

CAT- 023M

C. P. PL 79

Allègement du fardeau administratif  
des organismes municipaux



Association des constructeurs  
de routes et grands travaux du Québec

ACRGTQ

# ACRGTQ mémoire

Présenté à la Commission des finances publiques,  
dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 79 :  
Loi édictant la Loi sur les contrats des organismes  
municipaux et modifiant diverses dispositions  
principalement aux fins d'allègement du fardeau  
administratif des organismes municipaux

# 2024

## Table des matières

Préambule .....	3
Commentaires généraux .....	4
Commentaires spécifiques .....	4
1. Les contrats de partenariat.....	4
1.1. L'importance de la transparence .....	5
1.2. Les principes d'économie circulaire et d'innovation .....	6
2. Commentaires et recommandations concernant l'encadrement de la gestion contractuelle des organismes municipaux .....	6
2.1. L'obligation universelle de publication sur un site Internet (article 6) .....	6
2.2. Précision des responsabilités et imputabilités (articles 14 à 17) .....	7
2.3. Favoriser une concurrence juste et équitable .....	7
2.4. Encadrement des contrats de gré à gré (articles 33 à 37) .....	8
2.5. Intégration des principes de développement durable .....	8
2.6. Imputabilité pour les rapports de gestion contractuelle (article 10) .....	9
3. Mesures favorisant les délais de paiement dans la construction.....	10
Conclusion.....	13

## Préambule

L'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ci-après « l'ACRGQTQ ») représente les entrepreneurs qui réalisent les travaux de construction de génie civil et de voirie au Québec, et ce, depuis maintenant plus de 80 ans.

Elle regroupe également l'ensemble des employeurs du secteur génie civil et voirie en vertu de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (ci-après « Loi R-20 »). À ce titre, elle représente plus de 2 600 entreprises actives au sein de l'industrie de la construction de routes, d'ouvrages de génie civil et de grands travaux, lesquelles emploient plus de 44 500 salariés ayant travaillé 39,6 millions d'heures estimées par la CCQ en 2023.

Les entrepreneurs membres de l'ACRGQTQ possèdent une expertise exceptionnelle lors de la construction d'ouvrages de génie civil et de voirie au Québec. Cette expertise, créée au fil des années et des projets fondateurs de notre société, doit être valorisée et mise à profit dans le cadre des projets de construction de tous les organismes publics, notamment les municipalités et sociétés de transport en commun.

À cet effet, l'ACRGQTQ a comme mission de veiller à ce que ses membres demeurent auprès des donneurs d'ouvrages des bâtisseurs intègres, éclairés, compétents et fiables. En accomplissant sa mission, l'ACRGQTQ s'assure que le secteur génie civil et voirie de l'industrie de la construction contribue positivement, conformément aux lois existantes, au développement des infrastructures québécoises.

## Commentaires généraux

C'est avec un grand intérêt que l'ACRGQTQ a pris connaissance du projet de loi 79, *Loi édictant la Loi sur les contrats des organismes municipaux et modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif des organismes municipaux* (ci-après le « PL79 »).

L'ACRGQTQ applaudit la volonté du gouvernement de permettre aux organismes municipaux (ci-après : « OM ») le pouvoir d'octroyer des contrats sous les modes collaboratifs et ne peut qu'être agréablement surprise de constater l'intérêt des organismes municipaux pour ces modes, qui a notamment été indiqué durant les travaux concernant le projet de loi 62. Pour l'ACRGQTQ, il s'agit d'un changement de paradigme grandement attendu par ses membres et le début, espérons-le, d'une ère de collaboration entre toutes les parties prenantes des projets publics de travaux de construction au Québec.

## Commentaires spécifiques

Bien que ce projet de loi soit accueilli favorablement et que l'adoption d'une LCOM soit souhaitable et importante pour l'industrie, certaines dispositions nécessitent cependant des clarifications ou des ajustements pour garantir leur efficacité, leur équité et leur applicabilité sur le terrain.

### 1. Les contrats de partenariat

Plusieurs recommandations formulées par l'ACRGQTQ dans son mémoire sur le PL-62 demeurent particulièrement pertinentes pour enrichir le PL-79, en ce qui concerne le nouveau pouvoir pour les OM d'octroyer des contrats de partenariat, pouvoir calqué sur 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* (ci-après : « PL62 ») sanctionné le 9 octobre dernier et pour lequel l'ACRGQTQ a eu l'opportunité d'être entendue en consultations particulières.

L'introduction des contrats collaboratifs, saluée dans le PL62, pourra bénéficier aux municipalités pour la réalisation de projets complexes, soit ceux pour lesquels l'organisme municipal n'a pas les ressources requises ou n'est pas en mesure de définir lui-même ses besoins précis, ou qui représentent des défis de conception ou de réalisation.

L'ACRGQTQ énonce, à l'instar de ses représentations pour le PL62, que les organismes municipaux devraient pouvoir bénéficier d'une approche collaborative avec l'industrie s'étendant au-delà des contrats de partenariat, afin, par exemple, de prévoir des procédures leur permettant de bénéficier des connaissances de l'industrie pour bonifier les contrats publics.

### **1.1. L'importance de la transparence**

Concernant ce point, l'ACRGQTQ considère qu'il est nécessaire que les organismes municipaux qui se prévaudront de contrats de partenariat indiquent en amont cette intention et le type de contrat collaboratif retenu pour que les entrepreneurs puissent se préparer en conséquence. Pour s'assurer que ces modes contractuels n'aient pas pour effet de restreindre la concurrence à quelques entrepreneurs disposant déjà des ressources et des connaissances nécessaires pour effectuer ce type de contrat, les entrepreneurs doivent avoir l'opportunité d'acquérir des compétences et de se former en prévision de la publication de ces appels d'offres.

De même, l'ACRGQTQ réitère l'importance qu'elle accorde à une reddition de comptes claire pour les contrats de partenariat municipaux, particulièrement ceux de grande envergure et que cette information puisse bénéficier aux autres organismes municipaux, par le biais par exemple de l'UMQ ou de la FQM. Une telle reddition de comptes permettrait de déterminer les obstacles et les meilleures pratiques dans les contrats publics, afin de pouvoir bonifier les contrats en connaissance des expériences passées. Également, en rendant cette information accessible aux organismes municipaux, ceux qui sont moins familiers avec ce type de contrat pourraient bénéficier de l'expérience des autres organismes plus expérimentés afin d'assurer un partage des meilleures pratiques entre municipalités.

## **1.2. Les principes d'économie circulaire et d'innovation**

Enfin, l'intégration des principes d'économie circulaire et d'innovation, notamment par la possibilité de proposer des variantes dans les appels d'offres, viendrait appuyer les objectifs du PL-79 en matière de modernisation et d'efficacité. Ces ajustements renforceraient la flexibilité et la durabilité des projets municipaux.

### Propositions :

- Que chaque organisme municipal doive prévoir chaque année les projets qui seront octroyés en contrat de partenariat et en faire la publication avant la publication de la procédure ouverte d'attribution du contrat;
- Prévoir que les parties à un contrat de partenariat devront remplir, à la fin du contrat ou suivant une réception de l'ouvrage, une reddition de compte concernant le projet.

## **2. Commentaires et recommandations concernant l'encadrement de la gestion contractuelle des organismes municipaux**

Le projet de loi introduit ou vient clarifier des obligations importantes, notamment concernant l'obligation pour tous les organismes municipaux d'adopter un règlement sur la gestion contractuelle qui prévoit des normes applicables à l'attribution et à l'exécution de l'ensemble de ses contrats (article 7). Cependant, plusieurs améliorations sont proposées afin de faciliter l'application de cette obligation.

### **2.1. L'obligation universelle de publication sur un site Internet (article 6)**

Actuellement, l'article 6 permet aux municipalités ne disposant pas de site Internet d'effectuer leurs publications sur un site tiers. Cette approche nuit à la transparence et à l'accessibilité d'information essentielles pour les parties intéressées. L'ACRGTO recommande d'imposer à toutes les municipalités l'obligation de posséder un site Internet

et d'y publier leurs avis et règlement sur la gestion contractuelle. Cela renforcerait l'objectif de transparence affirmé dans l'article 1.

## **2.2. Précision des responsabilités et imputabilités (articles 14 à 17)**

Lorsque des contrats sont attribués par des entités tierces comme l'Union des municipalités du Québec (UMQ) ou la Fédération québécoise des municipalités (FQM), il est impératif de définir clairement les responsabilités. Par exemple, qui sera imputable en cas d'écart entre l'appel d'offres et l'exécution? Les articles 15 et 16 mentionnent des délégations possibles à d'autres organismes, mais sans répondre à ces préoccupations.

## **2.3. Favoriser une concurrence juste et équitable**

L'inclusion des dispositions sur les appels d'offres électroniques et la qualification des entreprises est une avancée intéressante (articles 21 à 26). Toutefois, certains mécanismes qui en découlent soulèvent des questionnements. En effet, concernant la demande de prix auprès d'entrepreneurs qualifiés (articles 51 et 52), découlant du processus de ce processus de qualification, l'ACRGTQ ne voit pas l'utilité de cette modification pour les contrats de génie civil et voirie.

Pour ce secteur, le processus de qualification d'entrepreneurs est utilisé principalement dans le cadre de contrats d'infrastructures complexes qui nécessitent bien plus qu'une simple description des travaux à cette étape du processus. Au surplus, l'ACRGTQ émet une mise en garde concernant cet ajout à la qualification préalable, qui ne doit pas devenir un obstacle au libre marché au profit d'appels d'offres que l'on voudrait simplifier. Considérant que les dispositions de la LCOM trouvent application pour tous les secteurs de l'industrie de la construction, cette modification doit être reconsidérée afin de s'assurer qu'elle peut constituer un réel avantage pour tous.

Au surplus, les articles sur les comités de sélection lors de processus de qualification et nécessitent des précisions sur la sélection des membres des comités responsables (article 54). L'ajout de critères objectifs pour désigner ces membres, notamment quant aux compétences requises par rapport aux soumissions ou entrepreneurs devant être évalués, cette obligation pourrait être prévue dans le règlement de gestion contractuelle des OM.

## **2.4. Encadrement des contrats de gré à gré (articles 33 à 37)**

Les critères pour attribuer des contrats de gré à gré, notamment l'intérêt public (article 33, paragraphe 4°), sont vagues et sujets à interprétation. L'ACRGQT recommande qu'une définition plus stricte, accompagnée de directives claires pour éviter les abus.

En ce sens, l'ACRGQT tient à indiquer que bien que le pouvoir édicté par l'article 33 de la LCOM est une reprise textuelle de l'article 13 de la Loi sur les contrats des organismes publics, il est important d'indiquer que les organismes publics sont soumis à une reddition de compte lorsqu'ils utilisent cette disposition, qui doit être envoyée au Conseil du trésor. Or, il est constaté qu'une telle reddition de compte ne semble pas prévue pour les organismes municipaux.

Au surplus, les pouvoirs discrétionnaires accordés aux directeurs généraux pour attribuer certains contrats dans des situations d'urgence ou exceptionnelles (par exemple, article 33, paragraphe 1°) nécessitent des balises.

Finalement, hormis dans les situations d'urgence visées par le paragraphe 1 de l'article 33 de la LCOM, les OM devraient toujours être en mesure de publier un avis d'intention pour tout contrat qu'ils prévoient octroyer de gré à gré selon les conditions prévues à l'article 34. Exiger la publication d'avis d'intention pour tout contrat de gré à gré avant son attribution renforcerait la concurrence et limiterait les risques de favoritisme.

## **2.5. Intégration des principes de développement durable**

L'ACRGQT trouve encourageant que le projet de loi permette aux organismes municipaux de tenir compte de différents éléments de la *Loi sur le développement durable*, notamment en leur imposant de prendre en compte les principes de développement durable dans leur règlement de gestion contractuelle (article 8, paragraphe 1°), de même que de permettre que l'évaluation des besoins d'un contrat s'inscrive dans une démarche de développement durable (article 18).

Toutefois, elle est d'avis que la prise en compte du développement durable doit aller au-delà des outils d'analyse et des intentions en obligeant concrètement les organismes à effectuer la valorisation de matières résiduelles. En effet, la réforme du droit de l'environnement qui s'opère au Québec depuis plusieurs années maintenant a notamment

comme objectif une plus grande valorisation des matières résiduelles et s'inscrit dans la volonté gouvernementale de bâtir une économie verte, à laquelle les municipalités ont tout intérêt à prendre part.

Le Projet de loi en l'espèce est l'opportunité pour le gouvernement d'imposer aux organismes municipaux la prise en considération du développement durable à même les appels d'offres en prévoyant une obligation claire de valorisation de matières résiduelles.

À titre d'exemple concernant ce point, l'ACRGQTQ représente les principaux exploitants de carrières et de sablières du Québec via son Regroupement professionnel des producteurs de granulats (RPPG). Ce Regroupement est constitué de plus de 65 membres dont 60 sont propriétaires de plus de 275 carrières, sablières et gravières au Québec. Annuellement, les membres du RPPG produisent environ 75 % de la totalité du granulat fabriqué dans la province. 65 % des membres du RPPG font actuellement de la récupération et du recyclage de béton et d'asphalte. Or, aux dires de ceux-ci, l'écoulement des matières résiduelles entreposées sur leurs sites est ardu considérant que les donneurs d'ouvrage n'acceptent qu'une petite quantité de matières recyclées sur les chantiers de génie civil.

Considérant que l'ère est au changement et que la volonté du gouvernement doit être porteuse d'actions concrètes, l'ACRGQTQ recommande que les organismes municipaux soient obligés, dans le cadre de contrats de construction, à demander la valorisation de matières résiduelles, ou à justifier les motifs pour lesquels ils refusent de la faire pour certains contrats.

## **2.6. Imputabilité pour les rapports de gestion contractuelle (article 10)**

L'article 10 impose aux organismes municipaux de publier un rapport annuel sur l'application de leurs règlements contractuels. Cependant, il ne précise pas qui est responsable de sa rédaction ni quelle autorité valide son contenu. L'ACRGQTQ suggère de désigner une instance spécifique pour cette responsabilité, comme le conseil municipal.

Propositions :

- Imposer à toutes les municipalités l'obligation de posséder un site Internet et d'y publier leurs avis et règlement sur la gestion contractuelle;
- Que les organismes municipaux prévoient dans leur règlement de gestion contractuelle, des critères objectifs sur lesquels ils devront se baser pour déterminer les comités de sélection;
- Exiger qu'une reddition de compte soit effectuée par les organismes municipaux se prévalant de l'article 33 de la LCOM et prévoir qu'un avis d'intention soit toujours publié avant la conclusion du contrat, à moins d'une situation urgente.
- Ajouter dans le Projet de loi une directive afin d'obliger les organismes municipaux, dans le cadre de contrats de construction, à demander la valorisation de matières résiduelles, ou à justifier les motifs pour lesquels ils refusent de la faire pour certains contrats.
- Prévoir qu'une instance spécifique assume la responsabilité de réaliser le rapport concernant l'application du règlement sur la gestion contractuelle, comme le conseil municipal.

### **3. Mesures favorisant les délais de paiement dans la construction**

À titre de membre de la Coalition contre les retards de paiement, l'ACRGTO ne peut qu'appuyer les propos tenus dans le mémoire de cette dernière et profiter de ce forum pour réitérer la nécessité de l'adoption de dispositions visant à mettre fin aux délais de paiement abusifs dans les contrats de construction des organismes municipaux.

Ainsi, tel que le propose la Coalition, les dispositions réglementaires relatives aux délais de paiement devraient se retrouver dans un seul règlement d'application provinciale d'ordre public pour éviter que chaque organisme municipal adopte ses paramètres,

multipliant ainsi le nombre de règles applicables, les erreurs et par le fait même, amplifiant le désintérêt des entrepreneurs. Pour fins d'uniformité et de cohérence, il est important que des dispositions légales et qu'un règlement unique soient applicables pour l'ensemble des organismes municipaux du Québec.

Dans ce contexte, les parlementaires membres de la Commission de l'aménagement et du territoire doivent profiter de l'occasion que représente le PL-79 pour régler définitivement la problématique des délais de paiement dans la construction pour le volet des organismes municipaux.

L'ACRGQTQ appuie donc la Coalition contre les retards de paiements dans la construction et fait siennes ses propositions :

Propositions :

- Inclure dans le PL-79 des dispositions encadrant un calendrier de paiement et le règlement rapide des différends pour les travaux de construction des organismes municipaux comme prévu au Chapitre V.2 de la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP).
- Que le règlement d'application découlant du PL-79 et portant sur les délais de paiement soit un règlement provincial, d'ordre public, applicable à l'ensemble des organismes municipaux.

### 3. Sommaire des recommandations

En somme l'ACRGTQ recommande :

- Que chaque organisme municipal doive prévoir chaque année les projets qui seront octroyés en contrat de partenariat et en faire la publication avant la publication de la procédure ouverte d'attribution du contrat;
- Prévoir que les parties à un contrat de partenariat devront remplir, à la fin du contrat ou suivant une réception de l'ouvrage, une reddition de compte concernant le projet;
- Imposer à toutes les municipalités l'obligation de posséder un site Internet et d'y publier leurs avis et règlement sur la gestion contractuelle;
- Que les organismes municipaux prévoient dans leur règlement de gestion contractuelle, des critères objectifs sur lesquels ils devront se baser pour déterminer les comités de sélection;
- Exiger qu'une reddition de compte soit effectuée par les organismes municipaux se prévalant de l'article 33 de la LCOM et prévoir qu'un avis d'intention soit toujours publié avant la conclusion du contrat, à moins d'une situation urgente;
- Ajouter dans le Projet de loi une directive afin d'obliger les organismes municipaux, dans le cadre de contrats de construction, à demander la valorisation de matières résiduelles, ou à justifier les motifs pour lesquels ils refusent de la faire pour certains contrats;
- Prévoir qu'une instance spécifique assume la responsabilité de réaliser le rapport concernant l'application du règlement sur la gestion contractuelle, comme le conseil municipal;
- Inclure dans le PL-79 des dispositions encadrant un calendrier de paiement et le règlement rapide des différends pour les travaux de construction des organismes municipaux comme prévu au Chapitre V.2 de la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP);
- Que le règlement d'application découlant du PL-79 et portant sur les délais de paiement soit un règlement provincial, d'ordre public, applicable à l'ensemble des organismes municipaux.

## Conclusion

En conclusion, le projet de loi no 79 représente un pas en avant pour améliorer la gestion contractuelle des municipalités. Toutefois, les ajustements suggérés ici visent à renforcer la transparence, l'équité et l'efficacité des processus tout en assurant leur applicabilité pratique.

L'ACRGQTQ se tient à la disposition des membres de l'Assemblée nationale pour participer aux consultations et contribuer à l'amélioration de cette législation essentielle pour nos communautés.

Pour ces raisons, il apparaît nécessaire que quelques éclaircissements soient apportés.

Nous vous remercions de l'opportunité de soumettre nos commentaires et de l'attention de que vous porterez à ceux-ci.

