



PROJET DE LOI 227

**Loi concernant le projet d'aréna et de glaces
communautaires de la Ville de Gatineau**

MÉMOIRE DE LA CORPORATION DES ENTREPRENEURS GÉNÉRAUX DU
QUÉBEC

Présenté devant la Commission de l'Aménagement du territoire le 7 juin 2017

Contenu

Introduction.....	3
Les préoccupations de la CEGQ.....	3
Petite histoire des derniers appels d’offres publics de l’aréna Guertin.....	4
Premier appel d’offres.....	4
Deuxième appel d’offres	5
Le PPP réinventé par la Ville de Gatineau	5
Les PPP conventionnels	5
Le modèle PPP - Gatineau	5
Les contrats confiés de gré à gré doivent être exceptionnels.....	5
Les baux emphytéotiques et le projet de loi 122	6
Les choix qui s’offrent à la Ville de Gatineau	7
Un projet de loi inexplicable!	7
Recommandation de la CEGQ	8

Introduction

Nous vous remercions de l'opportunité qui nous est offerte aujourd'hui de vous exprimer sur le projet de Loi 227 la vision des entrepreneurs généraux qui oeuvrent dans le bâtiment des secteurs institutionnel, commercial et industriel.

En 1996 les entrepreneurs généraux en bâtiment se sont dotés d'une association à adhésion directe et volontaire qui a pour mission :

- d'assurer la représentativité des entrepreneurs généraux auprès des différentes instances;
- de défendre l'intégrité des marchés publics ainsi que l'accès des entrepreneurs généraux aux contrats publics;
- d'améliorer leur compétence par la formation continue;
- de promouvoir l'allégement réglementaire pour permettre aux entrepreneurs généraux d'être plus compétitifs et productifs dans l'intérêt du Québec.

Aujourd'hui, la CEGQ est fière de regrouper les entrepreneurs généraux les plus actifs au Québec. Nos membres se voient d'ailleurs confier la majeure partie des travaux en entreprise générale du secteur institutionnel et commercial.

Comme ils sont très actifs dans les projets de construction des bâtiments publics, ils portent souvent à notre attention des dérogations aux règles de marchés publics, des devis orientés et diverses manœuvres d'organismes publics qui ont pour effet de restreindre la concurrence ou de contourner la réglementation.

C'est donc dans ce contexte que nous nous présentons devant vous ce soir.

Les préoccupations de la CEGQ

La CEGQ est préoccupée par le projet de loi privé demandé par la Ville de Gatineau, dans le but de se soustraire aux règles de marchés publics pour la construction de l'aréna Guertin.

Pour assurer l'intégrité des marchés publics, la transparence et la confiance du public, le gouvernement a mis en place des règles strictes pour l'octroi de contrats payés par des fonds publics. Ces règles garantissent aux concurrents compétents l'accès aux marchés publics et suscitent la concurrence entre eux. Nous savons tous que la concurrence est le meilleur moyen pour un organisme public d'obtenir les meilleurs prix et contrer la collusion.

D'ailleurs, il se donne au Québec pour plusieurs milliards de \$ par année de contrats publics en vertu de ces règles auxquelles les municipalités, dont la Ville de Gatineau, sont assujetties.

Alors qu'on vient à peine de sortir de la Commission Charbonneau, la Ville de Gatineau cherche à octroyer un important contrat pour la conception, la construction et la gestion de l'aréna Guertin, ainsi que trois glaces additionnelles et d'un stationnement, et ce, **sans appel d'offres publics**. Alors que les règles de marchés publics prévoient déjà le mode de réalisation choisi par la Ville de confier à un partenaire privé la conception, la construction et l'opération d'infrastructures publiques!

En quoi le projet de l'aréna Guertin est-il si exceptionnel pour mériter l'adoption d'une loi spéciale pour permettre à la Ville de Gatineau de passer outre nos règles de marchés publics? Après tout, il s'agit d'équipements de loisirs dont l'urgence de la construction ne met pas en péril la sécurité du public.

La Ville de Gatineau n'a pas fait la preuve que son projet d'aréna a un caractère si particulier qu'il nécessite une loi spéciale pour sa réalisation. D'ailleurs, depuis les deux dernières années, la Ville a lancé deux processus d'appel d'offres publics dans le but de réaliser ce projet.

Petite histoire des derniers appels d'offres publics de l'aréna Guertin

Premier appel d'offres

Pour réaliser ce projet, la Ville a lancé des appels d'offres publics pour choisir des professionnels ainsi qu'un appel d'offres distinct pour Services de soutien en gestion de projet dont l'objet était de gérer cet important projet de construction et notamment d'en évaluer les coûts. Or la Ville n'a pas donné suite à ce dernier appel d'offres, préférant gérer elle-même ce projet.

Le premier appel d'offres où la Ville a reçu quatre soumissions des entrepreneurs s'est soldé par un échec puisque ses exigences étaient bien au-delà de son budget. De plus, ses documents d'appel d'offres limitaient la concurrence à un seul fournisseur pour plusieurs éléments importants tels les estrades, les bandes de patinoires et les revêtements extérieurs en panneaux translucides. Au surplus, la complexité structurale, des éléments architecturaux sous-évalués, l'obligation d'utiliser des méthodes de travail très coûteuses, soit de briser des milliers de mètres cubes de roc au marteau pour un stationnement sous-terrain, l'imposition d'un échéancier très serré avec des travaux de bétonnage en période hivernale, assortis d'importantes pénalités et retenues ont fait gonfler les prix sans aucune valeur ajoutée pour la Ville. À la suite de cet appel d'offres, la Ville de Gatineau n'a pas donné suite à la recommandation de la CEGQ de se faire accompagner par la Société québécoise des infrastructures (SQI).

Deuxième appel d'offres

Le second essai de la Ville s'est également terminé par un échec. La Ville ayant choisi de scinder son projet en quatre lots. Après avoir réduit quelque peu ses exigences, allongé l'échéancier des travaux, et forcé le dépôt des soumissions de tous les entrepreneurs spécialisés par le BSDQ où il y a peu de concurrence, la multitude de lots n'a pas permis à la Ville d'atteindre ses objectifs puisque le coût global était encore plus élevé que lors du premier appel d'offres. Décidément, la Ville de Gatineau semble avoir de la difficulté à évaluer la valeur de ses travaux de construction.

Le PPP réinventé par la Ville de Gatineau

Voilà que la Ville de Gatineau reprend son projet une autre fois, en inventant un nouveau mode de réalisation de partenariat public privé (PPP).

Les PPP conventionnels

Les PPP lancés partout dans le monde en appel d'offres publics, prévoient que l'acteur privé finance, conçoit, construit et exploite l'infrastructure publique pour une durée d'environ 25 ans. Par ailleurs l'acteur public impose au partenaire privé des garanties financières très sévères pour assurer la qualité des travaux, l'opération, le maintien de l'actif ainsi que le niveau de qualité de l'infrastructure qui sera livrée à la fin de la période. Une fois l'infrastructure construite et en opération, l'acteur privé se fait payer sur la période de 25 ans par le partenaire public et /ou par les usagers qui vont utiliser l'infrastructure.

Le modèle PPP - Gatineau

Le modèle PPP de Gatineau, prévoit l'octroi de gré à gré, **sans appel d'offres publics** à un acteur privé la conception, construction et l'opération d'une importante infrastructure publique sans garantie financière de son vis-à-vis privé pour garantir sa performance pour la conception et la réalisation des travaux et l'exploitation des lieux pour les 25 prochaines années. De plus, ce modèle prévoit que la Ville finance à même des fonds publics la très grande partie de la construction et rien n'indique l'état dans lequel la Ville récupérera ces infrastructures à la fin du terme. Par ailleurs en plus de s'engager à payer des frais annuels pour l'utilisation de l'infrastructure dont elle aura payé la construction, elle cède au partenaire privé les revenus de locations et d'exploitation pour toute la durée du contrat.

Dans ce modèle, la Ville assume tous les risques reliés à un partenariat public privé.

Les contrats confiés de gré à gré doivent être exceptionnels

Les règles d'octroi des contrats publics en vigueur au Québec prévoient les circonstances dans lesquelles un organisme public peut octroyer un contrat de gré à gré, sans appel d'offres public.

- a) L'article 573.2 de la Loi des cités et ville permet le gré à gré *dans un cas de force majeure de nature à mettre en danger la vie ou la santé de la population ou à détériorer sérieusement les équipements municipaux.*
- b) Bien qu'il ne s'applique pas à la Ville de Gatineau, l'article 13 de la Loi sur les contrats des organismes publics indique les situations imposées par le gouvernement à ses organismes publics pour les contrats de gré à gré :

Un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public prévu à l'article 10 peut être conclu de gré à gré dans l'un ou l'autre des cas suivants:

- 1° lorsqu'en raison d'une situation d'urgence, la sécurité des personnes ou des biens est en cause;*
 - 2° lorsqu'un seul contractant est possible en raison d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif, tel un droit d'auteur ou un droit fondé sur une licence exclusive ou un brevet, ou de la valeur artistique, patrimoniale ou muséologique du bien ou du service requis;*
 - 3° lorsqu'il s'agit d'une question de nature confidentielle ou protégée et qu'il est raisonnable de croire que sa divulgation, dans le cadre d'un appel d'offres public, pourrait compromettre la nature ou nuire de quelque autre façon à l'intérêt public;*
 - 4° lorsqu'un organisme public estime qu'il lui sera possible de démontrer, compte tenu de l'objet du contrat et dans le respect des principes énoncés à l'article 2, qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public;*
 - 5° dans tout autre cas déterminé par règlement du gouvernement.*
- Dans les cas visés aux paragraphes 3° et 4° du premier alinéa, le contrat doit être autorisé par le dirigeant de l'organisme public qui doit en informer le Conseil du trésor annuellement.*

- c) La politique de gestion contractuelle de la Ville de Gatineau stipule que : *Lorsqu'inférieurs à 25 000 \$, ces contrats peuvent être conclus par demande de prix sur invitation ou de gré à gré, selon la nature du mandat ainsi que l'expertise et la disponibilité du fournisseur.*

Lorsque supérieurs à 25 000 \$, les contrats doivent être conclus conformément aux dispositions de la Loi sur les cités et villes et des dispositions de la politique d'attribution de contrat de services professionnels qui leur sont applicables.

Or le projet de l'aréna Guertin ne répond à aucun de ces critères!

Les baux emphytéotiques et le projet de loi 122

L'article 62 du projet de loi 122 présentement à l'étude à l'Assemblée nationale prévoit qu'un contrat d'emphytéose portant sur un immeuble de la municipalité

devra dorénavant faire l'objet d'un appel d'offres public. Or la ville de Gatineau s'apprête à confier à un organisme privé **sans appel d'offres public**, un bail emphytéotique de 25 ans avec clauses de renouvellement de deux (2) autres périodes de dix (10) ans.

Il faut comprendre que l'adoption de ce présent projet de loi exemptera la Ville de Gatineau de procéder par appel d'offres publics pour la conclusion du bail emphytéotique relié à l'aréna Guertin.

Les choix qui s'offrent à la Ville de Gatineau

Avant d'adopter un projet de loi qui permettra à la Ville de Gatineau de se soustraire aux règles de marchés publics en vigueur, le législateur doit savoir que la Ville de Gatineau dispose présentement de plusieurs choix présentement prévus dans ces règles :

1. Un appel d'offres public pour un PPP de conception – construction et opération. La ville aurait ainsi des garanties financières de performance sur la conception, la construction, l'opération et le maintien de l'actif et prendrait possession d'un bâtiment de qualité dans 25 ans.
2. Un appel d'offres public pour la conception- construction avec garantie financière d'exécution et de performance avec une garantie prolongée de 5 ans si elle le souhaite sur l'enveloppe et les équipements électromécaniques.
Suivi par un autre appel d'offres public pour l'opération du centre sportif.
3. En mode traditionnel par un appel d'offres public pour les services professionnels, suivi d'un appel d'offres public pour la construction avec garanties financières (que ce soit en mode traditionnel ou gérance) et d'un appel d'offres public avec garanties financières pour l'opération.

Un projet de loi inexplicable!

Le projet de loi 227 donne **carte blanche** à une municipalité de conclure un important contrat de construction de gré à gré avec un organisme privé, alors que les municipalités ont été identifiées par la Commission Charbonneau comme particulièrement vulnérables à la collusion et à la corruption. Qui plus est, la Commission Charbonneau a recommandé de ne pas utiliser les OBNL aux fins de conclure des contrats de construction.

Le gouvernement doit protéger les règles de marchés publics, aussi contraignantes soient-elles, et non pas autoriser un organisme public à s'y soustraire pour des raisons futiles et non fondées alors que la sécurité du public n'est pas en cause et que l'organisme public dispose d'une panoplie de modes

de réalisation, de moyens et de choix pour réaliser son projet à l'intérieur des règles actuelles.

Donner suite au présent projet de loi créera un précédent auprès des autres municipalités que le gouvernement aura par la suite des difficultés à refuser.

Le gouvernement ne souhaite-t-il pas offrir aux québécois des processus d'appel d'offres plus transparents ? Pourtant ce n'est pas ce que reflète ce projet de loi.

Recommandation de la CEGQ

Plutôt que d'adopter ce projet de loi privé avec les conséquences négatives sur la confiance du public, sur l'intégrité des marchés publics, sur la transparence et la saine gestion des fonds publics, la CEGQ recommande plutôt que le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire impose à la Ville de Gatineau de respecter les règles universelles de marchés publics pour toutes les étapes de son projet et se fasse accompagner par la Société québécoise des infrastructures (SQI).