l'Autorité des marchés publics.

Dans ce contexte, comment peut-on adopter une loi dont les objectifs sont de créer l'Autorité des marchés publics et favoriser la surveillance des contrats des organismes publics, et mettre de côté cette importante recommandation de la Commission Charbonneau ?

La CEGQ est convaincue de l'importance de cette recommandation puisque le BSDQ a un impact très important sur le fonctionnement des contrats de construction des organismes publics du fait qu'il règlemente l'octroi des sous-contrats qui totalisent près de 75% du coût des travaux des bâtiments publics.

Le BSDQ est une autoréglementation autorisée par deux lois, mais qui échappe à toute consultation publique ainsi qu'à toute forme de contrôle et de surveillance d'une autorité publique.

En plus d'offrir aux entrepreneurs généraux des niveaux de concurrence très variables selon les spécialités et les régions, les règles du BSDQ les forcent à inclure dans leurs propres soumissions aux organismes publics les prix issus de ce système unique au monde, sans possibilité de réserve au-dessus duquel l'entrepreneur général peut écarter les soumissions hors marché. Elles autorisent également le plus bas soumissionnaire à retirer sa soumission au profit du deuxième et les rappels d'offres sont la plupart du temps réservés à ceux qui ont déposé une soumission la première fois.

Certains diront que les plus hauts tribunaux ont statué que le système du BSDQ était d'intérêt public et que ses règles ne limitent pas la concurrence. Or lorsqu'on analyse ce jugement rendu en 1994, quelques mois à peine après l'imposition des règles actuelles, alors qu'il n'y avait pas de vécu, les tribunaux ont effectivement reconnu et avec raison que les intentions mentionnées au préambule du Code sont d'intérêt public. Toutefois, nous démontrons dans ce mémoire ainsi que dans celui que nous avons déposé à la Commission Charbonneau que les dispositions du Code du BSDQ non seulement n'atteignent pas ces objectifs, mais plusieurs vont dans le sens contraire. Il serait d'ailleurs surprenant que la Commission Charbonneau ait recommandé l'intervention de l'APM dans le BSDQ si les règles et l'application de ses dispositions permettaient d'atteindre ces objectifs.

### 3.1 LE CARACTÈRE PARTICULIER DU BSDQ

Ce système d'appel d'offres gère les soumissions des sous-traitants aux entrepreneurs généraux, il est unique au monde et jamais copié. Ses règles sont particulières :

- Ce Code de soumission s'applique nonobstant la volonté des destinataires des soumissions, ses règles ne font pas l'objet de l'approbation d'une autorité publique, des destinataires ni des donneurs d'ouvrage qui pourtant payent le coût des travaux de construction.
- L'organisme privé qui en détermine les règles force les destinataires des soumissions à s'engager à ce système sous menace de ne plus recevoir de soumissions dans deux spécialités essentielles en bâtiment soient l'électricité et la plomberie.
- Il force l'octroi des contrats de sous-traitance aux plus bas soumissionnaires en absence de prix de réserve<sup>1</sup>, avec des niveaux de concurrence qui varient considérablement selon les régions et les spécialités.

---

<sup>1</sup> Prix de réserve : prix au-dessus duquel celui qui reçoit les soumissions peut les écarter et retourner en soumission auprès d'autres soumissionnaires.

- Dans certains cas très limités, il permet des rappels d'offres, mais ouverts dans la grande majorité des cas seulement aux soumissionnaires qui ont déposé la première fois.
- Ce code de soumission permet également au plus bas soumissionnaire de retirer sa soumission adressée aux entrepreneurs généraux quelques heures après l'avoir déposée, en faveur du deuxième soumissionnaire, pénalisant ainsi le donneur d'ouvrage qui n'a rien vu !

Le BSDQ est une autoréglementation autorisée par des lois<sup>2</sup> adoptées par la législation du Québec en 1964 qui a beaucoup évolué au cours des années, à l'abri de la surveillance et du contrôle de l'État. Il faut dire qu'en 1964, le télécopieur n'existait pas et encore moins l'Internet. Dans l'esprit de ces lois, le BSDQ ne devait être qu'un bureau de poste et un courrier comme « Purolator » pour faciliter la transmission des soumissions des entrepreneurs spécialisés aux entrepreneurs généraux.

En 1993, le BSDQ a modifié son code pour réglementer non seulement le dépôt et l'acheminement des soumissions des sous-traitants, mais également l'octroi des sous-contrats dans quarante (40) autres spécialités de la construction et forcé les destinataires de ces soumissions – les entrepreneurs généraux – à adhérer à leur système, sous peine de « boycott » de leurs membres. Le contenu de ce code n'a jamais fait l'objet d'une approbation des destinataires des soumissions, des autorités publiques ni des donneurs d'ouvrage qui paient le coût des travaux de construction.

Comme plusieurs autoréglementations ailleurs dans le monde, le BSDQ a largement dépassé les intentions du législateur. L'OCDE s'est d'ailleurs penchée sur ce phénomène.

### 3.2 LE CONTRAT À ADHÉSION VOLONTAIRE

Les entrepreneurs généraux qui ne s'engagent pas au BSDQ ne peuvent recevoir de soumissions des électriciens et des plombiers<sup>3</sup>. Comme tous les projets publics passent par le BSDQ, ces entrepreneurs généraux sont automatiquement exclus des projets publics dès que ces projets incluent des travaux d'électricité ou de plomberie.

Cette situation s'applique à tous les entrepreneurs généraux, même à ceux qui ne sont pas membres d'une association affiliée de l'ACQ. Peut-on vraiment qualifier l'entente du BSDQ comme un contrat à adhésion volontaire?

### 3.3 LA REPRÉSENTATION DES DESTINATAIRES DES SOUMISSIONS

En 2004 le ministère du Travail a recommandé au BSDQ de corriger les lacunes de la représentativité des destinataires des soumissions et de faire une place appropriée aux entrepreneurs généraux. Le ministre du Travail a même nommé un médiateur pour aider les parties à intégrer les entrepreneurs généraux aux instances du BSDQ. Les instances du BSDQ ont toutefois mis fin à la médiation et écarté cette recommandation du ministère du Travail.

Pour ce qui est des donneurs d'ouvrage, dont les organismes publics visés par le Code du BSDQ, ils ne sont jamais consultés et n'ont pas un mot à dire.

<sup>2</sup> Loi sur les maîtres mécaniciens et tuyauterie du Québec et Loi sur les maîtres électriciens du Québec.

<sup>3</sup> Les lois constitutives de la CMEQ et de la CMMTQ obligent leurs membres à adhésion obligatoire à déposer leurs soumissions au bureau de soumission de leur corporation.

### 3.4 COMPARAISON ENTRE LE BSDQ ET LES APPELS D'OFFRES PUBLICS

Les défenseurs du BSDQ et même un tribunal comparent le code aux marchés publics où les fournisseurs déposent leurs soumissions et celui qui a déposé la plus basse soumission a droit au contrat.

Contrairement aux règles de marchés publics :

- a) Le BSDQ s'applique nonobstant la volonté des donneurs d'ouvrage et des entrepreneurs pour les projets publics et privés. Alors que la plupart des projets privés réussissent à y échapper, l'ensemble des projets des organismes publics sont assujettis au BSDQ dès que les appels d'offres s'adressent aux entrepreneurs généraux.
- b) Bien qu'elles s'appliquent à toute une industrie, les règles du BSDQ et leur application ne font l'objet d'aucune consultation publique ni surveillance d'une autorité. Ces règles sont dictées par les conseils d'administration des trois parties à l'entente<sup>7</sup> contrôlées majoritairement par des soumissionnaires qui y trouvent un avantage. Les entrepreneurs généraux ainsi que les donneurs d'ouvrage qui reçoivent ces soumissions ne peuvent s'opposer à l'adoption de ces règles.
- c) Pour être en vigueur et devenir obligatoires pour toute une industrie, cette entente doit seulement être déposée au ministre qui ne peut en discuter le contenu.
- d) Le plus bas soumissionnaire au BSDQ peut retirer sa soumission quelques heures après l'avoir déposée, au profit du deuxième soumissionnaire et ce, sans que le cautionnement de soumission soit payé. Ce qui augmente automatiquement le coût des soumissions qui seront déposées aux donneurs d'ouvrage et favorise la collusion.
- e) Il n'existe pas de prix de réserve au BSDQ au-dessus duquel celui qui reçoit les soumissions peut les refuser lorsqu'il les considère trop élevées. Au BSDQ, dès que deux soumissions sont déposées dans une spécialité, le plus bas soumissionnaire a droit au contrat.
- f) Lors d'un rappel d'offres suite à des changements apportés aux documents d'appel d'offres ou de soumissions trop élevées au donneur d'ouvrage, dès que trois soumissions sont déposées dans une spécialité<sup>8</sup>, seuls les soumissionnaires qui ont participé au premier appel d'offres au BSDQ pourront déposer une nouvelle soumission.

Le BSDQ ne garantit pas au donneur d'ouvrage public l'accès aux plus bas prix du marché puisque l'entrepreneur général à qui l'appel d'offres est adressé a l'obligation d'inclure dans sa propre soumission, les plus bas prix qu'il a reçus via le BSDQ. Sans aucune garantie de concurrence et en absence de prix de réserve sur les soumissions qu'il reçoit. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'environ 80% des travaux dans les bâtiments sont confiés à des sous-traitants, dont la plupart du BSDQ.

### 3.5 DES STATISTIQUES SUR LES NIVEAUX DE CONCURRENCE

La CEGQ a de nouveau analysé le niveau de concurrence par spécialité et par région au BSDQ. Pour ce faire, elle a compilé les soumissions déposées au BSDQ de plus de 2000 projets dans toutes les régions du Québec et pour toutes les spécialités.

Les conclusions de cette nouvelle étude sont à l'effet que les moyennes de soumissions déposées par spécialité par projet varient considérablement selon les spécialités et les régions. Le fonctionnement de l'industrie, jumelé aux règles particulières du BSDQ, font en sorte que le **niveau de concurrence par spécialité par projet est la seule protection pour obtenir les prix du marché**. Nous avons donc établi à quatre (4) le nombre minimum de soumissions à y être déposées comme niveau de concurrence acceptable.

---

<sup>7</sup> Les parties à l'entente du BSDQ sont la CMEQ, la CMMTQ et l'ACQ

<sup>8</sup> Article I-3 du Code

- La moyenne du nombre de soumissions déposées BSDQ varie de 2 à 7 soumissionnaires par spécialités, selon la spécialité, le projet et la région.
- 19 spécialités sur les 34 répertoriées au BSDQ ont une moyenne inférieure à 4 soumissions par projet.
- Pour les spécialités qui performant davantage soient l'électricité, la plomberie et la ventilation avec des moyennes respectives de 7,7, 6.8 et 7.1 soumissions par projet, cette moyenne est inférieure à 4 soumissions dans plus de 30% des projets dans plusieurs régions.

Des moyennes inférieures à 4 soumissionnaires sont très faibles et favorisent la collusion compte tenu des règles particulières du BSDQ qui sont également fort différentes de celles qui gouvernent l'octroi des contrats publics.

Cette nouvelle étude démontre que :

- Le niveau de concurrence au BSDQ varie considérablement selon les spécialités et les régions passant de 1,4 à 7.7 soumissions par projet.
- 19 spécialités sur les 34 répertoriées au BSDQ ont une moyenne provinciale de moins de 4 soumissions par projet.
- Pour les spécialités qui performant davantage au niveau provincial soient l'électricité, la plomberie et la ventilation avec des moyennes provinciales respectives de 7,7, 6.8 et 7.1 soumissions par projet, cette moyenne est inférieure à 4 soumissions dans plus de 30% des projets dans plusieurs régions.

Avec un niveau de participation inférieur en moyenne à quatre (4) soumissions par projet pour plusieurs spécialités et la combinaison avec l'obligation de l'entrepreneur général d'exclure les soumissions qui transigent hors BSDQ, que dire de l'objectif visé par le BSDQ dans le préambule<sup>9</sup> du Code : *d'assainir la concurrence en assurant la personne qui reçoit des soumissions que les différents soumissionnaires ont fait un effort sérieux pour fournir leur meilleur prix dès le dépôt de leur soumission; ?*

Or il est connu que le niveau de concurrence est le principal moyen pour obtenir des prix justes, principalement dans les marchés publics où la réglementation dicte le mode à suivre pour l'octroi des contrats. Encore davantage au BSDQ où les règles ne prévoient pas de prix de réserve.

Le BSDQ offre-t-il au maître de l'ouvrage la possibilité de bénéficier des bienfaits d'une saine concurrence ?

### 3.6 LE BSDQ ET L'INTÉRÊT PUBLIC

En 1994, les tribunaux ont conclu que l'entente du BSDQ est un « contrat collectif », à adhésion volontaire puisque c'est l'association qui représentait les entrepreneurs généraux qui a conclu cette entente.

Or, l'utilisation du BSDQ depuis 1994 a démontré que :

Seules les affirmations du préambule sont d'intérêt public. Les autres dispositions de cette entente ne permettent pas d'atteindre les objectifs visés dans les énoncés du préambule et plusieurs d'entre elles visent même des objectifs contraires.

L'association qui représente les entrepreneurs généraux au BSDQ a démontré que sa structure et sa gouvernance ne lui permettent pas d'assumer ce rôle.

Voici deux exemples du préambule :

---

<sup>9</sup> Objectifs visés par le Code, mentionnés dans le préambule.

Le présent Code vise « **à assainir la concurrence en assurant la personne qui reçoit des soumissions que les différents soumissionnaires ont fait un effort sérieux pour fournir leur meilleur prix dès le dépôt de leur soumission** »

- Pour que cet objectif puisse être atteint, les règles du BSDQ ne devraient-elles pas permettre un accès au contrat à tous les entrepreneurs qualifiés à exécuter ces travaux?
- Si cet objectif était atteint, comment expliquer que plus de 80 % des projets privés se font en dérogation au Code du BSDQ à la demande des donneurs d'ouvrage privés?
- Si le BSDQ n'est pas dans l'intérêt des donneurs d'ouvrage privés, puisque qu'ils n'y trouvent pas leur intérêt, pourquoi le serait-il pour les organismes publics, qui ne peuvent y échapper?
- Si ce système favorisait vraiment un effort sérieux de à part des soumissionnaires, pourquoi, trouve-t-on tant de meilleurs prix à l'extérieur du BSDQ?
- Pourquoi les soumissionnaires au BSDQ devraient-ils faire un effort sérieux pour fournir un prix concurrentiel, lorsque la concurrence y est très souvent limitée à quelques entreprises qui se connaissent et qui se retrouvent dans la plupart des appels d'offres ?
- Pourquoi faire un effort sérieux, alors que le Code permet au plus bas soumissionnaire au BSDQ de retirer sa soumission<sup>10</sup> jusqu'à 8 heures avant que le dépôt des soumissions au donneur d'ouvrage et s'en tirer sans conséquence puisque le cautionnement de soumission qui devrait garantir un prix sérieux ne s'applique pas.
- Dans les spécialités où il y a très peu de concurrence, l'effort sérieux ne serait-il pas plutôt de trouver des prix d'accommodement pour éviter qu'il y ait un rappel d'offres et, s'il y a un, qu'il soit ouvert à tous les soumissionnaires potentiels<sup>11</sup>.

**Le présent Code vise : « à permettre au public et particulièrement au maître de l'ouvrage de bénéficier des bienfaits d'une saine concurrence et à les protéger contre des abus dans le processus de soumissions et d'attribution de contrats. »**

- Comment le BSDQ peut-il affirmer que son Code fait bénéficier le maître d'ouvrage des bienfaits d'une saine concurrence :
- Alors que ses barrières à l'entrée, comme l'obligation du cautionnement, l'obligation de déposer une soumission pour des sections complètes de devis, à une date précise, etc. excluent la très grande majorité des sous-traitants pourtant qualifiés par la Régie du bâtiment.

---

<sup>10</sup> Chapitre F-4 du Code du BSDQ

<sup>11</sup> Si une seule soumission est déposée au BSDQ dans une spécialité, l'entrepreneur général n'est pas lié à cette soumission. Lorsque moins de trois soumissions sont déposées, la plupart des rappels d'offres prévus au Code se limitent aux soumissionnaires qui ont déposé la première fois.



- Avec des niveaux de concurrence très variables d'une spécialité et d'une région à l'autre et dont la plupart sont en dessous de quatre soumissionnaires par spécialité par projet ?
- La CEGQ n'est pas surprise que la Commission Charbonneau ait identifié le BSDQ comme un outil à l'usage des collusionnaires. En effet, il est facile d'imaginer trois entreprises sous-traitantes dans une spécialité assujettie au BSDQ qui s'entendent pour sur l'octroi d'un important sous-contrat pour un ouvrage public. Les règles du Code<sup>12</sup> font en sorte « d'officialiser » celui qui aura déposé la plus basse soumission puisqu'il aura droit au contrat et que lors d'un éventuel rappel d'offres, aucun autre concurrent ne pourra s'immiscer dans leur stratagème pour défaire leur entente !
- Plus le niveau de concurrence est faible, plus il est facile de mettre en place ce type de stratagème.
- Alors qu'il n'a pas corrigé son système après avoir pris connaissance des statistiques et exemples compilés par la CEGQ, qui démontraient des lacunes importantes au niveau de la concurrence pour plusieurs spécialités assujetties?

Comment ce Code protège-t-il les abus :

- lorsqu'il interdit aux entrepreneurs généraux toute sous-traitance en dehors de son système pour certaines spécialités dans certaines régions, alors qu'il leur est possible sous-traiter pour ces mêmes spécialités dans d'autres régions ?
- alors qu'il impose aux entrepreneurs généraux des règles très strictes de sous-traitance et autorise ces mêmes sous-traitants à sous-traiter à leur guise leurs travaux sans aucun contrôle ?
- alors qu'il demande aux sous-traitants engagés à son système, incluant ceux des spécialités « exclusives », d'acheminer leurs soumissions directement aux maîtres d'ouvrage, sans passer par son système, lorsque les appels d'offres leur sont directement adressés ?

En conclusion, les dispositions du Code du BSDQ et son application font en sorte qu'aucune des affirmations mentionnées dans le préambule qui qualifient le Code du BSDQ d'intérêt public n'est atteinte. Bien au contraire, plusieurs dispositions du Code vont carrément dans le sens contraire des objectifs louables visés dans le préambule.

### 3.7 L'IMPORTANCE DE LA RECOMMANDATION DE LA COMMISSION CHARBONNEAU

Des dispositions législatives qui règlent les soumissions des organismes publics devraient normalement être d'intérêt public. Elles devraient également favoriser la concurrence et prévenir la collusion et la corruption. Mais qu'en est-il de celles qui régissent le Bureau des soumissions déposées du Québec ? La CEGQ a démontré à plusieurs reprises que les dispositions du Code du BSDQ et son application font en sorte qu'aucune des affirmations mentionnées dans le préambule auquel ont fait référence les tribunaux pour qualifier le Code du BSDQ d'intérêt public n'est atteinte.

Bien au contraire, plusieurs dispositions du Code vont carrément dans le sens contraire des objectifs louables visés dans son préambule et par conséquent à l'encontre de l'intérêt public.

---

<sup>12</sup> Les règles du Code sont en sorte que la plupart des rappels d'offres sont limités aux mêmes soumissionnaires dès que trois soumissions sont déposées dans une spécialité.

Pour que le BSDQ puisse se réclamer d'intérêt public, ne devrait-il pas au moins rencontrer les objectifs décrits dans le préambule de son code de soumission ?

Les multiples comités de réforme du Code mis en place par les associations qui en sont les propriétaires n'ont pas réussi à régler les importants problèmes. Deux organismes publics ont pris la peine d'étudier le Code et le fonctionnement du BSDQ. Le ministère du Travail en a étudié le fonctionnement en 2004 et a fait des recommandations dont les plus importantes n'ont jamais été mises en application. Deux ministres du Travail sont intervenus sans succès. La Commission Charbonneau a entendu des témoins dont les parties à l'entente, questionné le BSDQ sur son fonctionnement, reçu le mémoire de la CEGQ et a pris connaissance de statistiques d'utilisation.

La recommandation de la Commission Charbonneau est essentielle puisqu'un tel organisme doit être sous la surveillance d'une autorité publique avec obligation de reddition de compte, etc.

C'est pourquoi nous croyons que la recommandation 1.2 de la Commission Charbonneau soit adoptée : « *Que l'AMP puisse imposer des règles au Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) et d'agir, à titre de membre observateur du conseil d'administration.* »

Pour ce faire, il faudra également modifier les lois constitutives des deux corporations<sup>13</sup>.

#### **4.0 L'ASSUJETTISSEMENT DES ORGANISMES PUBLICS À L'AMP**

La CEGQ est d'avis que tous les contrats qui engagent des fonds publics et dont les organismes doivent publier leurs appels d'offres sur le SEAO devraient être assujettis à l'Autorité des marchés publics (AMP).

Ce qui inclut notamment les municipalités, les organismes paramunicipaux, les offices municipaux, les sociétés de transport, les organismes sans but lucratif qui accordent des contrats de construction financés par des deniers publics, etc.

Il est impensable de ne pas assujettir les municipalités à l'Autorité des marchés publics alors que de nombreux témoignages présentés devant la Commission Charbonneau ont démontré que les municipalités sont particulièrement exposées aux communications d'influence, aux devis orientés et aux dérogations aux règles qui régissent les marchés publics.

Les plaintes des concurrents autorisées dans ce projet de loi aideront grandement les municipalités à ouvrir leurs marchés publics à la concurrence, ce qui réduira les risques de collusion et de corruption.

Nous recommandons de modifier l'article 19 du présent projet de loi et définir comme « organisme public » assujetti à l'Autorité des marchés publics : « tous les organismes qui ont l'obligation de publier leurs appels d'offres sur le site électronique d'appel d'offres (SEAO). »

Dans le cas de la Ville de Montréal, nous recommandons que la Loi qui encadre son Bureau de l'Inspecteur général inclue les mêmes dispositions que le présent projet de loi concernant les plaintes des concurrents.

#### **5.0 ASSURER L'ACCÈS DES CONCURRENTS COMPÉTENTS AUX MARCHÉS PUBLICS**

---

<sup>13</sup> La CMEQ et la CMMTQ

L'Autorité des marchés publics doit donner confiance aux fournisseurs d'y participer en y assurant l'accès aux concurrents compétents ainsi qu'aux nouvelles entreprises. Elle doit également maintenir cette confiance en leur assurant un traitement équitable une fois les contrats octroyés. *Ce sont d'ailleurs des principes énoncés dans le document Passeport Entreprise, publié en octobre 2015 par le président du Conseil du trésor :*

Il est malheureusement fréquent que des organismes publics écartent des concurrents compétents et capables de réaliser les contrats de construction. Ils utilisent des critères de préqualification ou de sélection disproportionnés ou sans lien avec l'ouvrage à construire. Si ce n'est pas suffisant, ils peuvent influencer les comités de sélection.

L'absence de surveillance des critères de sélection et des comités de sélection ouvre la porte au favoritisme, à la collusion, ce qui est contraire aux objectifs visés par le présent projet de loi.

La gestion de l'octroi des contrats publics à l'aide de critères et de comités de sélection doit faire l'objet d'une attention particulière par L'AMP. Nous comprenons que les critères de sélection pourront faire l'objet de plaintes auprès de l'organisme public et, le cas échéant, auprès de l'AMP. **Mais aucune plainte n'est prévue suite à la décision d'un comité de sélection.** C'est la raison pour laquelle nous recommandons d'appliquer pour la sélection des candidats, les exigences de publication et les recours similaires proposés pour les contrats gré à gré.

## 6.0 LA GESTION DES PLAINTES PAR LES ORGANISMES PUBLICS ET L'AMP

Nous saluons l'introduction de plaintes auprès de l'organisme public suivies, le cas échéant auprès de l'Autorité des marchés publics. Cette importante disposition, pièce angulaire de ce projet de loi, qui consiste à donner une instance aux concurrents qualifiés pour porter plainte et signaler des situations où ils ne sont pas traités de façon intègre et équitable. Les concurrents ont l'expertise, la connaissance et l'intérêt pour détecter les dérogations aux règles de marchés publics, pour dénoncer les situations de collusion, de favoritisme et toutes autres anomalies qui feraient en sorte de mettre en cause l'intégrité du contrat que l'organisme public s'apprête à octroyer.

Les plaintes prévues dans ce projet de loi placeront sous surveillance les agents responsables des acquisitions de même que les dirigeants des organismes publics. Ils devront respecter les règles de passation de marché au risque de voir leurs documents d'appel d'offres immédiatement identifiés par des concurrents lésés.

Il est plus efficace et efficient que la plainte soit d'abord adressée à l'organisme public. Ce qui permettra à celui-ci de corriger les dérogations involontaires et poursuivre normalement son processus d'appel d'offres. Toutefois, certains éléments qui seront soulevés par des concurrents seront volontaires et l'organisme public insistera pour les conserver. Ce sont ces situations qui risquent davantage de faire l'objet de plaintes auprès de l'AMP.

Nous avons analysé le processus de plaintes autorisées en vertu de ce projet de loi ainsi que les délais associés à chacune des étapes. Les délais ne doivent pas faire en sorte de retarder indument le processus d'appel d'offres, toutefois ils doivent être réalistes et applicables pour permettre le traitement des plaintes et informer les concurrents des nouvelles dates pour déposer leurs soumissions. Nous vous invitons à prendre connaissance du schéma que nous avons préparé<sup>14</sup> qui montre le cheminement d'une plainte et le processus de traitement par l'organisme public et l'Autorité des marchés publics.

---

<sup>14</sup> Annexe 2 : Schéma du processus de plaintes

Les délais mentionnés dans ce projet de loi pour déposer une plainte ou y répondre n'indiquent pas s'il s'agit de jours de calendrier ou de jours ouvrables. Les articles 83 et 183 font mention de délais de 7 et 10 jours, il pourrait donc s'agir de jours de calendrier.

Toutefois les délais mentionnés aux articles 33, 35, 36, 46 et 83 sont de 1, 2 ou 3 jours. Dans ces cas le projet de loi doit spécifier qu'il s'agit de jours ouvrables.

## **7.0 TRAITEMENT PAR L'AMP DES ATTESTATIONS DE RENDEMENT INSATISFAISANT**

Nous comprenons que l'AMP tiendra un registre des rendements insatisfaisants émis par les organismes publics et le rendra disponible à ces derniers aux fins d'évaluation de la qualité d'une soumission.

Cette disposition nous préoccupe puisque la nature même des contrats de construction, le fonctionnement de l'Industrie et les conditions contractuelles entre les organismes publics et les entrepreneurs généraux exposent ces derniers à recevoir des évaluations de rendement insatisfaisant injustifiées et de servir de boucs émissaires aux projets mal planifiés et sous-financés, aux conceptions déficientes et aux relations personnelles qui se sont envenimées.

L'entrepreneur général est donc exposé à se voir attribuer une évaluation de rendement insatisfaisant suite à un grand nombre de changements, des relations personnelles qui ont mal tourné ou au dépôt d'une réclamation dans laquelle il fait ressortir les lacunes de gestion de l'organisme public et de ses professionnels, ou d'une mauvaise performance d'un sous-traitant qu'il n'a pas choisi.

Compte tenu de l'importance que prendront les évaluations de rendement insatisfaisant sur le traitement intègre et équitable des concurrents et sur le comportement des parties impliquées dans un contrat de construction nous recommandons de revoir ces dispositions de sorte que le processus de révision prévu à l'article 57<sup>15</sup> puisse se faire auprès de l'Autorité des marchés publics

## **8.0 LES RETARDS DE PAIEMENT AUX ENTREPRENEURS**

La Coalition formée des associations qui regroupent les entrepreneurs de l'Industrie de la construction a déposé une étude d'impact économique qui fait état de la dégradation des délais de paiement aux entrepreneurs.

Le délai moyen pour le paiement des entrepreneurs au Québec est de 80 jours, ce délai tend de plus à s'agrandir par rapport aux autres secteurs économiques. Cette étude réalisée par Raymond Chabot Grant Thornton évalue à 7G\$ le montant dû aux entrepreneurs à plus de 30 jours de la facturation. Ce montant a un impact économique de 1G\$ sur l'économie du Québec.

Au Canada, le délai moyen de recouvrement des comptes clients dans l'industrie de la construction dépassait de 11,3 jours en 2002 celui de l'ensemble des autres secteurs économiques. En 2011, cet écart s'est accru, passant à 20,6 jours. Les secteurs comportant le pourcentage le plus élevé de comptes clients dépassant 120 jours sont ceux du secteur institutionnel.

---

<sup>15</sup> Article 57 du Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics.

Nous recommandons au gouvernement de donner suite à la recommandation 15 de la Commission Charbonneau et adopter une législation pour contrer les retards dans les paiements aux entrepreneurs qui exécutent les contrats de construction dans les secteurs public et privé.

## 9.0 LES RESPONSABLES DE L'OBSERVATION DES RÈGLES CONTRACTUELLES

Nous recommandons de revoir le rôle du responsable de l'observation des règles contractuelles et de rendre publics les noms et les coordonnées des personnes qui exercent cette fonction dans les organismes publics, comme c'est le cas pour les responsables de l'accès à l'information.

## ANNEXE 1 : SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Vous trouverez les textes complets des recommandations et les références aux articles du projet de loi dans le document complet du mémoire.

Article / Loi	Recommandations
	Nous recommandons que l'Autorité des marchés publics relève de l'Assemblée nationale au même titre que le Vérificateur général.
Art 18.06 PL 108	Nous recommandons de donner suite à la recommandation 1.2 de la Commission Charbonneau sur le Bureau des soumissions déposées du Québec : Que l'AMP puisse imposer des règles au Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) et d'agir, à titre de membre observateur du conseil d'administration.
Loi sur les maîtres électriciens (M-3) et Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie (M4)	Nous recommandons de modifier les lois constitutives de la CMEQ et de la CMMTQ en vue d'appliquer la recommandation 1.2 de la Commission Charbonneau où l'AMP pourra imposer des règles au Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) et d'agir, à titre de membre observateur à son conseil d'administration.
Art 19 PL 108	Nous recommandons que l'AMP soit imposée à tous les organismes qui ont l'obligation de publier leurs appels d'offres sur le site électronique d'appel d'offres (SEAO). Dans le cas de la Ville de Montréal, nous recommandons que la Loi qui encadre son Bureau de l'Inspecteur général inclue les mêmes dispositions que le présent projet de loi concernant les plaintes des concurrents.
Art 21.07 LCOP	Pour la sélection des candidats avec ces critères et des comités de sélection, nous recommandons d'appliquer les mêmes exigences de publication et les recours similaires à ceux proposés pour les contrats gré à gré.
Art 27 PL 108	Nous recommandons que l'AMP puisse imposer aux organismes publics des règles quant aux critères qui peuvent être utilisés pour homologuer des produits, préqualifier ou sélectionner des candidats aux marchés publics.
Art 33-35-36-46 et 83 du PL 108	Afin de rendre le processus de plaintes efficient, nous recommandons de préciser « jours ouvrables » aux délais mentionnés aux articles 33, 35, 36, 46 et 83 du projet de loi puisqu'il s'agit de 1, 2 ou 3 jours.
Art 20.6 <sup>0</sup> PL 108	Afin de protéger les fournisseurs contre des évaluations de rendement insatisfaisants injustifiés et de ne pas écarter injustement les concurrents

Article / Loi	Recommandations
	compétents des marchés publics, nous recommandons que l'AMP puisse recevoir et réviser les plaintes des fournisseurs qui se sont vus attribuer une attestation de rendement insatisfaisant par un organisme public.
Art 47 PL 108	Nous recommandons que les dispositions de l'article 47 du présent projet de loi s'appliquent également à l'évaluation de rendement insatisfaisant
	Nous recommandons au gouvernement de donner suite à la recommandation 15 de la Commission Charbonneau et adopter une législation pour contrer les retards dans les paiements aux entrepreneurs qui exécutent les contrats de construction dans les secteurs public et privé.
Art 2.0.2 LCOP	Nous recommandons de revoir le rôle du responsable de l'observation des règles contractuelles et de rendre publics les noms et les coordonnées des personnes qui exercent cette fonction dans les organismes publics, comme c'est le cas pour les responsables de l'accès à l'information.

## ANNEXE 2 : STATISTIQUES SUR LES NIVEAUX DE CONCURRENCE AU BSDQ

Étude réalisée par la CEGQ sur près de 2000 projets où les soumissions des entrepreneurs spécialisés ont été déposées au BSDQ.

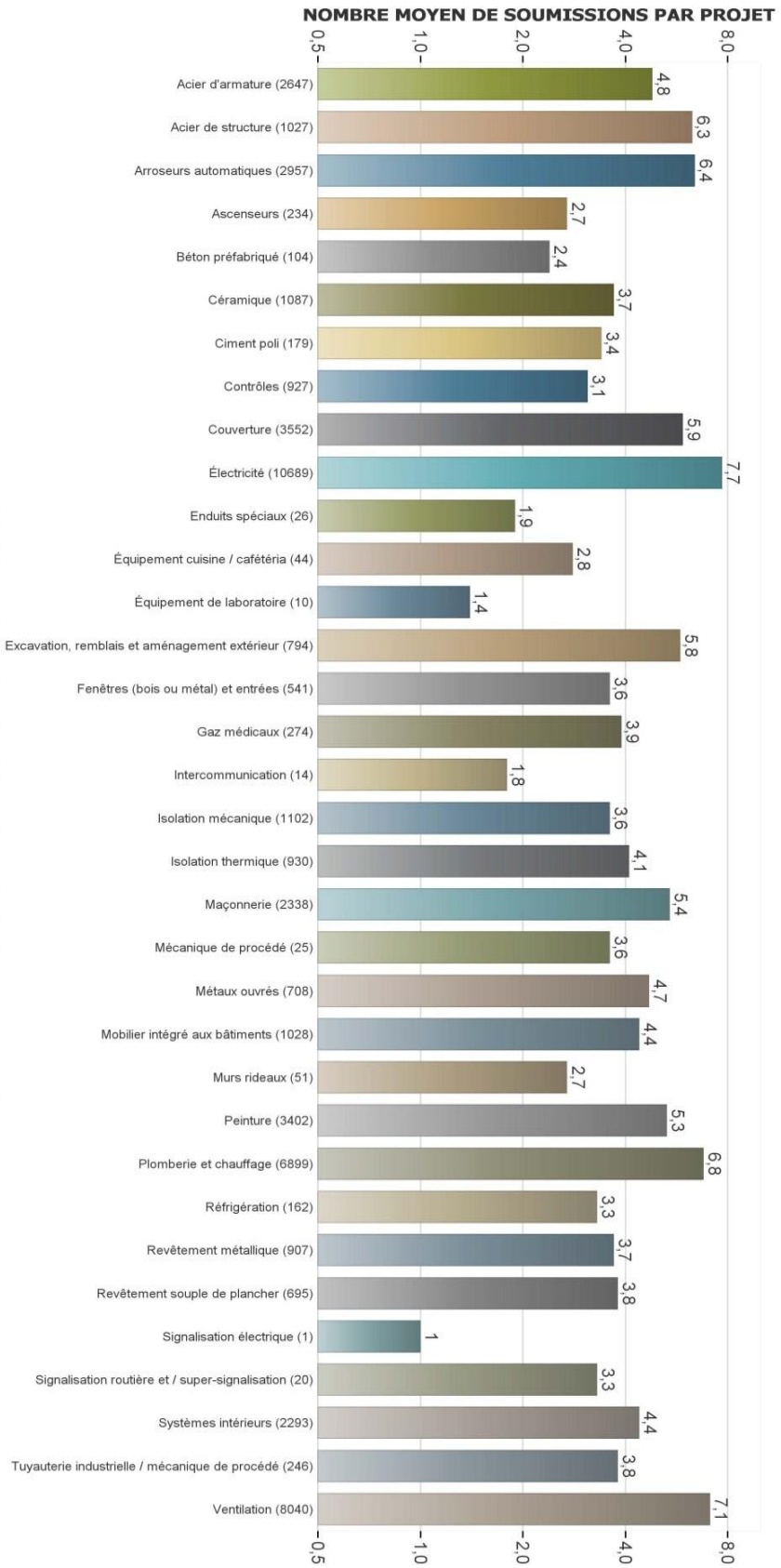
Spécialités du BSDQ	Nombre de soumissions analysées	Nombre moyen de soumissions au BSDQ par spécialité et par projet. (en absence de prix de réserve)
Équipement de laboratoire	10	1,4
Enduits spéciaux	25	1,8
Intercommunication	14	1,8
Béton préfabriqué	104	2,5
Murs rideaux	48	2,5
Ascenseurs	227	2,6
Équipement cuisine / cafétéria	42	2,6
Contrôles	901	3
Réfrigération	150	3,1
Ciment poli	176	3,5
Fenêtres (bois ou métal) et entrées	517	3,5
Revêtement métallique	872	3,5
Isolation mécanique	1101	3,6
Mécanique de procédé	25	3,6
Céramique	1064	3,7
Revêtement souple de plancher	680	3,7
Tuyauterie industrielle / mécanique de procédé	236	3,7
Gaz médicaux	270	3,8
Isolation thermique	923	4,1
Systèmes intérieurs	2261	4,3
Mobilier intégré aux bâtiments	1011	4,4
Métaux ouvrés	673	4,5
Acier d'armature	2600	4,8
Peinture	3363	5,2
Maçonnerie	2305	5,3
Excavation, remblais et aménagement extérieur	770	5,7
Couverture	3515	5,9
Acier de structure	1007	6,2
Arroseurs automatiques	2934	6,4
Signalisation routière et / super-signalisation	20	6,7
Plomberie et chauffage	6845	6,8
Ventilation	8015	7,1
Électricité	10613	7,7

**PARTICIPATION DES SOUS-TRAITANTS AU BSDQ**

Année(s): 2012 - 2013 - 2014 - 2015 - 2016

Région(s): Toutes

Nombre de Projets: 2 040



**SPÉCIALITÉS ET NOMBRES MOYENS DE SOUMISSIONS PAR PROJETS**



## **ANNEXE 3 : SCHÉMA DU DÉROULEMENT DES PLAINTES – PROJET DE LOI 108**

(Voir document ci-joint)