

PAR COURRIEL

Québec, le 29 mai 2024

Monsieur Jean-François Simard
Président
Commission des finances publiques
Hôtel du Parlement
RC, Bureau RC.39
1045, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : *Projet de loi n° 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*

Monsieur le Président,

Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive¹, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

C'est dans cette optique que j'ai pris connaissance du projet de loi n° 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* présenté par le ministre responsable des Infrastructures, M. Jonatan Julien, le 9 mai 2024.

Après analyse, je vous vais part de mes commentaires sur les sujets suivants :

- Préoccupations du Protecteur du citoyen en matière d'intégrité publique;
- Compétence du Protecteur du citoyen sur la Société québécoise des infrastructures.

¹ *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32 (ci-après « LPC »).

1. Préoccupations du Protecteur du citoyen en matière d'intégrité publique

Le projet de loi n° 62 propose de modifier notamment la *Loi sur les contrats des organismes publics*² (ci-après « LCOP ») afin d'y introduire principalement un nouveau type de contrat, à savoir les contrats de partenariat auxquels sont assimilés les contrats mixtes de travaux de construction et de services professionnels³.

Selon l'article 1 (1) du projet de loi n° 62, ces contrats pourront être conclus dans le cadre d'un projet d'infrastructure. Ils ont pour principale caractéristique d'impliquer une approche collaborative entre l'organisme public et le contractant qu'il associe « à la conception et à la réalisation de l'infrastructure ainsi qu'à l'exercice d'autres responsabilités liées à [celle-ci]⁴ », et ce, pendant ou après le processus d'adjudication. L'approche collaborative peut notamment comprendre « une mise en commun des ressources et des informations liées au projet d'infrastructure⁵. »

Ces modifications s'inscrivent au cœur de la *Stratégie québécoise en infrastructures publiques — Des infrastructures de qualité, réalisées plus rapidement et à meilleur coût*⁶ (ci-après « Stratégie »). La Stratégie vise entre autres à alléger le cadre législatif, à simplifier les modes de réalisation qui s'appuient sur la collaboration pour ainsi rendre l'État plus agile dans un environnement d'affaires plus compétitif.

Bien que je comprenne la pertinence de tels changements, l'analyse du projet de loi n° 62 soulève plusieurs questionnements face à l'encadrement minimal qu'il propose des contrats de partenariat. D'autant qu'aucun règlement existant ou modifié par le projet de loi ne s'applique à eux⁷. Je constate qu'une très grande latitude est laissée à l'organisme public qui désire conclure un tel contrat, et ce, tant au moment de la conception du projet d'infrastructure que pendant ou après le processus d'adjudication.

Par la présente, j'appelle le législateur à la prudence. L'agilité recherchée ne doit pas équivaloir à une absence de balises. Le projet de loi devrait les prévoir explicitement ou encore énoncer expressément le pouvoir de les établir par la suite, notamment au moyen de directives ou d'orientations. Sur ce point, j'attire plus particulièrement votre attention sur l'article 26 de la LCOP. Cette disposition prévoit que le Conseil du trésor peut édicter des directives concernant la gestion de certains contrats, soit les contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction. Selon les termes de cette disposition, ces directives lient les organismes publics concernés. Le projet de loi n° 62 n'inclut toutefois pas les contrats de partenariat à cet article. Il serait à mon sens pertinent qu'ils y soient mentionnés.

L'expérience acquise au cours des années en matière d'intégrité publique a démontré que la présence d'un certain cadre permet d'éviter les abus et les débordements dans certaines

² RLRQ, c. C-65.1.

³ Article 1 (2) du projet de loi n° 62.

⁴ Article 1 (1) du projet de loi n° 62.

⁵ Article 1 (2) du projet de loi n° 62.

⁶ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Stratégie québécoise en infrastructures publiques — Des infrastructures de qualité, réalisées plus rapidement et à meilleur coût*, Québec, mai 2024.
quebec.ca/gouvernement/ministere/secretariat-conseil-tresor/publications/strategie-infrastructures-publiques

⁷ En référence notamment aux *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5, *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5.1.

circonstances. En l'occurrence, un tel cadre assurerait également le respect des principes que vise à promouvoir la LCOP, dont l'intégrité et la transparence font partie⁸. En ce sens, je suis inquiet de voir que l'article 2 du projet de loi n° 62, qui modifie l'article 13.1 de la LCOP, prévoit de permettre « à un organisme public de conclure, à la suite d'un appel d'offres infructueux et sous certaines conditions, un contrat de gré à gré sans qu'il soit nécessaire de publier un avis d'intention au système électronique d'appel d'offres⁹ ». Cette modification élargit les situations pouvant permettre à un organisme public de conclure des contrats de gré à gré, sans par ailleurs l'obliger à faire connaître son intention d'accorder un contrat à un fournisseur identifié. Ainsi, il m'apparaît important qu'en l'absence d'un avis d'intention, les informations pertinentes en lien avec le contrat soient néanmoins publiées dès leur existence connue, et ce, dans un objectif de transparence.

En outre, un tel encadrement permettrait à l'Autorité des marchés publics de même qu'aux responsables de l'application des règles contractuelles au sein des organismes publics¹⁰ d'exercer adéquatement leur fonction et d'assurer pleinement le rôle qui leur a été dévolu par le législateur. Ce rôle s'inscrit notamment dans le fait de surveiller et de veiller au respect des règles prévues à la LCOP, à ses règlements, à ses politiques ou à ses directives. À défaut de règles, l'impact de leur intervention s'en trouve diminué, faute d'imputabilité des personnes impliquées.

En matière d'intégrité publique, il importe de maintenir un certain degré d'imputabilité et de responsabilité des acteurs concernés. Sans quoi, il risque de n'y avoir aucune conséquence tangible à agir en contravention de celle-ci.

Ainsi, je crois opportun que le projet de loi n° 62 soit bonifié par l'ajout de règles propres au processus d'attribution et d'adjudication des contrats de partenariat ou, comme mentionné précédemment, qu'il prévoie clairement le pouvoir de les établir par la suite. Qui plus est, l'agilité souhaitée pour la passation de ce type de contrat doit également se refléter dans les pouvoirs et les moyens attribués à l'Autorité des marchés publics pour que celle-ci puisse exercer pleinement sa mission à leur égard. Autrement dit, cette dernière doit pouvoir agir avec une plus grande flexibilité, et ce, afin que son rôle de surveillance soit aussi novateur que le cadre énoncé dans la Stratégie et dans le projet de loi n° 62.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que le projet de loi n° 62 soit modifié par l'ajout d'une disposition modifiant l'article 26 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (chapitre C-65.1) pour ajouter les contrats de partenariat aux contrats pour lesquels le Conseil du trésor peut édicter des directives concernant la gestion.

⁸ Article 2 de la LCOP.

⁹ Notes explicatives du projet de loi n° 62.

¹⁰ En référence à l'article 21.0.1 de la LCOP.

2. Compétence du Protecteur du citoyen sur la Société québécoise des infrastructures

La veille législative du Protecteur du citoyen l'amène à porter une attention particulière, en regard de sa compétence, aux organismes publics dont le statut ou les pouvoirs sont modifiés. C'est uniquement dans cette perspective que j'aborde la présente section, sans me prononcer sur les aspects d'opportunité et de mise en œuvre des modifications aux pouvoirs de la Société québécoise des infrastructures (SQI) que propose le projet de loi n° 62.

Les principales balises de la compétence du Protecteur du citoyen en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (LPC) sont posées à l'article 14 de cette loi. Selon cet article, un organisme est assujéti à la LPC dans la mesure où son personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*¹¹. Ce n'est pas le cas de la SQI, puisque le 1^{er} alinéa de l'article 78 de la *Loi sur les infrastructures publiques*¹² (LIP) prévoit que :

« Les membres du personnel de la Société sont nommés selon le plan d'effectifs établi par règlement de la Société. »

Cet article n'est pas modifié par le projet de loi n° 62. En l'état actuel du projet de loi, le Protecteur du citoyen n'aurait pas davantage compétence sur la SQI qu'il ne l'a actuellement.

Jusqu'à présent, le Protecteur du citoyen ne s'est pas formalisé de cette absence de compétence pour traiter les plaintes portées à l'égard de la SQI. En effet, les plaintes formulées en vertu de la LPC impliquent que l'organisme ait des interactions avec les citoyens, ce qui se produit actuellement rarement avec la SQI, et ce, en raison de la nature même de sa mission :

« La Société a pour mission, d'une part, de soutenir les organismes publics dans la gestion de leurs projets d'infrastructure publique et, d'autre part, de développer, maintenir et gérer un parc immobilier qui répond à leurs besoins, principalement en mettant à leur disposition des immeubles et en leur fournissant des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière.¹³ »

De fait, la SQI affiche sur son site Web une *Déclaration de services à la clientèle*¹⁴ dans laquelle elle expose ses services (notamment en gestion des espaces et des immeubles, de gestion de projets et d'expertise technique) ainsi que ses engagements. De plus, elle y présente la possibilité pour sa *clientèle* de formuler une plainte au Bureau des plaintes de la SQI en cas d'insatisfaction à l'égard de ses services. Considérant que sa *clientèle* est « constituée des ministères et des organismes publics¹⁵ », comme elle le précise sur la même page Web, le Protecteur du citoyen ne voyait jusqu'ici pas de nécessité à avoir compétence sur la SQI.

¹¹ *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1.

¹² *Loi sur les infrastructures publiques*, RLRQ, c. I-8.3 (ci-après « LIP »).

¹³ Article 25 de la LIP.

¹⁴ *Déclaration de services à la clientèle* de la Société québécoise des infrastructures :

sqi.gouv.qc.ca/vision/Pages/Declaration_services-a-la-clientele.aspx.

¹⁵ *Déclaration de services à la clientèle* de la Société québécoise des infrastructures, section « La satisfaction de notre clientèle : notre priorité » : sqi.gouv.qc.ca/vision/Pages/Declaration_services-a-la-clientele.aspx.

J'estime cependant que la modification qu'apporte l'article 23 du projet de loi à l'article 27 de la LIP change la donne à cet égard. En effet, cette modification donnerait désormais à la SQL le pouvoir d'acquérir **par expropriation** – aux fins du développement, du maintien et de la gestion du parc immobilier des organismes publics – tout immeuble, partie d'immeuble ou droit réel¹⁶. Dans un tel contexte, par l'ajout de ce pouvoir, la SQL serait dorénavant plus susceptible d'interagir de façon directe avec des citoyens (individus ou entreprises) qui ne font normalement pas partie de sa *clientèle*. Même si le régime établi par la nouvelle *Loi concernant l'expropriation*¹⁷, incluant les recours qui y sont prévus, deviendrait en principe applicable à la SQL, je suis d'avis que l'ajout du recours au Protecteur du citoyen serait bénéfique pour les citoyens expropriés.

En effet, le Protecteur du citoyen traite déjà des plaintes qui concernent des processus d'expropriation. Bien qu'elles ne soient pas très fréquentes, ces plaintes peuvent revêtir une importance considérable pour les citoyens expropriés. Lorsqu'il traite de telles plaintes, le Protecteur du citoyen ne vise pas à se substituer à l'organisme ou à juger du bien-fondé des décisions d'expropriation. Il s'assure plutôt, à titre d'exemples, que les processus sont respectés, ou que les délais de traitement (délais de versement de l'indemnité, délais à finaliser la transaction) sont raisonnables. Il peut aussi assister le citoyen dans ses démarches, notamment en cas de difficulté d'accès téléphonique à l'intervenant responsable de son dossier. Enfin, il peut aussi intervenir s'il constate qu'une injustice est causée à un citoyen du fait que l'organisme ou le ministère expropriant n'a pas tenu compte, dans l'établissement du montant de l'indemnité, de la situation particulière du citoyen exproprié.

Je n'entrevois pas que les plaintes à l'égard de la SQL relativement aux questions d'expropriation soient fréquentes, mais j'estime que les citoyens visés devraient pouvoir disposer d'un recours non judiciaire, simple, gratuit et sans formalisme, qui a fait ses preuves, le recours au Protecteur du citoyen.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 Que le projet de loi n° 62 soit modifié par l'ajout d'une disposition modifiant l'article 15 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (chapitre P-32) pour y ajouter « la Société québécoise des infrastructures, relativement à ses pouvoirs d'expropriation prévus à l'article 27 (1°) de la *Loi sur les infrastructures publiques* (chapitre I-8.3) ».

En terminant, je réitère que les préoccupations exprimées dans la présente, de même que les recommandations formulées, ont pour but de bonifier le projet de loi. Il est en effet dans l'intérêt public que les citoyens puissent bénéficier de services publics intègres et de qualité, et de recours accessibles. Je suivrai donc avec intérêt son cheminement, ainsi que la mise en œuvre de mes recommandations.

¹⁶ L'article 27 (1°) de la LIP tel que modifié par l'article 23 du projet de loi se lirait ainsi : « Aux fins du développement, du maintien et de la gestion du parc immobilier des organismes publics, la Société peut, sous réserve de l'article 28 :

1° acquérir de gré à gré ou **par expropriation** tout immeuble, partie d'immeuble ou droit réel; » [Notre emphase]

¹⁷ *Loi concernant l'expropriation*, RLRQ, c. E-25.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Le protecteur du citoyen,



Marc-André Dowd

- c. c. M. Jonatan Julien, ministre responsable des Infrastructures
M^{me} Sonia LeBel, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor
M. Simon Jolin-Barrette, leader parlementaire du gouvernement
M. Monsef Derraji, leader parlementaire de l'opposition officielle
M. Alexandre Leduc, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
M. Paul St-Pierre Plamondon, chef du troisième groupe d'opposition
M^{me} Caroline Bourgeois, présidente-directrice générale de la Société québécoise des infrastructures
M. Patrick Dubé, secrétaire du Conseil du trésor
M^{me} Mériem Lahouiou, secrétaire de la Commission des finances publiques
M. Philippe Brassard, secrétaire de la Commission des institutions