



**Mémoire soumis à la Commission d'enquête
sur l'octroi et la gestion des contrats publics
dans l'industrie de la construction.**

par

Le Bureau des soumissions déposées du Québec

Le 8 juillet 2014



Table des matières

1 - QUI EST LE BUREAU DES SOUMISSIONS DÉPOSÉES DU QUÉBEC?	2
Recommandation 1	4
2 - NOTRE MISSION	4
3 - LA LÉGITIMITÉ DU BSDQ	5
LES RÈGLES DE GOUVERNANCE	7
4 - ÉTUDE SUR LE BSDQ COMMANDÉE PAR LE MINISTRE DU TRAVAIL.....	8
5- LES UTILISATEURS DU BSDQ	9
<i>LA TAILLE DES ENTREPRISES.....</i>	<i>10</i>
<i>LES SECTEURS D'ACTIVITÉ.....</i>	<i>11</i>
<i>LES DÉTENTEURS DE LICENCES ET LES ENGAGEMENTS AU BSDQ</i>	<i>12</i>
6 - FONCTIONNEMENT.....	13
6.1 - CONDITIONS D'APPLICATION	13
6.2 - ENGAGEMENT DES ENTREPRENEURS.....	15
6.3 - INSCRIPTION DES PROJETS.....	15
6.4 - CHOIX DES ENTREPRENEURS	15
6.5 - MODE DE SOUMISSION	16
6.6 - LA TRANSMISSION ÉLECTRONIQUE DES SOUMISSIONS (TES).....	16
6.7 - TYPES DE PROJET RÉGIS PAR LE BSDQ.....	16
7 – MANDAT.....	17
<i>LE MANDAT DU BSDQ.....</i>	<i>17</i>
<i>DISCIPLINE.....</i>	<i>17</i>
<i>LE RÔLE DU BSDQ</i>	<i>18</i>
<i>OUVERTURE DES MARCHÉS.....</i>	<i>18</i>
<i>RÉDUCTION DES RISQUES DE COLLUSION</i>	<i>19</i>
8 - LE CODE DE SOUMISSION	20
9 - LE BSDQ – DE NOMBREUX AVANTAGES POUR LES MAÎTRES DE L'OUVRAGE, LES PROFESSIONNELS ET LES ENTREPRENEURS GÉNÉRAUX.....	23
10 - L'OCTROI DU CONTRAT AU PLUS BAS SOUMISSIONNAIRE CONFORME	26
Recommandation 2	28
Recommandation 3	29
11 - SYSTÈME DE TRANSMISSION ÉLECTRONIQUE DES SOUMISSIONS AU MAÎTRE DE L'OUVRAGE (TES MO)	30
Recommandation 4	31
12 - LE RÔLE DU BSDQ AUJOURD'HUI ET DEMAIN	31
DOCUMENTS DE RÉFÉRENCES.....	33

MÉMOIRE À LA COMMISSION CHARBONNEAU

Madame la Présidente,
Monsieur le Commissaire,

C'est avec plaisir que nous vous transmettons le mémoire du Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) dans le cadre des consultations publiques initiées par la Commission. Nous avons décidé d'intervenir comme citoyen corporatif parce que nous jugeons important de nous associer aux différents intervenants qui dénoncent les agissements de certains qui sont contraires à l'intérêt public et à celui de tous ceux que nous représentons. Nous profitons de cette opportunité pour présenter notre organisme qui joue un rôle de premier plan dans le processus de soumission de l'industrie de la construction depuis plus de 47 ans.

Nous disposons d'une expertise pointue dans le domaine des soumissions et c'est dans ce contexte que nous vous rencontrerons dans les mois qui viennent. Depuis le début de ses travaux, la Commission a sollicité le BSDQ à plusieurs occasions pour obtenir des données ou des explications sur son fonctionnement. Nous sommes conscients que le BSDQ est unique en soi, que la très grande majorité des entrepreneurs apprécient son apport et que certains le contestent. Votre équipe de recherchistes et d'enquêteurs pourra en témoigner. Finalement, nous croyons sans fausse prétention que nous faisons partie de la solution recherchée pour contrer la collusion et améliorer l'offre de service dans l'industrie.

1 - QUI EST LE BUREAU DES SOUMISSIONS DÉPOSÉES DU QUÉBEC?

Le BSDQ est un organisme privé, sans but lucratif, dont les racines datent des années cinquante. Dès cette époque, les opinions convergent chez les entrepreneurs spécialisés : l'accès aux marchés de la construction, en particulier dans les secteurs institutionnel, commercial et industriel doit être facilité et le marchandage des prix doit cesser. Pour y arriver, l'industrie doit se doter d'un système qui

encadrera le processus de soumission, puis établir des règles claires et faire en sorte que tous s'engagent à les respecter. L'initiative vient d'un groupe d'entrepreneurs en électricité et en plomberie qui, réunis au sein de leur corporation respective, créent en 1957 le premier bureau des soumissions. L'entente conclue par la suite par la Corporation des maîtres électriciens du Québec (CMEQ), la Corporation des maîtres mécaniciens du Québec (CMMTQ) et l'Association de la construction de Montréal (ACM) s'étend aux régions de Québec en 1960, puis à celles de la Mauricie et de l'Outaouais en 1963. Le BSDQ apparaît dans sa forme actuelle en 1967, avec l'établissement d'un réseau de bureaux de dépôt dans les principales villes de la province.

Ce rayonnement résulte d'une entente conclue entre la CMEQ, la CMMTQ et la Fédération de la construction du Québec qui deviendra plus tard l'Association de la construction du Québec (ACQ), ci-après appelés les Parties. La même entente est enrichie trois ans plus tard avec l'assujettissement, à l'échelle provinciale, des travaux de mécanique et d'électricité, exclusifs et non exclusifs aux membres de la CMEQ et de la CMMTQ. L'assujettissement s'étend à d'autres travaux spécialisés, sur une base régionale, à des groupes d'entrepreneurs qui en font la demande.

Le système mis sur pied s'enracine rapidement dans les habitudes des entrepreneurs alors que le réseau continue de s'étendre à travers le Québec. Le BSDQ ouvrira jusqu'à 19 bureaux régionaux au Québec et exploitera ceux-ci jusqu'en 2008, année de l'entrée en fonction de la Transmission électronique des soumissions (TES). Bien que leur nombre ait été réduit en raison de l'abandon du dépôt sous enveloppe à la faveur du dépôt électronique exclusif, le BSDQ assure encore aujourd'hui une importante présence physique sur l'ensemble du territoire.

La chronologie des événements sur les ententes portant sur le BSDQ est décrite aux pages 3, 4 et 5 du Rapport sur le Bureau des soumissions déposées du Québec.¹ Plusieurs rapports ont été produits sur le BSDQ au fil des années. Certains étaient favorables à son existence, d'autres étaient plus critiques. Le plus crédible d'entre tous, en raison de l'indépendance de ses auteurs est, sans contredit, celui du ministère du Travail que nous appellerons le « Rapport Pelletier » et auquel nous référerons à plusieurs reprises dans notre mémoire.

Nous faisons nôtres les commentaires de la Corporation des maîtres électriciens du Québec et de la Corporation des maîtres en tuyauterie du Québec, concernant le statut et le mandat du BSDQ. Notre support s'étend à la notion d'assise légale qui consacre la légitimité du BSDQ et qui assure son bon fonctionnement pour le bénéfice de tous les intervenants concernés.

RECOMMANDATION 1

« Que soient préservés le statut et le rôle actuels du BSDQ, ainsi que son assise issue de la Loi sur les maîtres électriciens et la Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie »

2 - NOTRE MISSION

La mission du BSDQ est « *de recevoir et d'acheminer des soumissions d'entrepreneurs spécialisés de l'industrie de la construction, qui œuvrent sur le territoire québécois, afin de permettre aux entrepreneurs généraux et spécialisés, et ultimement aux propriétaires, de bénéficier des bienfaits d'une saine concurrence* ». Pour réaliser cette mission, le BSDQ s'est doté d'un code de soumission² visant :

- à faire en sorte que la personne qui reçoit des soumissions puisse les comparer entre elles;

¹ Ministère du Travail, Direction des politiques de la construction et des décrets. Rapport sur le Bureau des soumissions déposées du Québec, juin 2004

² Bureau des soumissions déposées du Québec, Code de soumission en vigueur le 1^{er} février 2013, préambule.

- à assainir la concurrence en assurant la personne qui reçoit des soumissions que les différents soumissionnaires ont fait un effort sérieux pour fournir leur meilleur prix dès le dépôt de leur soumission;
- à déterminer des règles de soumission communes à tout appel d'offres de façon à améliorer les services offerts au public, aux personnes qui demandent des soumissions et aux entrepreneurs qui soumissionnent ou qui reçoivent des soumissions;
- à permettre au public et particulièrement au maître de l'ouvrage de bénéficier des bienfaits d'une saine concurrence et à les protéger contre des abus dans le processus de soumission et d'attribution de contrats.

3 - LA LÉGITIMITÉ DU BSDQ

L'objectif de se doter d'un système qui encadre le processus de soumission prévoyant des règles précises, justes et équitables et faire en sorte que tous s'engagent à le respecter a été atteint. Le Québec devance le reste du territoire nord-américain quant à l'application de dispositions qui régissent le processus de soumission et le comportement des entrepreneurs spécialisés et généraux. En ce sens, le choix de se donner un cadre légal ne nous marginalise pas par rapport aux autres, il nous distingue d'eux. D'ailleurs, il faut reconnaître que plusieurs principes qu'on retrouve dans le Code de soumission sont les mêmes que ceux appliqués dans le secteur public.

Le caractère privé de l'entente-cadre ayant conduit à la création et à la mise en place du BSDQ n'a pas empêché sa contribution importante à l'industrie de la construction, au contraire. Nous ne sommes toutefois pas à l'abri d'une intervention gouvernementale qui pourrait avoir un impact négatif sur notre système de soumission. À notre avis, ce n'est pas souhaitable.

Le BSDQ jouit d'assises légales solides. À plusieurs occasions, les tribunaux ont statué que le système mis en place était « *d'intérêt public* » compte tenu des services qu'il rend à la collectivité. En d'autres termes, toutes les parties engagées dans un processus d'appel d'offres tirent profit de l'application du système de dépôt des soumissions du BSDQ : non seulement les entrepreneurs soumissionnaires, mais aussi les propriétaires (maîtres de l'ouvrage), les architectes, les ingénieurs, de même que les entrepreneurs généraux. Durant les années 90, la légitimité de l'existence du BSDQ a été mise à l'épreuve devant les différents tribunaux et même devant le Bureau de la concurrence.

En 1995, un groupe de 14 entrepreneurs généraux de la région de Montréal déposaient une requête pour jugement déclaratoire à la Cour supérieure. Cette requête visait à faire invalider les ententes sur le BSDQ et son Code de soumission. Elle a été rejetée par l'Honorable Jean Normand. La cour conclut à la légitimité de l'existence du BSDQ et souligne le caractère d'ordre public des dispositions du Code.³

Face à cet échec, les requérants décident de porter la cause en Cour d'appel du Québec. Le 28 janvier 1998⁴, la requête est encore une fois rejetée, cette fois par les juges Roger Chouinard, Louise Mailhot et Robert Pigeon. Ce jugement est en annexe au mémoire. Par la suite, les requérants demandent l'autorisation d'en appeler à la Cour suprême du Canada, laquelle fut rejetée le 13 août 1998 par les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et Bastarache. (Copie de la décision en annexe) Durant ces procédures, les requérants s'organisent et créent la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec (CEGQ). Cette dernière prend en quelque sorte le relais et s'adresse au Bureau de la concurrence en 1997 et porte plainte contre le BSDQ pour dénoncer les présumées pratiques anticoncurrentielles prescrites par le Code de soumission.

³ Cour supérieure, Alta -c- CMMTQ, 27 juillet

⁴ 1995 Alta -c- CMMTQ (1998) R.J.Q.387

Le Bureau de la concurrence amorce dès lors son enquête pour l'abandonner le 14 décembre 1998, reconnaissant du même coup la légitimité du BSDQ et de ses règles⁵. Malgré toutes ces décisions, la CEGQ multiplie encore aujourd'hui ses actions afin de discréditer le BSDQ et son Code.

LES RÈGLES DE GOUVERNANCE

La portée de l'entente-cadre entre les trois Parties concernant le BSDQ, la nature de son mandat et l'importance de ses engagements envers les utilisateurs du système de soumission ont imposé, dès sa mise en place, l'application de règles et de normes que nous associons aujourd'hui à la « gouvernance ».

En référence aux principes de gouvernance généralement reconnus, le BSDQ applique les procédures strictes dans le but de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer que les risques sont bien gérés et que les ressources sont utilisées dans un esprit responsable. Le BSDQ veille au respect des « ayants droits » et à faire en sorte que leurs voix soient entendues dans la conduite des affaires. L'entente-cadre détermine entre autres, la composition et le rôle du Comité de gestion provincial, les règles de modification de l'entente-cadre, les règles d'organisation et de régie interne, la nomination du président, etc.

De façon concrète, toutes les décisions prises au BSDQ le sont par les personnes autorisées, selon les mécanismes prévus, dans les délais impartis et dans le respect des personnes concernées. Nous affirmons que les règles de gouvernance appliquées au BSDQ respectent en tous points les principes fondamentaux de responsabilité, de transparence, d'état de droit et de participation.

⁵ Bureau de la concurrence, Enquête sur le BSDQ et al., 1998

4 - ÉTUDE SUR LE BSDQ COMMANDÉE PAR LE MINISTRE DU TRAVAIL

Le Rapport Pelletier auquel nous avons précédemment fait référence a été commandé par le ministre du Travail en 2004 à la suite, entre autres, des pressions exercées par la CEGQ sur l'appareil politique. Le Rapport Pelletier a été très favorable au BSDQ. Cinq recommandations en ont découlé et elles ont toutes été accueillies positivement par les Parties à l'entente.

Recommandation 1 : Que le ministre suggère aux Parties qu'il serait pertinent d'assurer une représentation appropriée des entrepreneurs généraux au sein des instances du BSDQ

L'ACQ est une association qui représente à la fois entrepreneurs généraux et spécialisés. C'est à l'intérieur de cette association que les entrepreneurs généraux peuvent discuter des règles du Code du BSDQ et y proposer des amendements. L'ACQ a créé un comité pour les entrepreneurs généraux, un autre pour les entrepreneurs spécialisés et un comité de supervision des activités du BSDQ formé des deux catégories d'entrepreneurs. En outre, la délégation de l'ACQ au sein de comité de gestion provincial du BSDQ est, depuis 2006, constituée en majorité d'entrepreneurs généraux (3 sur 4).

Recommandation 2 : Que le ministre suggère aux Parties de recourir à des services de médiation afin de favoriser un rapprochement entre les Parties et la recherche de solutions. À cet effet, le Ministère pourrait leur offrir les services de son personnel spécialisé.

Les Parties ont donné suite à cette recommandation.

Recommandation 3 : Que le ministre indique aux Parties la nécessité d'encadrer davantage le processus d'assujettissement et de désassujettissement des spécialités au BSDQ et celle d'instaurer un mécanisme formel de consultation de l'ensemble des entrepreneurs concernés.

Cette recommandation visait particulièrement les spécialités architecturales dont l'assujettissement relève de la volonté des entrepreneurs représentés par l'ACQ. Cette dernière a donné suite à la

recommandation et a fait le nécessaire pour encadrer davantage le processus. Nous vous référons à la page 21 du document « Un service à découvrir »⁶ pour plus de précision sur l'assujettissement des spécialités aux règles du Code de soumission.

Recommandation 4 : Que le ministre suggère aux Parties de revoir à la hausse le seuil de 10 000 \$ à partir duquel les soumissions doivent respecter les dispositions du Code.

Le seuil de 10 000 \$ a été haussé à 20 000 \$ dans le cadre d'une entente portant sur des modifications au Code de soumission dont l'entrée en vigueur était le 1^{er} juin 2008.

Recommandation 5 : Que le ministre suggère aux Parties de revoir le seuil de 50 000 \$ rendant obligatoire un cautionnement de soumission, afin qu'il soit adapté à la réalité du marché de chacune des spécialités assujetties.

Le seuil de 50 000\$ a été haussé à 100 000 \$ dans le cadre de l'entente citée plus haut.

5- LES UTILISATEURS DU BSDQ

Au fil des ans, certains ont tenté de provoquer un débat concernant le nombre d'entrepreneurs qui se sont engagés à respecter les règles du BSDQ par rapport à l'ensemble des entreprises qui détiennent une licence émise par la Régie du bâtiment du Québec (RBQ), la Corporation des maîtres électriciens du Québec (CMEQ) ou la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (CMMTQ). Leur prétention était et est toujours à l'effet que les règles de fonctionnement du BSDQ et l'exigence d'une garantie de soumission font en sorte qu'une très grande majorité d'entrepreneurs spécialisés ne peuvent utiliser les services du BSDQ.

Le Comité Pelletier a démontré qu'il en était tout autre. Nous citons le dernier paragraphe de la page 17 dudit rapport :

⁶ BSDQ - Un service à découvrir, guide d'introduction au Bureau des soumissions déposées du Québec, septembre 2012

« En conclusion, le fait d'utiliser un système formel de soumission pour des contrats d'une valeur de 10 000 \$ et plus exige des entrepreneurs spécialisés des ressources et une structure minimale dont ils ne disposent pas tous, compte tenu de la taille de la plupart des entreprises de construction au Québec. Il n'est pas étonnant de constater que les entreprises spécialisées engagées au BSDQ sont de plus grande taille et qu'elles représentent environ 20 % des entreprises spécialisées du Québec. Ce n'est donc pas l'existence du BSDQ et de son Code de soumission qui limite l'accès à ces contrats, mais bien les caractéristiques des entreprises de construction, notamment leur taille, qui font en sorte qu'une forte proportion d'entre elles ne soumissionne pas sur des travaux de l'envergure de ceux assujettis au BSDQ ».

Bon an mal an, près de 6 000 entreprises sont « engagées » au BSDQ, soit 4 250 spécialisés et 1 750 généraux. Quel est le profil de ces entreprises ? Ce sont celles qui ont un statut « d'employeur » auprès de la Commission de la construction du Québec (CCQ), qui détiennent une licence avec une ou des spécialités correspondantes à celles assujetties au Code de soumission, qui réalisent des travaux dans les secteurs commercial, institutionnel, industriel et génie civil, lorsque requis par le maître de l'ouvrage ou lorsque les conditions prévues à l'article B-2 du Code de soumission s'appliquent. (Voir section 6.1 du présent mémoire)

Est-ce que les paramètres utilisés par le Comité Pelletier en 2004 tiennent toujours aujourd'hui ? Nous répondons de façon affirmative à cette question, et examinons à cet effet certaines statistiques produites par des organismes d'application de lois et règlements québécois.

LA TAILLE DES ENTREPRISES

Au cours des 10 dernières années, la taille moyenne des entreprises est demeurée la même malgré l'augmentation globale des heures connue durant la période.⁷ Ainsi, 82 % des 25 252 entreprises enregistrées à la CCQ en 2012 ont employé 5 salariés et moins, un pourcentage constant depuis 2003.

⁷ CCQ - Statistiques annuelles de l'industrie de la construction, Tableau A

Au cours de la même année, 9,3 % des entrepreneurs ont employé de 6 à 10 salariés, 5,7 % de 11 à 25 salariés, 1,9 % de 26 à 50 salariés et 1 % plus de 50 salariés. La moyenne annuelle des heures enregistrées pour l'ensemble des entreprises a été de 6 535. Si on accepte la prémisse selon laquelle une entreprise qui emploie 5 salariés ou moins en moyenne annuellement est moins susceptible de soumissionner sur des projets transitant par le BSDQ, ce sont plus de 20 720 employeurs qui sont visés.

Au moment de la préparation du présent mémoire, la Commission de la construction du Québec n'avait pas publié les chiffres relatifs au nombre et à la proportion des employeurs ayant déclaré des heures en 2013, par tranche d'heures et selon le métier. Il s'agit d'une référence utile qui permet de déterminer, par métier, le nombre d'entreprises susceptibles de s'engager au BSDQ. Nous pourrions produire l'information ultérieurement s'il y a lieu. Entretemps, signalons à titre d'exemple qu'en 2012, 88 % des entrepreneurs en maçonnerie inscrits à la CCQ ont employé 5 salariés et moins, 83 % des entrepreneurs en couverture, 79 % des entrepreneurs électriciens, 83 % des entrepreneurs en acier d'armature, 92 % des entrepreneurs en peinture, 92 % des entrepreneurs en pose de systèmes intérieurs, 70 % des maîtres mécaniciens en tuyauterie, etc. Le marché potentiel du BSDQ a été éloquentement illustré dans le rapport Pelletier.⁸

LES SECTEURS D'ACTIVITÉ

Les secteurs pour lesquels le BSDQ reçoit le plus de soumissions sont le commercial, l'institutionnel et l'industriel. Vient ensuite le secteur du génie civil et voirie pour quelques spécialités assujetties, dont l'éclairage extérieur, l'acier de structure et l'acier d'armature. Finalement, très peu de soumissions sont déposées au BSDQ pour le secteur résidentiel faute de la présence des conditions d'application. Ainsi, si on prend en compte le nombre (9 153)⁹ d'entrepreneurs qui œuvrent exclusivement dans les

⁸ MTQ - Rapport sur le BSDQ, Tableau 1, page 22

⁹ CCQ - Statistiques annuelles de l'industrie de la construction, Tableau B-4

secteurs génie civil et voirie ou résidentiel, ce sont presque autant d'entreprises qui ne sont pas susceptibles d'utiliser les services du BSDQ.

LES DÉTENTEURS DE LICENCES ET LES ENGAGEMENTS AU BSDQ

Pour la période 2012-2013, il y avait plus de 44 000 détenteurs d'une licence d'entrepreneur émise par la RBQ, la CMEQ et la CMMTQ.¹⁰ D'autre part, 25 252 employés étaient inscrits à la CCQ.¹¹ Considérant le nombre d'entrepreneurs engagés au BSDQ mentionné précédemment, il est hasardeux de tenter de faire un lien entre les statistiques produites par les trois organismes.¹²

Par exemple, plus de 25 703 entreprises détiennent la licence de la sous-catégorie 7 (isolation, étanchéité, couvertures et revêtement extérieur). Or, il n'y avait en 2012 que 933 employés inscrits à la CCQ qui ont enregistré des heures pour le métier de couvreur. Au BSDQ, 184 entreprises étaient « engagées » dans cette spécialité assujettie.

Dans le domaine de la peinture, 27 161 entreprises détenaient la licence de la sous-catégorie 9 (travaux de finition), 1 951 d'entre elles avaient enregistré des heures à la CCQ et 345 étaient engagées au BSDQ. Toutes proportions gardées, il en est ainsi pour toutes les sous-catégories de licences.

Il est aussi important de rappeler qu'il y a 13 sous-catégories de licences pour lesquelles il n'y a pas de spécialité correspondante assujettie au Code de soumission.¹³ Nous relevons à titre d'exemples celles des travaux d'emplacement (20 242), de charpente de bois (8 037), d'installations spéciales préfabriquées (16 359), de systèmes d'assainissement autonomes (5 147), etc.

Finalement, nous devons également soustraire du marché potentiel du BSDQ tous les détenteurs de licence qui sont actifs dans le domaine du service qui n'œuvrent pas dans celui de la construction proprement dite. Nous ne sommes pas en mesure de quantifier les entreprises visées, mais elles sont

¹⁰ RBQ - Rapport annuel de gestion 2012-2013, annexe3, Tableau 3

¹¹ CCQ - Statistiques annuelles de l'industrie de la construction, Tableau B-1

¹² BSDQ - Tableau 2, Nombre d'entrepreneurs inscrits auprès des organismes.

¹³ BSDQ - Tableau 1, sous-catégories de licence dont les travaux ne sont pas assujettis au Code de soumission du BSDQ

nombreuses et on les retrouve dans des domaines d'activités tels l'électricité, la plomberie, le chauffage, la réfrigération, la ventilation, etc.

Comme nous le constatons à partir des statistiques compilées par la RBQ et la CCQ, le nombre d'entrepreneurs susceptibles de présenter leurs soumissions via le BSDQ ne correspond pas à tous les détenteurs d'une licence mais, à ceux dont on a présenté le profil à la page 9.

6 - FONCTIONNEMENT

Le BSDQ a mis en place les structures et mécanismes nécessaires à l'application des règles du Code de soumission qui font l'objet d'une entente entre les représentants de l'industrie de la construction du Québec que sont l'ACQ, la CMEQ et la CMMTQ.

Le fonctionnement détaillé du BSDQ est décrit dans le guide d'introduction intitulé « *Un service à découvrir* » qui a été publié en septembre 2012. Nous avons jugé utile de vous y référer et de le joindre en annexe au mémoire.

Certains points méritent toutefois d'être soulignés.

6.1 - CONDITIONS D'APPLICATION

Les règles du Code de soumission s'appliquent seulement lorsque les conditions prévues aux articles B-1 ou B-2 du Code de soumission sont remplies. Voici ce que ces articles prévoient.

B-1 LORSQUE REQUIS PAR LE MAÎTRE DE L'OUVRAGE

Les présentes règles s'appliquent obligatoirement à toute soumission adressée à un entrepreneur destinataire et visant les travaux pour lesquels le maître de l'ouvrage demande que le présent Code s'applique, peu importe la nature des travaux et quels qu'en soient le prix et les conditions.

B-2 LORSQUE NON REQUIS PAR LE MAÎTRE DE L'OUVRAGE

Les présentes règles s'appliquent obligatoirement, même lorsque le maître de l'ouvrage ne demande pas qu'elles s'appliquent, à toute soumission visant les travaux de l'une des spécialités assujetties décrites à l'Annexe I du présent Code, lorsqu'elle s'adresse à un entrepreneur destinataire et si les quatre conditions suivantes sont rencontrées :

- a) lorsque les travaux doivent être exécutés sur le territoire du Québec;
- b) lorsque plus d'une offre est demandée. Il est considéré que plus d'une offre est demandée lorsque plus d'un soumissionnaire est appelé à présenter une soumission pour une spécialité assujettie. Est considérée comme étant un appel d'offres toute invitation à soumissionner sous quelque forme que ce soit ou la remise ou la mise en disponibilité des documents de soumission;
- c) lorsque le prix de la soumission pour la spécialité assujettie est égal ou supérieur à la somme de 20 000 \$;
- d) lorsque les documents de soumission permettent la présentation de soumissions comparables, et ce, même si une visite des lieux est nécessaire.

Sont considérés comme des documents de soumission permettant la présentation de soumissions comparables, ceux qui, bien qu'incomplets, permettent aux soumissionnaires, vu les codes, normes, règles de l'art et particularités applicables aux travaux de la spécialité assujettie, de répondre à l'appel d'offres par des soumissions qui peuvent en définitive être comparées sur la base de leur prix.

Ne sont pas considérés comme des documents de soumission permettant la présentation de soumissions comparables, ceux qui requièrent des soumissionnaires de proposer et de participer de façon significative à la conception d'un ouvrage et qui nécessitent de leur part de spécifier les travaux qu'ils proposent d'exécuter.

6.2 - ENGAGEMENT DES ENTREPRENEURS

Pour utiliser les services du BSDQ, les entrepreneurs doivent signer l'engagement prévu aux articles C-1 ou C-2 du Code, signer le protocole d'utilisation de la TES et détenir une licence valide d'entrepreneur en construction au Québec.

6.3 - INSCRIPTION DES PROJETS

L'inscription des projets au BSDQ peut être faite par n'importe qui selon l'article suivant du Code

E-1.1 INSCRIPTION D'UN PROJET

La demande d'ouverture d'un dossier, quant à un projet, peut être présentée au BSDQ par toute personne intéressée. Suite à l'obtention des informations nécessaires, le BSDQ ouvre le dossier et inscrit le projet visé dans la TES.

Aucune soumission ni aucun cautionnement de soumission ne peuvent être déposés à moins que le projet visé n'ait été préalablement inscrit par le BSDQ, dans le délai et selon la procédure établie par le BSDQ pour l'utilisation de la TES.

6.4 - CHOIX DES ENTREPRENEURS

Le Code de soumission permet aux entrepreneurs spécialisés d'adresser leur soumission aux entrepreneurs destinataires de leur choix. Ils peuvent choisir ceux-ci à l'aide du répertoire du BSDQ, de leur propre liste d'entrepreneurs et de la liste de ceux qui ont manifesté leur intérêt à soumissionner. De leur côté, les entrepreneurs destinataires peuvent choisir les entrepreneurs spécialisés avec qui ils désirent faire affaire parmi ceux qui leur ont destiné une soumission, incluant ceux qu'ils ont eux-mêmes invités à leur donner un prix au BSDQ. Il n'y a pas de limite au nombre d'entrepreneurs spécialisés qui peuvent être invités par les entrepreneurs généraux.

Le maître de l'ouvrage peut aussi fournir au BSDQ une liste restreinte d'entrepreneurs spécialisés et généraux autorisés à soumissionner. Des précisions sont données à l'article E-5 du Code.

6.5 - MODE DE SOUMISSION

De 1967 à 2008, seul le mode de soumission sous enveloppe était possible au BSDQ. En août 2008, le mode de soumission électronique a été mis en service. Les deux possibilités de dépôt ont coexisté jusqu'au 31 janvier 2013, le temps de permettre aux entrepreneurs de faire le passage à l'électronique. Depuis le 1^{er} février 2013, seul le mode de dépôt électronique via la TES demeure disponible.

6.6 - LA TRANSMISSION ÉLECTRONIQUE DES SOUMISSIONS (TES)

La TES a été développée par le BSDQ afin de rendre plus performant le système de soumission, de réduire les coûts d'utilisation, de sauver du temps aux utilisateurs et finalement, de rendre le système encore plus accessible.¹⁴

Comme indiqué précédemment, le BSDQ a déjà exploité jusqu'à 19 bureaux de dépôt sur le territoire québécois. Avec la TES, tous les entrepreneurs peuvent maintenant déposer des soumissions ou en prendre possession sans avoir à se déplacer. L'accès à la TES se fait par Internet et ne requiert qu'un code d'utilisateur et un mot de passe. Le système est hébergé dans un site de haut niveau et il est aussi sécuritaire que les systèmes bancaires. Il s'agit d'un système très sophistiqué, mais très simple à l'utilisation. La transition à la TES s'est faite très rapidement pour la très grande majorité des entrepreneurs et son utilisation est devenue la seule façon de transiger au BSDQ.

6.7 - TYPES DE PROJET RÉGIS PAR LE BSDQ

Jusqu'au 31 janvier 2013, tant les projets dont les soumissions des entrepreneurs spécialisés étaient adressées aux entrepreneurs généraux que ceux dont les soumissions d'entrepreneurs spécialisés

¹⁴ BSDQ - Communiqué - Le nouveau système de transmission électronique des soumissions (TES)

étaient adressées aux maîtres de l'ouvrage étaient traités par le BSDQ, lorsque les conditions d'application étaient remplies.

Depuis le 1^{er} février 2013, les projets dont les soumissions d'entrepreneurs spécialisés sont adressées directement au maître de l'ouvrage lorsqu'il n'y a pas d'entrepreneur général au projet, sont exclus de l'application des règles du Code de soumission du BSDQ. Cependant, le BSDQ offre toujours aux maîtres de l'ouvrage la possibilité d'utiliser ses services pour recevoir leurs soumissions avec un système équivalent à la TES, la TES-MO, sujet que nous traitons plus loin.

7 – MANDAT

LE MANDAT DU BSDQ

Le BSDQ a été créé dans le but d'assurer l'établissement et le maintien de relations harmonieuses entre les entrepreneurs en construction lorsqu'un appel d'offres est lancé. Son objectif principal est d'assainir la concurrence et de protéger les entrepreneurs contre les pratiques déloyales. Pour y parvenir, il réglemente l'ensemble des activités qui entourent une soumission. Il s'assure de l'application de règles équitables et uniformes pour tous ses usagers.

Le BSDQ jouit d'assises légales solides. Les tribunaux ont statué que le système était « d'intérêt public »¹⁵ compte tenu des services qu'il rend à la collectivité.

DISCIPLINE

Pour assurer le bon fonctionnement du système de soumission, les Parties se sont donné un processus disciplinaire dont les sanctions peuvent aller d'une simple lettre de réprimande jusqu'à une poursuite devant les tribunaux.

¹⁵ Alta -c- CMMTQ (1998) R.J.Q. 387.

Ainsi, quiconque enfreint une règle du Code de soumission peut faire l'objet d'une plainte, peut être traduit devant le comité de discipline de l'une des Parties à l'entente, soit l'ACQ, la CMEQ ou la CMMTQ, et se faire imposer une sanction. Suivant un processus rigoureux, il appartient au Service d'application du BSDQ de procéder aux enquêtes pour toute plainte formulée. Il collecte l'information nécessaire à l'ouverture d'un dossier et transmet le résultat de ses recherches sous forme de rapport d'enquête à la Partie concernée à laquelle se rapporte l'entrepreneur visé par la plainte. Le BSDQ agit à titre de personne-ressource auprès des comités de discipline des Parties.

Il est important de savoir qu'il ne rend aucune décision, n'émet aucune opinion et ne formule aucune recommandation, garantissant ainsi son indépendance face aux comités de discipline.

LE RÔLE DU BSDQ

Le BSDQ est un organisme d'application des règles établies par le Code et de gestion du processus de soumission. En essence, son rôle consiste à recevoir les soumissions transmises via la TES (Transmission électronique des soumissions) par les entrepreneurs spécialisés et à les rendre disponibles aux entrepreneurs destinataires (généraux) qui sélectionnent les entrepreneurs spécialisés de leur choix et soumettent leur proposition au maître de l'ouvrage. Il offre un encadrement transparent au processus de soumission et donne une chance égale à tous les entrepreneurs de se positionner avantageusement lorsqu'un projet de construction est lancé.

OUVERTURE DES MARCHÉS

Le BSDQ agit comme stimulant à la concurrence et favorise l'émergence des entrepreneurs spécialisés les plus motivés. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène. Soulignons entre autres la promotion du projet sur son Babillard électronique qui est régulièrement consulté par les entrepreneurs spécialisés. Les dispositions du Code du BSDQ encouragent également les entrepreneurs à soumissionner sur des projets sachant qu'elles imposent des règles qui assurent une saine concurrence entre eux. Ces derniers sont de plus incités à donner leur meilleur prix parce que les règles interdisent la succession

d'offres et de contre-offres entre entrepreneurs généraux et spécialisés (marchandage). Elles permettent donc un traitement équitable de tous les participants à un appel d'offres, tout en assurant le dépôt du prix le plus bas que puisse offrir le soumissionnaire. Finalement, l'implantation de la TES qui a connu un succès instantané auprès des soumissionnaires en raison de son efficacité et de sa robustesse a facilité la préparation et la transmission des soumissions pour tous les usagers. C'était là un des objectifs que nous visions par la venue de la soumission électronique.

RÉDUCTION DES RISQUES DE COLLUSION

Il est difficile d'éliminer complètement la collusion. Quelle que soit la qualité des systèmes mis en place, l'intervention de l'homme constituera toujours un risque à la tricherie. Il faut donc prévoir des mécanismes qui réduisent ce risque au minimum et nous croyons fermement que le BSDQ y contribue. La solution pour y arriver n'est pas simple. En fait, pour être efficace, elle doit être composée de nombreux éléments ayant chacun leur impact.

Le processus de soumission et le personnel du BSDQ sont assujettis à la plus stricte confidentialité. Seules les informations nécessaires à la gestion de la réception et à la mise en disponibilité des soumissions sont accessibles au personnel attitré du BSDQ avant la date et l'heure de clôture chez le maître de l'ouvrage. C'est donc dire qu'aucune donnée sur le contenu des soumissions n'est accessible avant ce moment. Par ailleurs, la TES offre un niveau de sécurité comparable à celui des transactions bancaires effectuées sur Internet.

Le risque pour l'entrepreneur de faire l'objet d'une plainte pour avoir enfreint le Code de soumission, d'être traduit devant un comité de discipline et de se voir imposer une sanction est susceptible de décourager quiconque à « organiser » une soumission avec ses concurrents ou avec des entrepreneurs généraux.

La confection d'une compilation des soumissions déposées et sa transmission pour chaque spécialité constituent un autre outil de surveillance du processus puisqu'elles permettent de comparer les prix

fournis par les soumissionnaires. La possibilité de demander un rappel d'offres dans les cas d'un prix déraisonnable eu égard aux conditions du marché est un autre frein à la collusion.

Selon notre appréciation, le plus gros obstacle à la collusion demeure la présence d'un nombre élevé de soumissionnaires pour un projet donné. Plus le système de soumission permet à tous les entrepreneurs intéressés par un projet de le soumissionner avec un espoir raisonnable d'obtenir le contrat, plus il sera difficile « d'arranger » les prix. Il est infiniment plus complexe de faire de la collusion à dix qu'à trois ou quatre. Notre longue expérience comme gestionnaire d'un système de soumission nous l'a clairement démontré.

8 - LE CODE DE SOUMISSION

Le Code de soumission est un document qui réunit l'ensemble des règles régissant le système de dépôt des soumissions. Il définit la terminologie du BSDQ, les conditions d'application, la procédure de soumission et ses caractéristiques, la marche à suivre pour compléter et déposer une soumission, etc.

Toutes les règles d'utilisation y sont énumérées ainsi que les droits et obligations des usagers du BSDQ : le retrait d'une soumission, la compilation, le rappel d'offres, les particularités liées à l'obtention des contrats, le cautionnement, les plaintes de même que la responsabilité des entrepreneurs généraux et des entrepreneurs spécialisés. Une mise à jour des règles du Code a lieu périodiquement, selon l'évolution des besoins de l'industrie.

Le Code de soumission actuellement en vigueur est le fruit d'une entente de 1996. Une liste des ententes ayant apporté des modifications au Code est produite à la page 41 du Code.

En 2008, un comité permanent de révision du Code a été créé par les Parties à l'entente qui ont convenu de se réunir aux moins une fois par année pour discuter des règles et y apporter des modifications si requises.

Toutes les règles du Code sont importantes, mais nous souhaitons attirer l'attention sur quelques chapitres qui démontrent que le Code est un outil complet pour tous les usagers. Il prévoit entre autres une série de règles qui permettent au maître de l'ouvrage de garder le contrôle sur son projet et aux entrepreneurs généraux et spécialisés de choisir avec qui ils veulent travailler.

Le chapitre [E] décrit la procédure de dépôt électronique des soumissions. On y traite à l'article E-2 du contenu de la soumission et à l'article E-5 de la possibilité pour le maître de l'ouvrage de définir la liste des entrepreneurs éligibles à soumissionner sur son projet. L'article E-3 permet au maître de l'ouvrage de déterminer la date et l'heure de clôture au BSDQ pour les entrepreneurs spécialisés.

Le chapitre [F] traite du droit de retrait d'une soumission, du délai pour le faire et des frais à prévoir. Le retrait d'une soumission a pour effet d'éliminer celle-ci avant la date et heure de clôture de celles des entrepreneurs généraux chez le maître de l'ouvrage.

Le chapitre [G] décrit la procédure de mise en disponibilité et de prise de possession des soumissions. C'est dans ce chapitre qu'est mentionnée à l'article G-5 la façon dont les soumissions des entrepreneurs spécialisés sont rendues disponibles pour les entrepreneurs généraux. L'article G-6 précise le droit de refus à un entrepreneur général de prendre possession de certaines soumissions qui lui sont adressées.

Le chapitre [I] est consacré aux dispositions prévues pour les rappels d'offres et contient les articles suivants détaillés au Code.

I-1 CAS DE RAPPEL D'OFFRES

I-1.1 CAS DE RAPPEL D'OFFRES DECIDE PAR UN COMITE SPECIAL DU BSDQ

I-2 RAPPEL D'OFFRES RESTREINT AUX SOUMISSIONNAIRES AYANT DEPOSE UNE SOUMISSION LORS DE L'APPEL D'OFFRES INITIAL

I-3 RAPPEL D'OFFRES OUVERT A TOUT SOUMISSIONNAIRE

I-4 REFUS PAR LE BSDQ D'AUTORISER UN RAPPEL D'OFFRES

- I-5 INTERDICTION DE CONTRACTER SANS QU'IL N'Y AIT EU RAPPEL D'OFFRES EN CAS DE MODIFICATIONS AUX DOCUMENTS DE SOUMISSION SAUF POUR LE PLUS BAS SOUMISSIONNAIRE CONFORME
- I-6 DECHEANCE

Ce chapitre permet de garantir au maître de l'ouvrage qu'en toutes circonstances, ses exigences pourront être rencontrées, et ce au meilleur prix disponible. Nous invitons les membres de la Commission à lire attentivement chacun de ces articles, car ils sont la clé du succès et de la pérennité du BSDQ. L'article I-1.1c) a été ajouté en 2008 pour contrer toutes tentatives de collusion entre entrepreneurs spécialisés ou d'abus de la part de ces derniers. Il permet d'autoriser un rappel d'offres lorsque toutes les soumissions adressées à l'entrepreneur destinataire adjudicataire et dont il a pris possession comportent un prix déraisonnable eu égard aux conditions du marché ou aux exigences des documents de soumission.

Enfin, le chapitre [J] traite des règles sur l'octroi du contrat entre l'entrepreneur général retenu et les entrepreneurs spécialisés et contient les articles suivants.

- J-1 CONTRAT SUIVANT SOUMISSION
 - J-1.1 ESCOMPTE DE PAIEMENT
- J-2 ADJUDICATION DU CONTRAT AU PLUS BAS SOUMISSIONNAIRE CONFORME DANS LE CAS OU UNE GARANTIE DE SOUMISSION A ETE FOURNIE PAR LE SOUMISSIONNAIRE
- J-3 CAS OU UNE DEMANDE DE PERMISSION D'ACCORDER UN CONTRAT A UN SOUMISSIONNAIRE QUI N'A PAS DEPOSE LA SOUMISSION LA PLUS BASSE CONFORME EST ACCORDEE PAR LE BSDQ
- J-4 ADJUDICATION DU CONTRAT A UN SOUMISSIONNAIRE QUI N'A PAS DEPOSE LA PLUS BASSE SOUMISSION CONFORME SANS LA PERMISSION DU BSDQ
- J-5 CONTRAT AVEC UN ENTREPRENEUR DESTINATAIRE
- J-6 ADJUDICATION DU CONTRAT A UN SOUMISSIONNAIRE NON CONFORME
- J-7 UNE SEULE OU AUCUNE SOUMISSION A UN ENTREPRENEUR DESTINATAIRE
- J-8 ENTREPRENEUR DESTINATAIRE QUI DESIRE EXECUTER LUI-MEME LES TRAVAUX D'UNE SPECIALITE ASSUJETTEE
- J-9 RENONCIATION A DES RECOURS EN INJONCTION

C'est dans de ce chapitre que l'on retrouve les articles décrivant la marge de manœuvre de l'entrepreneur général et la latitude dont il dispose envers le plus bas soumissionnaire dont il a accepté la soumission. L'article J-8 lui permet de réaliser lui-même les travaux s'il a refusé toutes les soumissions dans une spécialité donnée. L'article J-3 permet d'accorder le contrat à un soumissionnaire n'ayant pas déposé la plus basse soumission conforme au BSDQ selon certaines dispositions. Ces articles viennent contredire à plusieurs égards les propos et les prétentions de la Corporation des entrepreneurs généraux sur le BSDQ et de certains témoins entendus à la Commission Charbonneau.

Et c'est aussi dans ce chapitre, à l'article J-1, que l'on retrouve la disposition qui prévoit ce qui doit être à la base d'un système tel celui du BSDQ, soit un système où la mise en concurrence remplace la négociation après le dépôt des soumissions.

9 - LE BSDQ – DE NOMBREUX AVANTAGES POUR LES MAÎTRES DE L'OUVRAGE, LES PROFESSIONNELS ET LES ENTREPRENEURS GÉNÉRAUX

Le BSDQ offre de nombreux avantages aux différents intervenants de l'industrie de la construction. Examinons les six principaux qui caractérisent l'utilité du système.

- ♦ Plus de soumissions, donc de meilleurs prix
 - L'objectif est atteint grâce à la dynamique de la concurrence;
 - Le système incite les entrepreneurs spécialisés à présenter un prix juste et raisonnable basé sur les conditions du marché sans laisser de place au marchandage.

- ♦ Garantie d'efficacité des marchés
 - Le BSDQ agit comme stimulant à la concurrence. Il génère les meilleurs prix et favorise l'émergence des entrepreneurs spécialisés les plus motivés;

- La compétitivité des entrepreneurs généraux est augmentée avec des effets positifs pour les donneurs d'ouvrage, de même que sur l'économie et la collectivité;
 - Le BSDQ permet aux entrepreneurs généraux de signaler volontairement leur intérêt à recevoir des soumissions pour un projet de la part des entrepreneurs spécialisés, favorisant ainsi la réception d'offres en plus grand nombre.
- ♦ Rigueur dans le processus d'appel d'offres
- La solvabilité des entreprises spécialisées confirmée par la fourniture obligatoire de garanties de soumission pour les soumissions de 100 000 \$ et plus;
 - Le système favorise le dépôt de soumissions complètes et comparables, comportant des prix fermes et valides pour une durée déterminée;
 - Il favorise le respect des soumissions en vertu d'un code d'éthique que constitue le Code de soumission.
- ♦ Accès à de l'information stratégique
- Le BSDQ fait connaître l'existence de projets à l'ensemble de ses usagers sur son Babillard électronique, depuis son site Internet;
 - Il rend disponible aux entrepreneurs destinataires un rapport de compilation affichant les noms des entrepreneurs spécialisés dans les spécialités pour lesquelles ils ont accepté des soumissions. L'information leur permet d'enrichir leur banque d'invités pour les projets futurs.
 - Les entrepreneurs spécialisés ont accès au répertoire complet des entrepreneurs généraux inscrits au BSDQ dont ceux qui ont manifesté leur intérêt dans la TES pour recevoir des soumissions.

- ♦ Responsabilité sociale d'entreprise et transparence
 - Les tribunaux ont reconnu le caractère d'intérêt public du Code de soumission du BSDQ en tant que « contrat collectif favorisant l'honnêteté et le maintien d'une saine concurrence dans le domaine de la construction »;
 - Recourir au BSDQ, c'est offrir un encadrement efficace au processus d'appel d'offres et assurer la protection de l'intérêt public;
 - Le recours au BSDQ se présente comme une réalisation importante de Responsabilité sociale d'entreprise (RSE).

- ♦ Liberté d'action pour le maître de l'ouvrage
 - Le maître de l'ouvrage n'est pas contractuellement lié aux règles du BSDQ. Il peut :
 - Déterminer la date et l'heure de clôture des soumissions au BSDQ :
 - Demander au BSDQ de recevoir uniquement les soumissions provenant d'entreprises invitées à soumissionner;
 - Exiger d'un entrepreneur général qu'un contrat soit accordé à un entrepreneur spécialisé autre que le plus bas soumissionnaire conforme même si cette soumission est accompagnée d'une garantie de soumission;
 - Bénéficier d'un rappel d'offres, notamment si le prix des soumissions reçues est supérieur au budget prévu pour son projet ou si un nombre prédéterminé de soumissions a été déposé en quantité insuffisante dans une spécialité donnée.

- ♦ Liberté d'action pour l'entrepreneur général
 - Il est libre d'accepter ou de refuser une ou plusieurs soumissions qui lui est ou lui sont destinée (s);
 - Il peut réaliser lui-même les travaux dans une spécialité donnée, en refusant de prendre possession de toutes les soumissions qui lui ont été transmises dans cette spécialité;

- Il peut bénéficier d'un rappel d'offres, notamment lorsqu'une seule soumission a été déposée dans une spécialité au BSDQ et également sur autorisation d'un comité spécial, lorsque toutes les soumissions qu'il a reçues comportent un prix déraisonnable eu égard aux conditions du marché ou lorsque jugées non conformes;
- Si aucune ou une seule soumission lui a été destinée, il peut demander, dans un délai prescrit, à recevoir la liste des entrepreneurs spécialisés ayant déposé une soumission dans cette spécialité à d'autres entrepreneurs généraux;
- L'entrepreneur général n'est pas tenu d'accorder un contrat au plus bas soumissionnaire conforme lorsque le prix d'une soumission est inférieur à 100 000 \$ et qu'elle n'est pas accompagnée d'une garantie de soumission.

10 - L'OCTROI DU CONTRAT AU PLUS BAS SOUMISSIONNAIRE CONFORME

La notion de l'octroi du contrat au plus bas conforme est l'une des règles fondamentales du Code de soumission du BSDQ qui vient soutenir les efforts pour enrayer le marchandage. Les règles que nous appliquons sont similaires à plusieurs égards de celles du domaine public en matière d'appel d'offres, de soumissions et d'octroi de contrat.

La crise qui frappe actuellement notre industrie amène certains à remettre en question cette notion et à laisser croire que le modèle du « prix médian » devrait être retenu pour enrayer la collusion entre entrepreneurs.

Au BSDQ, personne ne croit que ce soit la solution à privilégier. Le problème le plus souvent soulevé par les entrepreneurs est la piètre qualité des plans et devis produits au moment de l'appel d'offres. Les besoins des clients sont souvent mal définis au départ, les plans sont vite faits et incomplets et la portée de travaux selon la spécialité est rarement précisée.

Deux choses peuvent survenir. L'entrepreneur prudent aura tendance à prévoir des réserves dans son prix pour se protéger. L'entrepreneur plus audacieux y verra une opportunité de demander des extras ou de faire des réclamations. Dans un cas comme dans l'autre, le maître de l'ouvrage est rarement gagnant. Ceci dit, l'octroi au plus bas soumissionnaire conforme demeure pour nous la meilleure solution. Mais, pour assurer son efficacité, il faut mettre en place le maximum de conditions gagnantes.

À la base, il faut :

- Une définition précise des besoins du client;
- Des plans et devis de qualité et complets;
- Éviter l'émission d'addendas tardifs;
- Permettre la proposition d'équivalents, lorsque possible;
- Faire une bonne planification de l'échéancier de réalisation;
- Faire connaître le projet avec un délai raisonnable;
- S'assurer d'intéresser un minimum d'entrepreneurs (compétition);
- Avoir des règles qui permettent l'élimination d'entrepreneurs indésirables ou incompetents;
- Assurer un contrôle de qualité rigoureux;
- Assurer une surveillance adéquate des travaux (de préférence par une firme différente des concepteurs).

Plusieurs autres conditions peuvent s'ajouter à celles-ci. Celles que nous venons d'énumérer peuvent sembler élémentaires, mais elles s'avèrent incontournables. De toute évidence, elles n'ont pas toujours été réunies. Pour s'assurer d'obtenir les résultats attendus en termes de rendement, de coûts et de qualité, il faut investir dans l'avant-projet, s'assurer de la compétence des concepteurs, travailler avec les bons entrepreneurs et faire un suivi rigoureux des travaux.

S'il n'y a pas d'amélioration à tous ces aspects, aucune règle d'octroi de contrat ne corrigera la situation. D'autre part, il est facile de prévoir que le concept du prix médian provoquerait nécessairement une hausse des coûts sans aucune amélioration sur le produit fini. Certes, on pourrait croire que cette approche rendrait la collusion plus difficile, mais c'est bien mal connaître la capacité de certains à s'organiser. Les témoignages à la Commission sont assez éloquentes à ce sujet.

La notion de l'octroi au plus bas soumissionnaire conforme et les règles appliquées au BSDQ nous permettent d'affirmer qu'elles rendent très difficile la pratique de la collusion pour les entrepreneurs spécialisés qui sont tenus de déposer leur soumission au BSDQ. Plus encore, si tous les organismes et services publics exigeaient dans leurs documents d'appel d'offres, le dépôt des soumissions au BSDQ lorsque les conditions d'applications sont rencontrées, ils constateraient très certainement une augmentation de l'offre et une diminution des coûts.

Dans la perspective de « l'intérêt public favorisant l'honnêteté et le maintien d'une saine concurrence dans le domaine de la construction » reconnu par les tribunaux, nous jugeons utile que les donneurs d'ouvrage publics prévoient eux-mêmes dans leurs documents d'appel d'offres et de soumission une mention requérant le dépôt au BSDQ des soumissions des entrepreneurs spécialisés qui s'adressent aux entrepreneurs généraux.

RECOMMANDATION 2

« Que les organismes publics prévoient dans les documents d'appel d'offres et de soumission, les informations suivantes concernant le BSDQ » :

Application des règles du Code de soumission du BSDQ.

« Les entrepreneurs spécialisés dont les travaux sont assujettis doivent déposer leurs soumissions par le truchement du BSDQ si les conditions d'application du Code de soumission de cet organisme sont rencontrées, selon la date et l'heure déterminées par ce dernier »

Il pourrait également être exigé par le maître de l'ouvrage de lui fournir une copie de la soumission, ainsi qu'aux professionnels, par le biais de la TES, selon la procédure établie par le BSDQ pour l'utilisation de celle-ci.

Aussi, si les entrepreneurs généraux intéressés à soumissionner utilisaient systématiquement l'option prévue à cet effet dans le système de soumissions (TES) du BSDQ pour le faire connaître, ils seraient assurés de recevoir le maximum de soumissions et par le fait même, ils verraient leur compétitivité augmentée au bénéfice du maître de l'ouvrage.

Aucun entrepreneur spécialisé ne peut connaître ses concurrents et leur provenance lorsqu'un projet est inscrit au BSDQ, sauf dans le cas où un maître de l'ouvrage rend publique sa liste sélective d'entrepreneurs spécialisés invités à soumissionner. Ainsi, il est presque impossible pour les entrepreneurs spécialisés de s'entendre à l'avance pour déterminer le prix gagnant. Par ailleurs, les entrepreneurs généraux peuvent inviter le nombre d'entrepreneurs spécialisés qu'ils désirent dans le cas d'un appel d'offres public et de leur côté, les entrepreneurs spécialisés sont libres de choisir à qui ils rendent leur soumission disponible.

Dans l'état actuel des finances publiques, nous sommes convaincus qu'il faut maintenir le principe de l'octroi au plus bas soumissionnaire conforme. Il serait irresponsable de faire augmenter les coûts en adoptant une approche comme celle du « prix médian ».

RECOMMANDATION 3

« Préserver dans le secteur public le principe de l'octroi du contrat au plus bas soumissionnaire conforme quant aux entrepreneurs généraux et spécialisés ».

11 - SYSTÈME DE TRANSMISSION ÉLECTRONIQUE DES SOUMISSIONS AU MAÎTRE DE L'OUVRAGE (TES MO)

Depuis mai 2013, le BSDQ met à la disposition des maîtres de l'ouvrage privés et publics un outil évolué (TES MO), permettant aux maîtres de l'ouvrage de recevoir par transmission électronique les soumissions des entrepreneurs spécialisés qui leur sont adressées directement, sans l'intermédiaire d'un entrepreneur général. Ce changement a fait suite à la décision du Comité de gestion provincial d'exclure de l'application des dispositions du Code ce type de soumission.

Pourquoi le BSDQ a-t-il choisi d'offrir ce service aux maîtres de l'ouvrage?

- Parce que les entrepreneurs spécialisés ont exprimé le souhait de transmettre leurs soumissions aux maîtres de l'ouvrage via un système électronique (TES MO) comme ils le font déjà aux entrepreneurs généraux pour les spécialités assujetties au Code via la TES;
- La TES MO est un système similaire à la TES avec laquelle les entrepreneurs travaillent depuis 2008;
- Pour offrir sa collaboration aux maîtres de l'ouvrage et ainsi contribuer au succès de leurs projets;
- Parce que la dynamique de la concurrence offerte par le BSDQ permet aux maîtres de l'ouvrage d'accéder à un plus grand nombre de soumissionnaires et d'obtenir de meilleurs prix;
- La compétitivité des soumissionnaires s'en trouve augmentée et ses effets se répercutent positivement sur les maîtres de l'ouvrage, de même que sur l'économie et la collectivité.

En utilisant la TES MO, les maîtres de l'ouvrage se dotent d'un outil qui répond à leurs besoins avec le privilège de déterminer eux-mêmes les règles que le BSDQ gèrera. Pour la plupart d'entre eux, la TES MO constitue une amélioration notable par rapport au système qu'ils utilisent.

RECOMMANDATION 4

« Que les organismes publics utilisent le système de transmission électronique de soumission au maître de l'ouvrage (TES MO) offert par le BSDQ lorsqu'ils font appel directement aux entrepreneurs spécialisés pour des travaux de construction. »

12 - LE RÔLE DU BSDQ AUJOURD'HUI ET DEMAIN

Il n'est pas déraisonnable à ce stade-ci de nous interroger sur le rôle que le BSDQ pourrait ou devrait jouer dans l'environnement des systèmes de soumission. Le questionnement prend tout son sens dans le contexte des travaux effectués par la Commission Charbonneau et de sa recherche de solutions pour contrer la collusion et la corruption dans l'octroi des contrats publics dans l'industrie de la construction.

Au cours des 47 dernières années, le BSDQ a fait la démonstration de l'importance du rôle qu'il a assumé avec compétence et son apport positif est reconnu par les différents intervenants.

Le BSDQ est le fruit d'une entente privée entre trois associations d'entrepreneurs dont la mission décrite à la page 3 du présent mémoire est demeurée la même depuis 1967. De façon constante, les Parties ont jugé que le BSDQ devait rester fidèle à sa mission parce que lui seul pouvait répondre aux attentes et aux aspirations des entrepreneurs qui ont contribué à le mettre en place. D'autre part, l'organisation n'est pas restée immobile devant les défis qui se sont présentés et nous relevons entre autres :

- Le maintien voire l'augmentation constante de la compétence du personnel et de la performance de l'organisation en matière de gestion de soumissions;
- La révision des processus d'affaires pour tenir compte des nouvelles exigences imposées par l'état, par exemple : l'attestation de revenu Québec (ARQ);
- L'adaptation de nos règles aux nouvelles pratiques des marchés;

- Des investissements substantiels faits dans nos systèmes pour améliorer de façon significative notre performance;
- La mise en place du système de transmission électronique de soumissions (TES) en 2008 et de la TES MO en 2013;
- Notre sensibilité aux préoccupations et aux besoins des usagers du BSDQ et notre capacité à y faire suite très rapidement;
- Les modifications apportées au Code de soumission en réponse aux attentes des usagers, aux nouvelles exigences du marché, à l'évolution de la jurisprudence, à la volonté de rendre le Code plus pertinent, etc. Notons que la dernière « grande » révision du Code a été réalisée en 2008.

En résumé, la mission, les objectifs et le mode de fonctionnement du BSDQ demeurent conformes aux besoins et aux attentes légitimes des usagers parce que nous avons su nous adapter aux nouvelles réalités de l'industrie. Nous entendons poursuivre dans le même sens, ce qui constituera alors le BSDQ de demain.

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCES

BUREAU DE LA CONCCURENCE

Enquête sur le Bureau des soumissions déposées du Québec et al., 1998

- BSDQ *Bulletin aux usagers – Bull02-13env08, 6 décembre 2013*
- BSDQ *Communiqué - Le nouveau système de transmission électronique des soumissions (TES)*
- BSDQ *Code de soumission en vigueur le 1^{er} février 2013*
- BSDQ *Liste des 25 plus grandes entreprises engagées au BSDQ selon le métier / spécialité assujettie, référence : Magazine Champion de la construction Vol. 4 Numéro 1, 2014*
- BSDQ *Protocole d'utilisation de la TES - Entrepreneurs généraux et spécialisés, Destinataires de copies, 1^{er} février 2013, Société de cautionnement, 24 avril 2014*
- BSDQ *Rapport annuel 2013*
- BSDQ **Tableau 1** *Sous catégories de licences dont les travaux ne sont pas assujettis au Code de soumission du BSDQ*
- Tableau 2** *Nombre d'entrepreneurs inscrits auprès des organismes*
- BSDQ *Un service à découvrir, guide d'introduction au Bureau des soumissions déposées du Québec, septembre 2012*

COUR D'APPEL

Alta -c- CMMTQ (1998) R.J.Q.387

- CCQ *Statistiques annuelles de l'industrie de la construction, 2012*
- Tableau A** *Nombre d'employeurs engageant ce nombre de salariés du métier, 2012;*
- Tableau B-1** *Nombre et taille moyenne des employeurs 2003-2012;*
- Tableau B-2** *Nombre d'employeurs d'heures travaillées et masse salariale selon le nombre moyen de salariés, 2012;*
- Tableau B-3** *Nombre d'employeurs par secteur selon le nombre de salariés, 2012;*
- Tableau B-4** *Nombre d'employeurs selon le nombre de secteurs d'activité, 2012;*
- Tableau B-6** *Nombre d'employeurs selon le métier embauché, 2012.*

COUR D'APPEL

Alta -c- CMMTQ (1998) R.J.Q.387

COUR SUPÉRIEURE

Alta -c- CMMTQ, 27 juillet 1998

- MTQ *Direction des politiques de la construction et des décrets, Rapport sur le Bureau des soumissions déposées du Québec, juin 2004.*

RBQ *Guide pour déterminer la licence requise annexes I, II, III, IV*

RBQ *Rapport annuel de gestion 2012-2013, annexe 3*

Tableau 3 *Nombre de titulaires d'une licence d'entrepreneur de construction ou de constructeur-propriétaire.*

Tableau 4 *Nombre de titulaires des sous-catégories d'entrepreneurs généraux et spécialisés.*



Bureau des soumissions déposées du Québec

SIÈGE SOCIAL

7750, rue Bombardier

Anjou (Québec) H1J 2G3

Tél.: 514-355-4115 ou 1-866-355-0971

Télec.: 514-355-1241

www.bsdq.org