



Projet de loi 62

Loi visant principalement à diversifier les stratégies d'acquisition
des organismes publics et à leur offrir davantage d'agilité
dans la réalisation de leurs projets d'infrastructure

29 mai 2024

MÉMOIRE



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS



LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Depuis sa fondation en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) fait entendre la voix des régions du Québec. Convaincue que la force du nombre peut faire la différence, la FQM accorde une priorité absolue à ses 1 000 membres répartis sur l'ensemble du territoire québécois et à la défense de leurs intérêts politiques et économiques. Elle favorise l'autonomie municipale, travaille activement à accroître la vitalité des régions et offre un large éventail de services aux municipalités et MRC. Le dynamisme, la créativité, ainsi que l'esprit de concertation et d'innovation qui animent les élus-es municipaux inspirent ses réflexions et façonnent ses actions au quotidien.

MISSION

Défendre les intérêts politiques et économiques des régions, en fournissant aux organisations municipales, dans un but non lucratif, un pôle d'expertise leur permettant de s'acquitter pleinement de toutes leurs responsabilités actuelles et futures.

VISION

Faire du Québec de demain le Québec de toutes les régions en permettant aux municipalités du territoire d'offrir des milieux de vie dynamiques et prospères à leurs citoyens, en leur donnant accès à des services de qualité, dans le respect des réalités régionales.

VALEURS

Dans le but de réaliser notre mission et notre vision, la Fédération, nos administrateurs et chaque membre de notre équipe sont guidés par les valeurs suivantes :

L'intégrité

La réussite de l'organisation est fondée sur la confiance que nous accordent les municipalités locales et régionales. Pour conserver celle-ci, nos décisions sont prises dans le respect de la mission, de la vision et des valeurs de notre organisation.

L'imagination

Face aux situations inhabituelles et dans un esprit d'entreprise, nous concevons et proposons à nos collègues et partenaires des solutions innovantes permettant de sortir des sentiers battus et de nous distinguer, tout en respectant nos valeurs.

La rigueur

Nous agissons de façon professionnelle en utilisant l'ensemble de nos connaissances, en considérant tous les aspects d'une situation et en respectant la parole donnée.

La proactivité et le travail d'équipe

Notre agilité et nos connaissances nous permettent d'anticiper les situations nouvelles et de résoudre activement les problèmes de notre organisation ou ceux de nos partenaires, et ce, grâce à la complémentarité de notre équipe et la collaboration qui nous anime.

L'engagement

L'action de chacun des membres de notre équipe est motivée par la passion et guidée par la volonté de réussir notre mission ainsi que par la vision de l'organisation.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
COMMENTAIRES GÉNÉRAUX.....	6
CONTRAT DE PARTENARIAT	7
CONTRAT DE GRÉ À GRÉ.....	8
SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DES INFRASTRUCTURES.....	9
POSSIBILITÉ DE CONTRAT DE GRÉ À GRÉ AVEC LES ORGANISMES RÉGIS PAR LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION	10
CONCLUSION	11
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	12

INTRODUCTION

Le 9 mai dernier à l'Assemblée nationale, le ministre responsable des Infrastructures a déposé le projet de loi 62, Loi visant principalement à diversifier les stratégies d'acquisition des organismes publics et à leur offrir davantage d'agilité dans la réalisation de leurs projets d'infrastructure. Cette loi vise à diminuer le délai de construction d'infrastructures publiques ainsi qu'à réduire leurs coûts de construction.

Le projet de loi prévoit l'instauration d'un nouveau type de contrat dans le processus d'attribution des contrats des organismes publics, soit le contrat de partenariat. Cette disposition est l'élément majeur du projet de loi qui offre aussi la possibilité de contracter de gré de gré, plus facilement, lorsqu'aucune soumission conforme n'est reçue lors d'un appel d'offres public, toujours pour les organismes publics. D'autres éléments sont aussi présents et concernent la *Société québécoise des infrastructures* et l'*Autorité des marchés publics*.

Il est à noter que pour le moment, le projet de loi ne modifie pas le *Code municipal du Québec* ni la *Loi sur les cités et villes*. Cependant il modifie la *Loi sur les contrats des organismes publics*, la *Loi sur les infrastructures publiques*, la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, la *Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales* ainsi que la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État*.

La Fédération québécoise des municipalités (FQM) remercie les membres de la Commission des finances publiques de lui offrir l'opportunité de présenter ses commentaires. Nous sommes persuadés que les préoccupations soulevées et les propositions incluses dans ce mémoire seront considérées avec attention par le gouvernement et l'ensemble des élus-es de l'Assemblée nationale.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Tout comme les organismes publics, les municipalités du Québec concluent régulièrement des contrats pour des projets spécifiques ou leurs opérations courantes. Les trois principaux modes de sollicitation des entités municipales (de gré à gré, appel d'offres sur invitation et appel d'offres publics) leur permettent d'entériner des contrats de construction, d'approvisionnement, de services et d'assurance.

Forte de son expérience, la FQM offre à ses membres des services d'assistance juridique en lien avec la passation et la gestion des contrats municipaux. Elle compte sur une équipe de juristes qui soutient annuellement des centaines de municipalités et qui permet de fournir des conseils préventifs adaptés et des solutions juridiques applicables aux réalités de chacune. En termes de relation contractuelle, les membres de la Fédération peuvent s'appuyer, entre autres, sur des services de rédaction et d'analyse de contrats et d'appel d'offres, d'étude de la conformité des soumissions et d'appui lors de l'exécution de contrats.

La FQM offre aussi un service d'approvisionnement municipal qui permet aux acheteurs et aux responsables des approvisionnements de toutes les municipalités locales et régionales du Québec, qu'elles soient membres ou non de la Fédération, de se procurer une multitude de produits et de services de qualité à des coûts des plus avantageux. L'équipe de la FQM accompagne les municipalités et les MRC afin qu'elles puissent combler leurs besoins d'approvisionnement, et ce, dans toutes les étapes menant à l'octroi de contrat.

Notre service d'ingénierie, infrastructures et adaptation aux changements climatiques, comptant près de 40 professionnels, offre également un accompagnement professionnel et technique aux municipalités dans plusieurs champs d'expertise. Ces dernières peuvent entre autres faire appel à la FQM pour la gestion contractuelle, telle que l'élaboration de documents d'appel d'offres et de contrats, la mise en place et le fonctionnement d'un comité de sélection ainsi que l'analyse de soumissions. Des services sont également offerts pour la préparation de plans, de politiques et de stratégies en gestion des actifs, ainsi que pour l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion des stratégies d'investissement, des plans d'immobilisation et des plans d'entretien préventif.

Au cours des dernières années et encore aujourd'hui, la FQM constate que plusieurs de ses membres sont saisis avec des enjeux de plus en plus fréquents en matière de gestion contractuelle. Ceux-ci rejoignent les principaux objectifs du présent projet de loi. Les municipalités locales et régionales voient régulièrement des processus d'appel d'offres avorter à la suite d'absence de soumissionnaire ou de coûts de soumission largement supérieurs à ceux anticipés. Ces enjeux ralentissent le déploiement des projets locaux et régionaux et impactent les finances municipales.

La Fédération est favorable aux deux principaux objectifs du gouvernement, soit de construire plus rapidement et à meilleurs coûts. Toutefois, certaines modifications au projet de loi nous apparaissent nécessaires pour une meilleure prise en compte des défis et enjeux auxquels sont confrontées les municipalités. D'autre part, la lecture du projet de loi soulève plusieurs questions quant aux effets collatéraux des nouveaux pouvoirs que s'octroie le gouvernement.

CONTRAT DE PARTENARIAT

Expertise des parties prenantes

Le premier article du premier chapitre du projet de loi 62 vient remplacer le concept de partenariat public-privé par celui de contrat de partenariat. Cette modification s'applique à l'article 3 de la Loi sur les contrats des organismes publics.

Cette approche collaborative, pour la réalisation d'infrastructures publiques, prend place lorsqu'un *« organisme public associe un contractant à la conception et à la réalisation de l'infrastructure ainsi qu'à l'exercice d'autres responsabilités liées à l'infrastructure tels son financement, son entretien ou son exploitation »*.

Dans l'optique où le gouvernement du Québec procéderait à des modifications législatives pour permettre au monde municipal d'utiliser le concept de contrat de partenariat, la FQM croit que les municipalités de moins grande taille auront de la difficulté à mettre en œuvre un tel modèle d'attribution de contrat.

La Fédération est d'avis que ce type de contrat exigera d'importantes expertises, tant juridique, professionnelle que technique, chez l'adjudicateur. Le contrat de partenariat demandera, selon nous, à ce que les équipes des différentes parties prenantes puissent échanger sur une base de connaissances similaire sur tous les points.

De plus, la FQM juge que les contrats de partenariat attireront et feront bénéficier davantage les grandes firmes que les entreprises locales et même régionales. Nous avons donc une préoccupation à l'égard des entreprises qui composent l'économie locale des régions que nous représentons.

Pour les mêmes raisons que mentionnées précédemment, ce processus d'attribution de contrat spécifique contraint les entreprises en liste de compter sur d'importantes équipes internes que ce soit pour l'expertise que pour le nombre de ressources requises. Les entreprises de moins grande importance auraient ainsi de la difficulté à se classer et à se conformer pour un tel processus.

Recommandation 1

Que les municipalités soient consultées dans l'optique où le gouvernement voudrait intégrer le concept de contrat de partenariat dans le *Code municipal du Québec* et la *Loi sur les cités et villes* afin de considérer les défis vécus sur le terrain.

Nombre de soumissionnaires

La Fédération note aussi un risque que les grandes firmes se dégagent des contrats municipaux dans le but de se concentrer sur les contrats de partenariat des organismes publics où les risques seront moindres et les bénéfices potentiels plus élevés, en plus d'un nombre d'intervenants inférieur.

Nous croyons qu'il y a un risque sérieux d'exacerber l'enjeu du soumissionnaire unique ou d'absence de soumissionnaires. Cet enjeu entraîne déjà des problématiques chez nos membres en ralentissant les projets planifiés et même en obligeant de remettre ceux-ci ou simplement les annuler.

Recommandation 2

Que le gouvernement analyse et partage avec les municipalités les impacts potentiels sur la réalisation des projets municipaux de l'introduction du nouveau pouvoir d'attribution de contrat (contrat de partenariat) octroyé aux organismes publics.

CONTRAT DE GRÉ À GRÉ

Le projet de loi prévoit, à l'article 2, une modification intéressante à l'article 13.1 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Suivant la modification, les organismes publics pourront adjuger un contrat de gré à gré, plus simplement, sans avis d'intention, lorsqu'aucune soumission conforme n'aura été présentée dans le cadre d'un appel d'offres public.

Dans un tel cas, l'attributaire devra satisfaire aux exigences établies dans les documents d'appel d'offres. Les conditions imposées à ce dernier seraient les mêmes que celles présentes dans les documents initiaux et le délai de réalisation du projet pourra se voir reporter « *d'une période ne dépassant pas celle écoulée entre la date limite de réception des soumissions fixée pour l'appel d'offres et la date de conclusion du contrat* ».

Un délai global de 180 jours est aussi prévu pour que l'attributaire transmette sa proposition à l'organisme public et que le contrat soit conclu. Précisément, la transmission d'une proposition suivant un appel d'offres public infructueux pourra se faire dans les 90 jours suivant la date limite imposée pour la réception des soumissions. Dans les 90 jours suivant la date de réception de la proposition, l'organisme public devra conclure le contrat avec l'attributaire.

Les exemples d'appel d'offres public qui se sont soldés sans soumission conforme déposée à la date limite de dépôt fixée se sont multipliés lors des dernières années. Pour cette raison, la FQM juge intéressante la modification proposée par le projet de loi. Il est essentiel que cette possibilité soit offerte aux municipalités et aux MRC.

Nous sommes d'avis que l'intégration de l'article 2 du projet de loi au *Code municipal du Québec* et à la *Loi sur les cités et villes* viendrait constituer une opportunité de régler, en partie, la problématique du manque de soumissionnaires aux appels d'offres publics qui est d'autant, voir plus important, pour les municipalités et les MRC que nous représentons.

Recommandation 3

Que le projet de loi soit modifié pour que l'article 2 de ce dernier puisse aussi modifier le Code municipal du Québec et la *Loi sur les cités et villes*, permettant aux municipalités et aux MRC de contracter de gré à gré, sans avis d'intention, lorsqu'aucune soumission conforme n'aura été présentée dans le cadre d'un appel d'offres public.

SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DES INFRASTRUCTURES

Dans le chapitre II du projet de loi portant sur la *Loi sur les infrastructures publiques*, la modification inscrite à l'article 23 consent à la Société québécoise des infrastructures le pouvoir d'acquérir par expropriation tout immeuble, partie d'immeuble ou droit réel. Cette possibilité s'ajoute ainsi à la possibilité de la Société de conclure une telle acquisition de gré à gré, que ce soit pour son compte ou pour celui d'un organisme public du gouvernement du Québec.

Devant ce pouvoir additionnel majeur dont bénéficiera la Société québécoise des infrastructures en matière d'acquisition, la FQM tient à rappeler au gouvernement l'importance du respect du schéma d'aménagement et de développement des MRC. Les projets devront ainsi être conformes avec les lignes directrices émises par les MRC qui s'appuient sur une vision de développement régional à long terme.

Les règlements d'urbanisme applicables dans les municipalités devront aussi être respectés par la Société. Cette dernière ne peut faire fi des modalités administratives établies par les autorités municipales, encadrant et autorisant la réalisation de projets.

Il sera primordial que la Société collabore et travaille en concertation avec les municipalités et les MRC dans le développement, le maintien et la gestion du parc immobilier des organismes publics, et ce, partout sur le territoire québécois.

Recommandation 4

Que le gouvernement s'assure que la Société québécoise des infrastructures, pour son compte ou pour celui d'un organisme public, respecte et se conforme au schéma d'aménagement et de développement des MRC ainsi qu'aux règlements d'urbanisme applicables dans les municipalités dans le cadre du développement, du maintien et de la gestion du parc immobilier des organismes publics.

POSSIBILITÉ DE CONTRAT DE GRÉ À GRÉ AVEC LES ORGANISMES RÉGIS PAR LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Dans sa mouture actuelle, la *Loi sur les contrats des organismes publics* autorise la conclusion de gré à gré uniquement avec un organisme public au sens de la loi.

Certains organismes, comme la Fédération, sont régis par les règles d'appel d'offres municipales et sont assujettis pour cette raison à certaines dispositions de la LCOP concernant l'intégrité des contrats publics (article 573.3.3.3 de la *Loi sur les cités et villes*).

Or, même si la Fédération est un organisme privé, il existe plusieurs situations où certains organismes publics trouveraient avantages à conclure un contrat avec la Fédération.

Pour cette raison, il est proposé que l'article 1 de la LCOP soit modifié pour préciser qu'un organisme public peut conclure un contrat de gré à gré avec un organisme assujetti aux règles d'appel d'offres municipales ou assujetti à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Recommandation 5

Que l'article 1 de la Loi sur les contrats des organismes publics soit modifié pour préciser qu'un organisme public peut conclure un contrat de gré à gré avec un organisme assujetti aux règles d'appel d'offres municipales ou assujetti à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

CONCLUSION

Dans un contexte de surchauffe des coûts de construction des infrastructures publiques partout au Québec et devant l'importance de réduire le déficit de maintien d'actifs, la volonté du ministre responsable des Infrastructures de vouloir construire plus rapidement à moindre coût est très louable.

La Fédération demande cependant au ministre de bien analyser les effets collatéraux potentiels du projet de loi sur le palier municipal. Le projet de loi de ne pas venir freiner le développement de nouveaux projets d'infrastructures municipales.

La FQM demande aussi, avec la collaboration du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, de revoir certains aspects de la gestion contractuelle au niveau municipal dans le but de faciliter la gestion des projets et des actifs locaux et régionaux.

Finalement, selon notre compréhension de la mesure 3 de la Stratégie québécoise en infrastructures publiques, la Fédération émet une préoccupation pour nos entreprises locales et régionales. Une limitation du nombre d'appels d'offres et de contrats de fournisseurs à l'intérieur de la gestion par programmes de projets viendrait logiquement réduire les opportunités économiques de nos PME en région.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que les municipalités soient consultées dans l'optique où le gouvernement voudrait intégrer le concept de contrat de partenariat dans le *Code municipal du Québec* et la *Loi sur les cités et villes* afin de considérer les défis vécus sur le terrain.

Recommandation 2

Que le gouvernement analyse et partage avec les municipalités les impacts potentiels sur la réalisation des projets municipaux de l'introduction du nouveau pouvoir d'attribution de contrat (contrat de partenariat) octroyé aux organismes publics.

Recommandation 3

Que le projet de loi soit modifié pour que l'article 2 de ce dernier puisse aussi modifier le Code municipal du Québec et la *Loi sur les cités et villes*, permettant aux municipalités et aux MRC de contracter de gré à gré, sans avis d'intention, lorsqu'aucune soumission conforme n'aura été présentée dans le cadre d'un appel d'offres public.

Recommandation 4

Que le gouvernement s'assure que la Société québécoise des infrastructures, pour son compte ou pour celui d'un organisme public, respecte et se conforme au schéma d'aménagement et de développement des MRC ainsi qu'aux règlements d'urbanisme applicables dans les municipalités dans le cadre du développement, du maintien et de la gestion du parc immobilier des organismes publics.

Recommandation 5

Que l'article 1 de la Loi sur les contrats des organismes publics soit modifié pour préciser qu'un organisme public peut conclure un contrat de gré à gré avec un organisme assujetti aux règles d'appel d'offres municipales ou assujetti à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.