

MÉMOIRE DE L'AQEI
Projet de loi n° 61

Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19

Présenté à la
COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

Par :
Association Québécoise des Entrepreneurs en Infrastructure (AQEI)

8 juin 2020



Table des matières

LA PRÉSENTATION DE L’AUTEURE.....	3
1. MISE EN CONTEXTE	5
2. COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS SUR LE PL61	8
Article 50 du PL61	8
Article 50.1 du PL61 (ancien article 28 du PL61 amendé et renuméroté)	9
Esprit du PL61	11
3. CONCLUSION	12



LA PRÉSENTATION DE L'AUTEURE

L'Association Québécoise des Entrepreneurs en Infrastructure (AQEI), est une association provinciale qui représente des entrepreneurs généraux œuvrant dans le domaine du génie civil et de la signalisation.

Leurs donneurs d'ouvrages sont principalement des villes et des municipalités du Québec ainsi que différents organismes gouvernementaux. Outre les entrepreneurs généraux, l'AQEI est également constituée de sous-traitants, de fournisseurs de matériaux, d'équipements et de services.

La mission de l'AQEI : Représenter les intérêts communs des membres auprès des instances et des intervenants liés aux infrastructures municipales, tout en les accompagnant dans une industrie en constante évolution.

La vision de l'AQEI : Devenir l'Association de référence à travers le Québec en travaux d'infrastructure.

Historique :

L'AQEI est une association constituée en personne morale en vertu de la Partie III de la Loi sur les compagnies du Québec. Ses premières lettres patentes lui furent délivrées le 24 octobre 1995.

À cette époque, l'association était désignée sous le nom : Association Québécoise des Entrepreneurs en Égouts Aqueducs (AQEEA). C'est en avril 2008 que les membres de l'association ont adopté, en assemblée générale, le changement de nom pour Association Québécoise des entrepreneurs en Infrastructure (AQEI) qui fut d'ailleurs reçu et déposé par le registraire des entreprises en juin 2008.

Et depuis avril 2015, les entreprises en signalisation de l'ancienne Association en Signalisation de chantiers du Québec (ASCQ) se sont jointes à l'AQEI et forment maintenant le Comité Signalisation.



Objectifs :

L'AQEI a notamment pour objectifs de promouvoir et protéger les intérêts de ses membres et de l'industrie de la construction et de la rénovation en infrastructure et en signalisation. Elle promeut la sécurité du public et de ceux qui sont engagés dans les métiers des membres de la corporation.

Elle collabore avec d'autres organismes ayant des objectifs semblables, en tout ou en partie à ceux poursuivis par la corporation. Elle considère la forme des contrats, appels d'offres, spécifications et engagements et représente les intérêts des membres de la corporation à cet égard.

L'AQEI compte maintenant près de **180 membres** répartis aux quatre coins du Québec.



1. MISE EN CONTEXTE

Depuis le 13 mars 2020, les entrepreneurs en infrastructure et en signalisation vivent une situation sans précédent : arrêt des chantiers pendant plusieurs semaines, ralentissement et même arrêt des appels d'offres, reprise graduelle des chantiers avec plusieurs mesures sanitaires pour protéger tous les travailleurs, les employeurs, les fournisseurs, les fabricants, les professionnels et toutes personnes gravitant sur les chantiers de construction québécois. À ce sujet, l'AQEI souligne tout le travail accompli par la CNESST et l'INSPQ pour les guides et recommandations mis en place.

Pendant cette pause, en plus des chantiers, ce sont les appels d'offres des donneurs d'ouvrages publics qui ont grandement ralenti dès les premières semaines pour ne pas dire qu'ils se sont complètement arrêtés. Lorsque les appels d'offres ont repris, les entrepreneurs ont rapidement constaté que des clauses COVID-19 y avaient été insérées par certains donneurs d'ouvrages et cela, à coûts très onéreux et risqués puisque toutes ces charges (connues et inconnues) seraient dorénavant déposées sur leurs épaules.

Par exemple, citons une clause totalement déraisonnable et inéquitable qui est apparue dans un appel d'offres émis à la fin du mois de mars 2020 (nous taisons le nom du donneur d'ouvrage) :

« Le délai de réalisation des travaux, la date de début des travaux ainsi que les dates de réception des travaux avec réserve et sans réserve qui sont mentionnées à la section « Échéancier des travaux » faisant partie du préambule du contrat sont des dates estimées seulement et pourraient devoir être devancées ou reportées en raison de l'écllosion de la maladie COVID-19 ou de l'émergence de tout autre cas de force majeure, et ce sans ajustement du prix du Contrat. » [Nos soulignements]

Fort heureusement, vers la mi-avril 2020, après qu'une plainte ait été adressée, ce même donneur d'ouvrage s'est ravisé en émettant un avenant. Le paragraphe ci-dessus a donc été complètement raturé.

Aucun entrepreneur sensé ne peut se lancer, tête baissée, dans la préparation d'une soumission en sachant très bien qu'il ne pourra réclamer ultérieurement un ajustement de prix si, par exemple, un deuxième arrêt des chantiers était décrété.

Aucun gouvernement, aucun donneur d'ouvrage, aucune entreprise n'est en mesure d'évaluer ce que peut valoir ce risque financier. Trop d'impondérables demeurent.



Remontons seulement de trois mois : qui aurait cru que toute l'économie du Québec se serait arrêtée aussi abruptement !

Il en est de même des compagnies de caution qui elles, estiment ces clauses trop à risque pour accorder des cautionnements dans le cadre de ces futurs contrats.

Actuellement, certains appels d'offres sont lancés avec des clauses qui démontrent un début d'ouverture dans les discussions. En effet, certains donneurs d'ouvrages sont prêts à s'obliger à négocier de bonne foi, mais tout cela demeure bien cloîtré par le cadre légal applicable à la gestion contractuelle municipale. En voici un exemple :

« Le soumissionnaire a connaissance des mesures gouvernementales et du contexte économique en vigueur en lien avec l'épidémie de COVID-19 au jour du dépôt de sa soumission. Il ne lui sera donc pas possible de les invoquer à titre de cas de force majeure afin de se soustraire à ses obligations.

Il demeure que des mesures gouvernementales supplémentaires ou de nouveaux événements relevant de la force majeure, c'est-à-dire un événement imprévisible et irrésistible, peuvent survenir après l'attribution du contrat et ainsi affecter l'exécution des obligations. Dans un tel cas, l'adjudicataire devra, sans délai, transmettre un avis écrit à la Ville afin de l'informer des circonstances invoquées et des conséquences possibles sur l'exécution du contrat. Le cas échéant, la Ville et l'adjudicataire devront négocier de bonne foi afin de convenir de toutes dispositions raisonnables pour revoir les modalités du contrat et l'exécution des obligations, et ce, dans le respect du cadre légal applicable à la gestion contractuelle municipale dans les circonstances. » [Nos soulignements]

Bien qu'il s'agisse d'une obligation de négocier, la négociation peut parfois ne pas être concluante pour les parties. Qu'advient-il dans ces cas si les négociations ne mènent pas à un résultat satisfaisant ? L'AQEI salue l'exemple de clause ci-dessus car il montre un début de partenariat mais, du même souffle, dénonce les limites imposées par le cadre légal applicable à la gestion contractuelle municipale.

Comme plusieurs éléments demeurent en suspens, les entrepreneurs se questionnent à savoir comment soumissionner, voire même, s'ils soumissionneront. Les donneurs d'ouvrage se mettent donc à risque de ne pas avoir de soumissionnaire face à leurs appels d'offres qui contiennent des clauses COVID-19 ou, à recevoir des soumissions avec des prix astronomiquement élevés, ce qui n'est pas souhaité par personne.



Devant l'apparition de ces clauses COVID-19 dans les documents d'appels d'offres municipaux, l'AQEI a rapidement interpellé les instances gouvernementales pour les en informer et les sensibiliser au fait que ces clauses devraient être retirées des documents d'appels d'offres ou, à tout le moins, modifiées. Cette interpellation a également été effectuée par le *Forum d'initiatives stratégiques pour l'industrie de la Construction (FISIC)* dont l'AQEI fait partie.

L'AQEI a d'abord discuté de cette problématique avec l'*Autorité des marchés publics (AMP)* qui a mentionné avoir reçu un taux anormalement élevé de plaintes de la part des soumissionnaires face à ces clauses COVID-19, au point tel que l'AMP en a discuté avec le Conseil du trésor (CT) et le ministère des Affaires municipales et Habitation (MAMH).

L'AQEI, avec plusieurs intervenants du milieu de la construction, ont également soulevé cette problématique au ministre Christian Dubé lors d'une visio-conférence tenue en mai dernier. Ce dernier s'est montré très concerné par ces clauses et comprenait bien l'ampleur qu'elles pourraient avoir à court terme, mais également dans les prochains mois, voire années puisque certains appels d'offres actuellement en soumission se termineront dans un avenir éloigné.

L'AQEI comprend la réaction de certains donneurs d'ouvrages d'avoir inséré de telles clauses dans leurs documents d'appels d'offres, mais ne cautionne pas pour autant de tels gestes. Les villes et municipalités sont confrontées à un cadre législatif qui ne leur permettent pas d'aller au-delà des dispositions de gestion contractuelle qui les gouverne toutes. À notre avis, le PL61 leur permettrait de s'en sortir élégamment.

Après lecture et analyse, l'AQEI souhaite donc commenter le PL61 puisqu'il vise directement la relance de l'économie par l'accélération de projets d'infrastructure publique ou élaborés par une municipalité, ce qui constitue le terrain de travail des membres de l'AQEI.



2. COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS SUR LE PL61

Article 50 du PL 61

Dans un esprit d'efficacité et puisque l'AQEI fait partie de la *Coalition contre les retards de paiement dans la construction* (Coalition), l'AQEI fait sienne le contenu intégral du mémoire produit par la Coalition dans le cadre des consultations particulières tenues le 8 juin 2020, et particulièrement les recommandations ci-dessous :

L'AQEI fait tienne les recommandations de la Coalition et recommande :

- **Que l'article 50 du PL61 soit modifié afin que son deuxième alinéa fasse également référence aux entreprises du gouvernement et leurs filiales visées à l'article 7 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* ;**
- **Que le gouvernement, en vertu des articles 50 et 50.1 du PL61, adopte les conditions applicables en matière de contrats et de sous-contrats permettant de mettre en application les mesures de l'arrêté ministériel 2018-01 ;**
- **Que le gouvernement adopte sans délai une loi d'ordre public, applicable à tous les contrats de construction privés et publics, incluant les municipalités et les sociétés d'État, visant à mettre en application les paramètres de l'arrêté ministériel 2018-01.**

Article 50.1 du PL61 (ancien article 28 du PL61 amendé et renuméroté)

Initialement installé dans une section lui étant totalement dédiée (*Mesures d'accélération relatives aux contrats des organismes municipaux*), l'article 28 du PL61 visait initialement les projets visés à l'article 3 du PL61, donc principalement les 202 projets mentionnés à l'Annexe 1.

Déjà, l'AQEI était heureuse de lire cet article 28 du PL61 car les demandes des entrepreneurs réalisant des travaux dans les municipalités, bien que limitées aux projets de l'Annexe 1, avaient été entendues par le gouvernement. À la suite des amendements, cet article a été repositionné à l'article 50.1 du PL61, et fort heureusement, il ne comporte plus de limitation aux projets visés à l'article 3 du PL61. L'AQEI salue cet amendement.

Le deuxième alinéa de l'article 50.1 du PL61 permettra donc au gouvernement d'édicter des actes qui pourront déroger aux dispositions relatives à la gestion contractuelle d'une loi qui régit un organisme municipal concerné. Ces actes pourraient également prévoir que l'ensemble ou certaines de ces dispositions (notamment les politiques de gestion contractuelle) ne s'appliquent pas et, le cas échéant, leur substituer toute autre disposition.

Le troisième alinéa de l'article 50.1 du PL61 permet de comprendre que ces actes ne s'appliqueront pas unilatéralement à tous types de contrat. Cette approche est sage quand on sait qu'il peut y avoir autant de types de contrat qu'il peut y avoir de politique de gestion contractuelle propre à chaque ville ou municipalité.

Le troisième alinéa précise également que les actes peuvent varier en fonction du montant de la dépense. Encore une fois, sage décision car les entrepreneurs souhaitent que ces actes soient possibles, notamment lors de dépassement de coûts significatifs, qui pourraient mettre en péril la sécurité financière de leur entreprise.

Par ces propositions législatives, l'AQEI voit une ouverture à la discussion et à la négociation entre les parties à un contrat si cela devenait nécessaire (deuxième pause, complication de la situation sanitaire, etc.). L'AQEI souhaite préciser qu'elle comprend bien que cette ouverture sera possible si et seulement si de nouvelles mesures gouvernementales venaient modifier les conditions de réalisation de leurs chantiers, telles qu'elles avaient été soumissionnées.



Cela étant, les donneurs d'ouvrages municipaux pourraient, si nécessaire, compter sur ces actes du gouvernement pour leur permettre d'apporter des aménagements ou d'autoriser des budgets supplémentaires justifiés et démontrés. Les entrepreneurs en construction seraient plus enclins à soumissionner à juste prix en sachant que la possibilité de rediscuter des conditions (en cas de nouvelles mesures gouvernementales) serait permise.

Tous y gagneraient. Il en serait de même pour tous les citoyens qui seraient assurés de payer le juste prix pour les travaux à réaliser.

L'AQEI recommande :

Que le PL61 soit adopté dans son ensemble et particulièrement son article 50.1 du PL61 afin que les entreprises réalisant des travaux auprès de donneurs d'ouvrages municipaux soient certains d'être payés pour les travaux et inconvénients occasionnés en cas de nouvelles mesures gouvernementales reliées à la COVID-19.

Esprit du PL61

Finalement, l'AQEI tient à souligner l'importance de l'accélération de toutes mesures qui peuvent être prises par le gouvernement afin que les chantiers de construction puissent reprendre un rythme de croisière normal.

Par exemple, dans certaines régions du Québec, plusieurs projets de construction qui devaient débiter au printemps 2020 sont encore en attente d'autorisations gouvernementales du MAMH (projets FIMEAU). Certains membres de l'AQEI nous mentionnent que ces projets totalisent plusieurs millions de dollars. Le simple fait d'assurer un suivi serré des autorisations administratives à émettre permettrait de relancer rapidement l'économie. Être rigoureux et efficace dans les programmes qu'on administre n'entraînent aucun coût supplémentaire pour l'État.

Finalement, il en est de même pour toute mesure visant à accélérer les approbations des règlements d'emprunt qui sont souvent longues à obtenir dans les municipalités. Les projets ne pouvant démarrer sans ces approbations, le début des travaux en est d'autant retardé. Quand on comprend que la plage horaire des travaux en génie civil municipal et en signalisation est une petite fenêtre annuelle, tout mécanisme visant à en accélérer le processus est à encourager. Ici, des mesures permettant un allègement réglementaire ou permettant l'accélération des étapes à franchir pour démarrer des projets seraient grandement souhaitées.



3. CONCLUSION

Comme le disait monsieur Christian Dubé lors d'un entretien sur le PL61 avec la journaliste Anne-Marie Dussault (Radio-Canada), : « *La construction est un élément important de la relance et le gouvernement doit faire sa part* ».

L'AQEI demande que cette part puisse se concrétiser dans des conditions équitables et raisonnables pour les entreprises en construction du Québec. Elles ne doivent pas être prises en otage dans des situations qui les mèneraient à leur ruine financière. Nous demandons un cadre contractuel juste, raisonnable, équitable dans les circonstances qui, elles, sont si exceptionnelles.

Finalement, nous saluons tous les efforts entrepris jusqu'à maintenant par le gouvernement pour permettre à l'industrie de la construction et particulièrement à celle des infrastructures routières, à se remettre en marche.

Le premier ministre François Legault le disait justement dans son point de presse quotidien tenu le lundi 8 juin 2020 : « *Les étapes sont longues entre le moment où l'on veut lancer un projet et le moment où cela peut débuter. Peut-on le faire dans des délais plus courts ? Nous l'espérons.* »

L'AQEI garde confiance dans les décisions du gouvernement et les partis d'opposition qui ont tous à cœur que la relance de l'économie se fasse rapidement afin d'assurer un positionnement enviable du Québec sur l'échiquier économique canadien et mondial.

Caroline Amireault, avocate
Directrice générale

T : 514 324-2734 / F : 514 324-3334
C : 514 924-2734 / SF : 1 888 434-2734

6965, rue Jean-Talon Est, Montréal (Québec) H1S 1N2

TÉLÉCHARGEZ
L'APPLICATION 

SUIVEZ-NOUS
SUR LINKEDIN 