

Projet de loi 12

Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics

Présenté à la
Commission des finances du Québec

Corporation des entrepreneurs
généraux du Québec

17 mars 2022



TABLE DES MATIÈRES

À PROPOS DE LA CEGQ.....	3
LE PROJET DE LOI N ^o 12.....	4
Retard de paiement : l'État doit donner l'exemple.....	4
L'ACHAT QUÉBÉCOIS.....	5
Le Québec aura enfin sa clause Buy American.....	5
Des marchés régionaux réellement protégés.....	6
Plus grande place à l'innovation au développement durable et social.....	6
L'AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS.....	8
La surveillance des sous-contrats.....	8
De nouveaux pouvoirs pour l'Autorité des marchés publics.....	9
LOI SUR LES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS (LCOP).....	10
Attestation d'intégrité : nouvelles lourdeurs administratives en vue.....	10
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS.....	11

À PROPOS DE LA CEGQ

Fondée en 1996, la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec (CEGQ) représente exclusivement des entrepreneurs généraux du Québec, œuvrant principalement dans le secteur IC/I (institutionnel/commercial et industriel) et qui réalisent près de 85% des projets de bâtiments au Québec chaque année.

Sa mission est de défendre les intérêts des entrepreneurs généraux et de l'industrie de la construction par sa contribution au développement du Québec, notamment aux niveaux économique et durable et cherche à soutenir de manière proactive les entrepreneurs généraux dans la réalisation d'ouvrages de qualités et d'amélioration de leur performance et leur production.

La CEGQ a élaboré les recommandations dans ce mémoire grâce à plusieurs rencontres de ses comités de travail au cours des récentes semaines, auprès d'entrepreneurs généraux de toutes les tailles et provenant de toutes les régions.

Nous remercions tous les membres de leur engagement et de leur contribution à ce mémoire. Nous sommes certains qu'il reflète leurs attentes et surtout leur expérience collective et quotidienne en tant qu'entrepreneur général sur les chantiers du Québec.

La CEGQ salue les efforts du gouvernement, toutefois, nous souhaitons communiquer aux parlementaires certaines observations pour permettre au projet de loi no 12 de favoriser réellement l'achat de produits québécois ainsi qu'améliorer la gestion des contrats publics sur les chantiers de construction.

Corporation des entrepreneurs généraux du Québec
6800, boul. Pie-IX
Montréal QC H1C 2X8
inf@cegg.com
Téléphone : 514-325-8454

LE PROJET DE LOI N^o12

Retard de paiement : l'État doit donner l'exemple

Le 3 février dernier, la présidente du Conseil du trésor, Me Sonia LeBel, a déposé le projet de loi n^o12 *Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics.*

Ce projet de loi vient modifier notamment la loi sur les contrats dans les organismes publics, toutefois il exclut de légiférer sur le dossier le plus chaud dans l'industrie, soit les retards de paiements.

À titre de membre fondateur de la Coalition contre les retards de paiement dans l'industrie de la construction, la CEGQ a évidemment déploré la situation. Cela est d'autant plus surprenant que le rapport sur la mise en œuvre d'un projet pilote sur les délais de paiement dans l'industrie de la construction confirme que c'est concluant et que la ministre s'en est réjouie par communiqué le 3 mars.

« Les constats du projet pilote démontrent que ce dernier a été concluant. De manière générale, les conditions et modalités proposées à l'arrêté ministériel ont bien fonctionné autant pour le calendrier de paiement obligatoire que pour le recours à un mécanisme de règlement des différends rapides. Bien que certains éléments doivent toujours être précisés ou améliorés pour rendre son fonctionnement pleinement efficace, la faisabilité et la pertinence d'établir une solution pérenne et globale relativement à la problématique des délais de paiement ont été démontrées par ce projet pilote »

Il est indéniable qu'il faut qu'un amendement soit apporté au projet de loi n^o12, de façon à intégrer un article inspiré de l'actuel article 24.3 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, et qui permettrait à la présidente du Conseil du trésor d'imposer, par règlement, un calendrier de paiements ainsi qu'un mécanisme rapide de règlement des différends afin de faciliter le paiement aux entreprises parties à des contrats publics et sous-traitances publiques, selon des conditions et des modalités édictées.

Recommandation n^o1

Amender le projet de loi n^o12 de façon à intégrer un article inspiré de l'actuel article 24.3 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, et qui permettrait à la présidente du Conseil du trésor d'imposer, par règlement, un calendrier de paiements ainsi qu'un mécanisme rapide de règlement des différends afin de faciliter le paiement aux entreprises parties à des contrats publics et sous-traitances publiques, selon des conditions et des modalités édictées.

L'ACHAT QUÉBÉCOIS

Le Québec aura enfin sa clause Buy American.

Dans son projet de loi, le gouvernement introduit de nouvelles dispositions qui permettront aux donneurs d'ouvrages (dont le secteur de la construction) de sélectionner leurs fournisseurs en privilégiant certains critères.

La question des produits québécois est d'ailleurs au cœur de ce projet de loi. Ce n'est pas un enjeu pour les entreprises de construction, puisque plus de 90% des contrats publics sont réalisés par des entreprises québécoises. Les fournisseurs de produits québécois ont une opportunité, toutefois les contrats ne pourront surpasser les seuils définis par des accords commerciaux. Malgré tout, nous saluons l'effort qui est fait dans ce sens.

Il apparaît essentiel que soit bien défini de ce qui constitue un produit québécois. S'agit-il, par exemple, d'un produit conçu au Québec et fabriqué au Québec ou à l'étranger. Quel est le seuil minimal de matériaux d'origine québécoise qu'un produit doit contenir pour être considéré local. Ces multiples questions doivent pouvoir trouver réponses dans un cadre de référence clair et facile à interpréter.

Les critères d'origine des matériaux doivent être précisés le plus tôt possible dans le processus de conception des projets de construction. L'entrepreneur en construction n'a pas nécessairement le choix des matériaux, il revient aux professionnels de préciser les spécifications dans les plans, devis et appels d'offres.

Toutefois les entrepreneurs ont tout de même l'opportunité de faire des demandes d'équivalences. Une demande d'équivalence dans un projet de construction permet à un fournisseur de proposer un produit qui comporte des caractéristiques équivalentes à un autre produit spécifié dans un appel d'offres.

Le cadre contractuel permettant de faire une demande d'équivalence demeure assez rigide, alors qu'il devrait plutôt faciliter la possibilité de proposer un produit québécois équivalent.

Recommandation n°2

Établir un cadre de référence pour définir ce qui constitue un produit québécois, qui tient compte de sa conception, ses composantes et son lieu de fabrication.

Recommandation n°3

Faciliter les demandes d'équivalences pour des produits locaux en établissant des normes contractuelles ou réglementaires pour permettre à un fournisseur ou un entrepreneur de proposer un produit québécois qui comporte des caractéristiques équivalentes à un autre produit spécifié dans un appel d'offres.

Des marchés régionaux réellement protégés

Le projet de loi n°12 introduit la possibilité de limiter l'accès aux appels d'offres pour privilégier les entreprises d'une région. Encore une fois, l'intention est louable, et cela pourrait être fort tentant pour plusieurs entrepreneurs en région, mais dans les régions où il y a peu de projets ça peut devenir un frein au développement, surtout pour les entreprises qui veulent étendre leur marché au-delà de leur région, ou qui se trouvent aux limites d'une région, ce qui arrive très fréquemment. Il faudra prendre garde de ne pas encourager des appels d'offres dirigés, qui favorisent les mêmes joueurs et à terme provoque une fermeture de marché. Il faudra encadrer cette mesure visant le développement régional en limitant la taille des contrats qui peuvent y être assujettis.

Recommandation n°4

Encadrer la mesure visant le développement régional en limitant la taille des contrats qui peuvent y être assujettis et en contrôlant le nombre de contrats attribués au même fournisseur.

De la même façon, l'application des dispositions prévues à l'article 14.1 qui permettrait aux organismes publics de scinder une dépense d'un contrat soumis au processus d'appel d'offres public si celle-ci est inférieure au seuil applicable, en vertu de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, pour offrir un avantage aux entreprises québécoises et canadiennes devra aussi être encadrée. En effet, dans le cadre d'acquisitions de travaux de construction, il sera primordial que la coordination entre les différents appels d'offres (scindés et parents) soit considérée pour ne pas involontairement créer de risques quant au respect des échéanciers ou de l'exécution des travaux.

Recommandation n°5

Limiter les dépenses scindées dans le cadre de projets de construction pour assurer que les échéanciers et l'exécution des travaux ne soient pas compromis sur le plan opérationnel.

Plus grande place à l'innovation au développement durable et social

Le projet de loi laisse plus de place pour des approches innovantes tant du point de vue technique ou en encore en matière de développement durable et social. Les donneurs d'ouvrages pourront favoriser dans une certaine limite certains fournisseurs.

En misant sur ces aspects comme des avantages compétitifs dans les appels d'offres publics, le gouvernement québécois fait un choix judicieux pour aider à façonner des industries plus compétitives, résilientes et éventuellement exportables. L'engagement du gouvernement à tester des modes contractuels alternatifs constitue une reconnaissance que les défis de la relève économique, les besoins à combler en infrastructures innovantes, la complexité des projets et le

contexte socio-économique actuel (inflation, pénurie de main-d'œuvre) créent des conditions qui demandent une flexibilité accrue dans les modes contractuels pour livrer la marchandise.

Pour assurer le succès de cette petite révolution, il est impératif que le Conseil du trésor consulte les représentants du secteur de la construction dans le processus de sélection des acquisitions assujetties, mais aussi et surtout durant l'élaboration du règlement qui définira les modalités d'application de ces nouveaux modes. Il importe aussi que les expériences concluantes avec les modes contractuels se traduisent par des changements expéditifs au cadre normatif afin que les bénéfices puissent être étendus plus largement et pour créer un climat de certitude sur le plan réglementaire.

Recommandation n°6

Établir un comité de travail avec les représentants de l'industrie pour bénéficier de leur expertise dans la détermination des acquisitions assujetties et dans l'élaboration du cadre réglementaire déterminant l'application des modes de réalisation alternatifs.

Malheureusement pour les contrats de construction, ces exigences d'innovation et de développement durable seront très souvent difficiles à mettre en application surtout en mode de réalisation traditionnel (conception-réalisation). Premièrement parce que ces éléments innovants ou à valeur ajoutée en développement durable devront être prévus au moment de l'élaboration des plans et devis par les professionnels. Par la suite, l'entrepreneur général devra sélectionner ses sous-traitants. Actuellement la sélection des sous-traitants doit obligatoirement passer le Bureau des soumissions déposées du Québec, et la sélection est basée uniquement sur le plus bas prix tel que le stipule le code de soumission du BSDQ à l'article J2.

« J-2 Adjudication du contrat au plus bas soumissionnaire conforme dans le cas où une garantie de soumission a été fournie par le soumissionnaire L'entrepreneur destinataire adjudicataire est tenu d'accorder le contrat quant à une spécialité assujettie au soumissionnaire qui lui a adressé la plus basse soumission conforme et dont il a pris possession, sous réserve des dispositions des articles J-3, J-4 et J-6 du présent Code, .. »¹

Recommandation n°7

Mettre en place le comité de suivi du BSDQ pour harmoniser le code de soumission avec les objectifs liés à l'innovation et au développement durable

¹Source Code de soumission du BSDQ

https://bsdq.org/media/documents/Code/FR_Code_de_soumission_BSDQ_copie_officielle-sw.pdf

L'AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS

La surveillance des sous-contrats

La grande majorité des articles du projet de loi n°12, concerne l'introduction de nouvelles mesures en matière d'intégrité et de nouveaux pouvoirs à l'Autorité des marchés publics (AMP).

La CEGQ accueille favorablement l'élargissement d'un pouvoir déjà accordé à l'AMP avec le projet de loi n°66, soit le pouvoir de veille des sous-contrats publics aux fins notamment d'analyser l'évolution des marchés et des pratiques contractuelles des organismes publics et d'identifier des situations problématiques affectant la concurrence.

La CEGQ avait salué la décision du gouvernement d'étendre les pouvoirs de veille de l'AMP à certains sous-contrats, lors de l'adoption du projet de loi n°66. La CEGQ a commencé à transmettre des informations pour analyse à l'AMP concernant les sous-contrats. L'expertise de l'AMP reste à développer en cette matière.

Lors de l'étude du projet de loi n°66, la CEGQ avait aussi recommandé l'application des recommandations de la Commission Charbonneau en lien avec le Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ). Par exemple, la recommandation 1.2 propose que l'encadrement du BSDQ soit fait par l'Autorité des marchés publics. Les commissaires déclaraient dans leur rapport à la page 98 : « De même, en ce qui a trait aux entrepreneurs spécialisés, la Commission estime que l'AMP devrait pouvoir imposer des règles de fonctionnement au BSDQ et assurer une vigie continue des échanges entre les diverses parties prenantes. Un certain nombre de phénomènes de collusion ont effectivement été constatés dans ces domaines et, sans affirmer qu'ils y sont plus importants qu'ailleurs, il importe pour la Commission qu'ils puissent être repérés et combattus. »

En matière de sous-contrat, l'AMP doit avoir le pouvoir d'aller au-delà de la simple veille. L'AMP doit avoir les pleins pouvoirs pour surveiller les organismes qui encadrent le processus de soumission et d'adjudication des sous-contrats comme le Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) créé en vertu de la Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie (Chapitre M-4 art. 32) et la Loi sur les maîtres électriciens (Chapitre M-3 art. 24).

Recommandation n°8

Modifier l'article 34 de la loi sur l'Autorité des marchés publics (article 70 du PL12) en ajoutant le texte suivant : ou organisme constitué en vertu de la Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie (Chapitre M-4 art. 32) et la Loi sur les maîtres électriciens (Chapitre M-3 art. 24)

L'article se lirait comme suit :

34. Un organisme public doit, sur demande de l'Autorité, lui transmettre ou autrement mettre à sa disposition dans le délai qu'elle indique tout document et tout renseignement jugés nécessaires à l'exercice de ses fonctions de veille prévues au paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 21. Il en est de même de tout soumissionnaire, tout contractant et tout sous-contractant et de toute autre personne ou société de personnes ou organisme constitué en vertu de la Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie (Chapitre M-4 art. 32) et la Loi sur les maîtres électriciens (Chapitre M-3 art. 24) qui détient un document ou un renseignement jugé nécessaire à l'exercice de ces fonctions.

De nouveaux pouvoirs pour l'Autorité des marchés publics

Nous sommes d'avis que ces nouveaux pouvoirs pour l'AMP sont beaucoup plus importants qu'avant, d'ailleurs un autre organisme public, soit le Bureau de l'inspecteur général de Montréal (BIG) dispose déjà de ces pouvoirs. L'histoire nous montre qu'ils sont difficiles à appliquer sans risque d'en abuser ou sans imposer un niveau de risque inacceptable pour les entrepreneurs.

Recommandation n°9

Considérant que les décisions de l'Autorité des marchés publics sont sans appel administratif. Une entreprise qui se voit sanctionner ou condamner par l'Autorité n'a pas d'autres recours que les tribunaux. Nous recommandons la tenue d'une réédition de compte annuelle devant l'Assemblée nationale du Québec.

LOI SUR LES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS (LCOP)

Attestation d'intégrité : nouvelles lourdeurs administratives en vue

Le projet de loi n°12 introduit l'obligation pour chaque entreprise qui réalise un contrat ou un sous-contrat, qui n'a pas déjà reçu son autorisation de contracter, de produire une déclaration d'intégrité. Un manquement à l'intégrité pourrait empêcher une entreprise de réaliser un contrat ou un sous-contrat.

Nous sommes préoccupés à l'idée que la vérification de cette déclaration d'intégrité soit sous la responsabilité de l'entrepreneur général, au même titre que l'attestation de Revenu Québec et les lettres d'état de situation de la CCQ. Si le Conseil du trésor souhaite agir en respect du Plan d'action gouvernemental en matière d'allègement réglementaire et administratif 2020-2025 rendu public en décembre 2020, il doit alors s'assurer qu'il respecte le principe du « un pour un ». Selon ce principe, lorsqu'il impose une nouvelle formalité administrative, il doit en retirer une autre d'un coût équivalent pour les entreprises.

En février 2021, le gouvernement abolissait le délai de douze mois accordés aux ministères et organismes pour appliquer le principe du « un pour un » et ajoutait l'Autorité des marchés publics à la liste des ministères et organismes assujettis à l'exigence du « un pour un ».

Selon ce principe, l'entrepreneur général n'aurait jamais dû devenir le mandataire de l'Agence de Revenu du Québec pour percevoir ses taxes auprès de ses sous-traitants et il ne devrait pas plus devoir valider l'intégrité des entreprises à la place de l'AMP.

Nous comprenons par cette mesure que le gouvernement veut ainsi éviter de forcer toutes les entreprises en construction à faire une demande d'autorisation à contracter auprès de l'AMP, une tâche impossible considérant les ressources qui lui sont attribuées.

Le gouvernement doit offrir un moyen aux entrepreneurs, un moyen plus simple de choisir les entrepreneurs qui feront les sous-contrats. Le fait de détenir une licence de la Régie du bâtiment du Québec a-t-il encore une valeur ? La RBQ ne pourrait-elle pas jouer un rôle accru, elle qui fait déjà de nombreuses vérifications d'antécédents des répondants avant de leur accorder une licence ?

Recommandation n°10

Afin de respecter le Plan d'action gouvernemental en matière d'allègement réglementaire et administratif 2020-2025 rendu public en décembre 2020, et le principe du « Un pour un » Il est recommandé que l'AMP ne mette pas en place un nouveau processus lié à la déclaration d'intégrité sous la responsabilité des entrepreneurs généraux, mais plutôt de chercher à mettre en place un service centralisé d'autorisation ou un guichet unique en collaboration avec les autres organismes règlementaires qui interviennent avec l'industrie de la construction, tel que la RBQ, CCQ, ARQ, CNESST.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1

Amender le projet de loi n°12 de façon à intégrer un article inspiré de l'actuel article 24.3 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, et qui permettrait à la présidente du Conseil du trésor d'imposer, par règlement, un calendrier de paiements ainsi qu'un mécanisme rapide de règlement des différends afin de faciliter le paiement aux entreprises parties à des contrats publics et sous-traitances publiques, selon des conditions et des modalités édictées.

Recommandation n°2

Établir un cadre de référence pour définir ce qui constitue un produit québécois, qui tient compte de sa conception, ses composantes et son lieu de fabrication.

Recommandation n°3

Faciliter les demandes d'équivalences pour des produits locaux en établissant des normes contractuelles ou réglementaires pour permettre à un fournisseur ou un entrepreneur de proposer un produit québécois qui comporte des caractéristiques équivalentes à un autre produit spécifié dans un appel d'offres.

Recommandation n°4

Encadrer la mesure visant le développement régional en limitant la taille des contrats qui peuvent y être assujettis et en contrôlant le nombre de contrats attribués au même fournisseur.

Recommandation n°5

Limiter les dépenses scindées dans le cadre de projets de construction pour assurer que les échéanciers et l'exécution des travaux ne soient pas compromis sur le plan opérationnel.

Recommandation n°6

Établir un comité de travail avec les représentants de l'industrie pour bénéficier de leur expertise dans la détermination des acquisitions assujetties et dans l'élaboration du cadre réglementaire déterminant l'application des modes de réalisation alternatifs.

Recommandation n°7

Mettre en place le comité de suivi du BSDQ pour harmoniser le code de soumission avec les objectifs liés à l'innovation et au développement durable

Recommandation n°8

Modifier l'article 34 de la loi sur l'Autorité des marchés publics (article 70 du PL12) en ajoutant le texte suivant : ou organisme constitué en vertu de la Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie (Chapitre M-4 art. 32) et la Loi sur les maîtres électriciens (Chapitre M-3 art. 24)

L'article se lirait comme suit :

34. Un organisme public doit, sur demande de l'Autorité, lui transmettre ou autrement mettre à sa disposition dans le délai qu'elle indique tout document et tout renseignement jugés nécessaires à l'exercice de ses fonctions de veille prévues au paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 21. Il en est de même de tout soumissionnaire, tout contractant et tout sous-contractant et de toute autre personne ou société de personnes ou organisme constitué en vertu de la Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie (Chapitre M-4 art. 32) et la Loi sur les maîtres électriciens (Chapitre M-3 art. 24) qui détient un document ou un renseignement jugé nécessaire à l'exercice de ces fonctions.

Recommandation n°9

Considérant que les décisions de l'Autorité des marchés publics sont sans appel administratif. Une entreprise qui se voit sanctionner ou condamner par l'Autorité n'a pas d'autres recours que les tribunaux. Nous recommandons la tenue d'une réédition de compte annuelle devant l'Assemblée nationale du Québec.

Recommandation n°10

Afin de respecter le Plan d'action gouvernemental en matière d'allègement réglementaire et administratif 2020-2025 rendu public en décembre 2020, et le principe du « Un pour un » Il est recommandé que l'AMP ne mette pas en place un nouveau processus lié à la déclaration d'intégrité sous la responsabilité des entrepreneurs généraux, mais plutôt de chercher à mettre en place un service centralisé d'autorisation ou un guichet unique en collaboration avec les autres organismes règlementaires qui interviennent avec l'industrie de la construction, tel que la RBQ, CCQ, ARQ, CNESST.