

**COMMISSION D'ENQUÊTE DE L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION DU  
QUÉBEC**

**LA FRAUDE, LA CORRUPTION, LA COLLUSION ET LA PRÉSENCE DE LA  
CRIMINALITÉ DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION AU QUÉBEC**

**LES CAUSES ET LES PISTES DE SOLUTION**

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ À**

**LA COMMISSION CHARBONNEAU**

**PAR**

**ALBERTO BERNARDI  
PRÉSIDENT DE CONSTRUCTION BLEND A INC.**

**LE 10 juillet 2014**

## **PRÉAMBULE**

Alberto Bernardi est un intervenant actif et passionné de l'industrie de la construction au Québec. En 1972 il a fondé Construction Blenda inc., une entreprise qui œuvre comme entrepreneur général pour la construction de bâtiments publics au Québec. Depuis sa création, Blenda a complété plus de 150 bâtiments dans le marché de la construction publique du Québec.

En 1983 il a fondé Les Constructions Alcana ltée pour agir comme entrepreneur général sur les développements privés. Il est président et unique propriétaire de ces deux entreprises. Durant ces 42 ans, il a aussi été impliqué dans plusieurs autres compagnies qui œuvraient comme entrepreneur général ou entrepreneur spécialisé.

Suite aux modifications apportées au Code du BSDQ en 1993, qui visaient principalement les entreprises qui offrent des services sur les projets publics au Québec, M. Bernardi a senti le besoin de s'impliquer dans les différents organismes de la construction afin de provoquer des changements.

Membre de l'ACMQ depuis 1972, il a été élu membre de son Conseil d'administration en 1995, et son président de 2000 à 2002. Depuis 1995, il a été actif et présent dans toutes les instances qui touchent l'industrie de la construction.

- Membre du CA de l'Association de construction du Québec - Région Montréal (ACQ-Montréal) de 1995 à 2004 et son président de 2000 à 2002.
- Membre du conseil d'administration de l'Association de Construction du Québec (ACQ) de 1996 à 2001
- Membre fondateur de la Corporation des Entrepreneurs généraux du Québec (CEGQ) et membre de son conseil d'administration de 1996 à 1999.
- Membre du conseil d'administration de l'Association Canadienne de la Construction (ACC) de 2000 à 2001

- Membre du conseil d'administration du Centre d'étude et de recherche pour l'avancement de la construction au Québec (CERACQ) de 2002 à 2011.
- Membre du conseil d'administration de 2006 à 2011 et fondateur de La Garantie des Maîtres Bâisseurs. (Plan de garantie obligatoire de maisons neuves, reconnu par le gouvernement du Québec)
- Membre du conseil d'administration de 2006 à 2014 et fondateur de LaGarantie Habitation des Maîtres Bâisseurs. (Plan de garantie non obligatoire de maisons neuves)
- Membre du conseil d'administration de l'Association patronale des entreprises de construction du Québec (APECQ) de 2008 à aujourd'hui.
- En 1995, il a participé au FORUM SUR LE BSDQ sous l'égide de l'ACQ.
- En 1998, il a participé et était porte-parole des entrepreneurs généraux sur le COMITÉ DE REFONTE DU BSDQ.
- Il a siégé sur le comité de discipline du BSDQ de 1996 à 2000.
- Au nom de l'ACQ-M, il a collaboré à la préparation et a présenté, à La Commission de l'économie et du travail, un mémoire sur l'assujettissement de la machinerie de production.
- Au nom de l'ACQ-M, il a collaboré à la préparation et a présenté, à La Commission de l'économie et du travail, un mémoire sur le projet de Loi 181.
- IL représente l'industrie sur le « Forum d'échange sur les contrats des organismes publics dans le domaine de la construction » tenu sous l'égide du Conseil du trésor.
- IL représente l'industrie de la construction sur le « Comité consultatif-attestation Revenu Québec- Construction » tenue sous l'égide de Revenu Québec.

Depuis 42 ans, Alberto Bernardi a été personnellement impliqué dans la construction de plus de 150 bâtiments publics au Québec. Il a été directement impliqué dans la préparation de 1500 à 2000 soumissions de projets allant de 1 000 000\$ à 60 000 000\$ de valeur. Puisque ces soumissions concernaient presque exclusivement des bâtiments publics, elles étaient toutes sujettes à l'application des règles du BSDQ.

Considérant que le nombre de soumissions lui étant destinées au BSDQ pour les projets sur lesquels il a travaillé variait de 30 à 100 soumissions, la moyenne est certainement autour de 50 ce qui fait en sorte qu'il a analysé entre 75 000 et 100 000 soumissions qui ont transigé par le BSDQ. L'analyse de ces soumissions ne se faisait pas simplement sur leur contenu, mais également sur la portée des documents d'appel d'offres et le respect du Code du BSDQ. Sur les projets qu'il a soumissionné, il est en mesure de constater que le nombre de soumission que lui ont été acheminées via le BSDQ a sensiblement diminué depuis 1993.

Cette vaste expérience dans l'analyse des soumissions, combiné à sa participation sur les divers comités voués à éliminer les irritants et l'améliorer son fonctionnement lui ont permis d'acquérir une expertise sur le BSDQ qu'aujourd'hui est reconnu par plusieurs juristes. Avec son implication avant et après 1993, il est dans une position exceptionnelle pour apprécier les modifications majeures qui ont été apportées à ce Code et les implications sur les projets publics.

Ce mémoire est présenté à la Commission Charbonneau dans le seul but de faire profiter la Commission de ses 42 ans d'expérience dans l'industrie de la construction publique au Québec. Ce document se veut un résumé de son constat et sa lecture des éléments qui ont affecté son industrie et qui sont responsables de la situation que nous traversons. Il se veut un témoignage à l'entrepreneuriat québécois et ses possibilités si nous lui donnons la chance de se développer et de s'épanouir.

## **La Fraude, la corruption et la collusion dans l'industrie de la construction au Québec :**

Pour que la fraude, la corruption et la collusion s'installent dans un secteur d'activité, il est essentiel que certains éléments soient présents.

1. La présence de personnes de moralité douteuse ou discutable parmi les décideurs du secteur d'activité;
2. La présence d'éléments criminels;
3. La limitation de la libre concurrence;
4. Des pouvoirs discrétionnaires dans les mains des décideurs;
5. Le manque de contrôle par une autorité supérieure;

Il n'est pas nécessaire de démontrer l'existence des deux premiers éléments puisque des personnes de moralité douteuse et des criminels sont présents dans toutes les sphères d'activités de notre société et l'industrie de la construction n'en fait pas exception.

Tout au long de son travail, la commission Charbonneau nous a démontré avec une clarté déconcertante la présence de personnes de moralités douteuse parmi les décideurs en ce qui touche les politiciens, fonctionnaires, gestionnaires de projet, professionnels et entrepreneurs impliqués dans l'industrie de la construction au Québec. Que ces personnes se donnent des libertés avec l'argent du public en échange de bouteilles de vin, billets de hockey, voyages ou de pot-de-vin sous diverses formes est aberrant.

La commission nous a aussi démontré que les éléments criminels avaient identifié cette opportunité et avaient infiltré l'industrie de la construction. Ces individus, qui maîtrisent l'art de la corruption et de la collusion, ont profité largement de cette situation. Mais, puisque par leur nature ces criminels n'en ont jamais assez, quand la corruption avec l'argent ne suffisait pas pour atteindre leurs objectifs, ils n'ont eu aucune réticence à recourir à la menace, l'extorsion ou la force pour y arriver.

La limitation de la libre concurrence dans le marché de la construction au Québec est un élément essentiel à la percée fulgurante de la fraude et la corruption dans cette industrie. Dans le passé, le législateur avait sagement mis en place des règles d'octrois de contrat qui ne permettaient aucune interprétation discrétionnaire de la part des fonctionnaires. Les contrats publics étaient pour la majeure partie octroyés au « plus bas soumissionnaire conforme » et la seule façon de passer à côté était par une approbation ministérielle. Durant les derniers vingt ans, le pouvoir discrétionnaire a lentement fait son apparition dans l'octroi des contrats publics et la fraude et la collusion s'y est installée.

Aujourd'hui, les décideurs délaissent l'obligation d'octroi du contrat au plus bas soumissionnaire conforme en faveur d'autres méthodes de sélection. Le mot magique est maintenant la transparence, même si souvent cette transparence laisse transparaître des signes inquiétants de collusion. Le problème avec toutes ces méthodes innovatrices, d'octrois de contrat publics, qui sont aujourd'hui permises par la Loi, c'est le pouvoir discrétionnaire des décideurs qui leur permet de limiter la concurrence. En effet, que ce soit la gérance, la pré qualification, l'appel d'offres à deux étapes, le « design-build », ou même les PPP, ces nouvelles méthodes introduisent des pouvoirs discrétionnaires et créent un terrain fertile pour l'influence, la collusion et la corruption.

Dans l'industrie de construction au Québec, des nombreux éléments de limitation de concurrence se sont bien implantés dans les derniers vingt ans. Le législateur a donné, aux décideurs, plus de pouvoir discrétionnaire dans la méthode d'octrois de contrat et la résultante commune de ces nouvelles méthodes a été une limitation de la concurrence dans les contrats de construction publique.

Les éléments criminels qui ont flairé l'opportunité ont infiltré l'industrie et ils ont utilisé tous les moyens à leur disposition pour influencer ce nouveau pouvoir des décideurs pour leur avantage et profit. Ne sentant aucune opposition de la part des autorités, ils ont poussé leur audace à utiliser l'extorsion, la menace et la force pour s'approprier de l'exclusivité des certains secteurs de l'industrie.

Un autre facteur important qui vient limiter la concurrence sur les projets publics au Québec c'est l'autoréglementation. Pour l'industrie de la construction du Québec, l'autoréglementation qui a le plus d'impact sur le coût des projets de construction c'est le Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ).

Le BSDQ est une entente privée entre la CMEQ, la CMMTQ et l'ACQ qui réglemente les règles de soumission et d'octroi de contrat pour environ 40 spécialités de l'industrie de la construction. Cette autoréglementation garantit à ses utilisateurs l'exclusivité des contrats de construction des marchés publics au Québec. Par ses règles, ce Code transfère à l'entrepreneur général, sous peine d'amende ou de poursuite, l'obligation d'exclure des contrats publics, les sous-traitants qui librement choisissent de ne pas s'engager au BSDQ. En excluant ces sous-traitants, il est évident que le BSDQ limite la concurrence dans l'industrie de la construction du Québec.

Les travaux de la commission Charbonneau nous ont démontré que les décideurs (politiciens, fonctionnaires gestionnaires de projet et professionnels) des marchés publics ont été laissés libres d'agir à leur guise sans aucun contrôle d'une autorité supérieure. Quant au BSDQ, il s'agit d'une entente privée qui n'est sujette à aucun encadrement législatif. Les trois parties à l'entente peuvent adopter les règlements qu'ils veulent sans l'obligation de rendre des comptes à qui que ce soit. Leur seule obligation est celle de déposer au ministre du Travail une copie des règlements adoptés.

Ce qui est encore plus étonnant c'est que ces règlements sont adoptés par les conseils d'administration des trois organismes propriétaires et que pour l'ACQ qui est responsable, dans cette entente, de l'assujettissement des métiers d'architecture qui représentent 38 des 40 spécialités affectées, les membres du CA sont à la très grande majorité des sous-traitants qui sont avantagés par ce système. Quant aux utilisateurs du système, ils peuvent être consultés sur ces règlements, mais il n'existe aucune procédure officielle qui leur permet de participer à leur adoption ou modification. Souvent, cette consultation se fait par un processus qui est biaisé puisqu'elle se fait par sondage et toute personne qui ne répond pas est réputée être d'accord.

Pour l'industrie de la construction au Québec, tous les éléments essentiels à la prolifération de la fraude et collusion sont amplement présents. Pour arriver à trouver des remèdes qui permettent la radiation de ce fléau, il est nécessaire de comprendre le mécanisme des éléments qui l'alimentent.

## LE BSDQ :

C'est en 1957 que le BSDQ origine dans sa forme première suite à une entente, entre the Montreal Builder's Exchange, aujourd'hui connue comme l'Association Patronale des Entreprises de Construction du Québec (APECQ) et un groupe d'entrepreneurs électriciens et plombiers, qui constitue le Plan dépositaire de soumission de Montréal.

En 1960, La Corporation des maitres électriciens du Québec et la Corporation des entrepreneurs en plomberie et chauffage de la province de Québec ont adopté officiellement ce système rendant l'utilisation obligatoire pour leurs membres.

Par la suite, d'autres bureaux régionaux et indépendants se sont établis à Québec, Hull, Trois-Rivières, Chicoutimi, Baie-Comeau et Rimouski.

En 1964, à la demande des deux corporations, le Législateur adopta des dispositions législatives qui consacrent l'établissement du bureau de soumissions.<sup>1</sup>

Dans leurs formes originales, l'utilisation du BSDQ par les spécialités en architecture était facultative et le dépôt à la demande des donneurs d'ouvrage. Le principal but du Plan dépositaire des soumissions était de protéger les entrepreneurs en électricité, plomberie, chauffage et tuyauterie industrielle du marchandage des soumissions. Cet objectif était clairement véhiculé par la CMEQ<sup>2</sup>. Le Plan de soumission déposé était à ce moment un Code d'éthique à adhésion obligatoire pour les membres des deux corporations, mais à adhésion facultative pour tous les autres intervenants.

En 1967, ces ententes régionales ont été remplacées par une entente provinciale entre la CMEQ la CMMTQ et la Fédération de construction du Québec (FCQ), maintenant connue sous le nom Association de construction du Québec (ACQ). C'est cette entente qui constitue le premier BSDQ. Cette entente permettait d'uniformiser les règles applicables pour toutes les régions du Québec, mais l'entente demeurerait effectivement un Code d'éthique à adhésion facultative pour tous les intervenants à l'exception des électriciens et plombiers.

---

<sup>1</sup> Étude sur le bureau des soumissions déposées du Québec, préparé par la CMEQ le 6 février 2004, page 17

<sup>2</sup> Étude sur le bureau des soumissions déposées du Québec, préparé par la CMEQ le 6 février 2004, page 9

Pour comprendre l'intention des parties, il est intéressant de suivre l'évolution des modifications apportées au Code du BSDQ depuis son origine.

Dans l'édition de 1957, de la revue *Le Maître électricien*, M. Félix Guibert annonçait que

*« Le but du Plan dépositaire des soumissions est de protéger les entrepreneurs en électricité, plomberie, chauffage et tuyauterie industrielle du marchandage des soumissions »*<sup>3</sup>

En 1967, une première entente provinciale a été signée entre la FCQ, la CMEQ et la CMMTQ.<sup>1</sup> Cette entente spécifiait à l'article 3 de son préambule que le bureau des soumissions déposée est crée pour les fins de :<sup>4</sup>

*« assainir la concurrence entre les sous-traitants en prévenant les manœuvres déloyales entre eux et à leur égard, et les protégeant contre les fraudes et les préférences illicites »*

Cette entente ne contenait aucune référence à la notion spécifique de protéger les entrepreneurs en électricité, plomberie, chauffage et tuyauterie industrielle du marchandage des soumissions. Néanmoins elle prévoyait une participation particulière de L'Association de construction de Montréal et du Bureau de soumissions de Montréal qui demeurait en opération.<sup>5</sup>

L'entente de 1967 a été suivie par une entente en 1970 entre la CMEQ la CMMTQ et la FCQ qui englobait le bureau de soumission déposé de Montréal puisque l'Association de construction de Montréal (ACM), anciennement The Montreal Builder's Exchange, était à ce moment affiliée à la FCQ. Le bureau de soumission déposé du Québec venait d'être formé dans sa forme actuelle.

En 1974, les membres de la FCQ ont expulsé l'ACM de leurs rangs. Cette action a créé un vide dans la région de Montréal puisque c'est ACM qui avait le droit

---

<sup>3</sup> Étude sur le bureau des soumissions déposées du Québec, préparé par la CMEQ le 6 février 2004, page 9

<sup>4</sup> Entente de 1967, article 2b-3

<sup>5</sup> Code de soumissions de 1967, article B-2, article B-16. Le Bureau des soumissions de Montréal existait depuis 1957 et était solidement établi. Les parties à l'entente ont choisi de privilégier une intégration progressive.

d'assujettir ou désassujettir les spécialités d'architecture sur son territoire. Pour corriger la situation, une entente a été signée en 1976 pour réintégrer l'Association de construction de Montréal et du Québec avec tous ses droits rétroactifs à 1974.<sup>6</sup>

Ces ententes ont été suivies d'autres ententes qui ont modifié le Code, l'assujettissement et désassujettissement des spécialités, mais ces ententes ne mettaient jamais fin aux ententes antérieures.

Il est intéressant de noter que l'entente du 11 mai 1978 prévoyait spécifiquement :

*« Rien dans le présent Code ne peut être interprété comme assurant au plus bas soumissionnaire l'adjudication du contrat concerné. »*

Nous remarquons que même s'il y avait absence de contrôle par les autorités supérieures, les propriétaires du BSDQ s'étaient assurés que le BSDQ ne protège pas uniquement les intérêts de ses membres, mais plutôt les intérêts plus larges de tous les intervenants de l'industrie. Cette préoccupation ressort des modifications apportées aux objectifs comme cité dans les trois articles ci-haut.

Le but déclaré de vouloir protéger uniquement les plombiers et électriciens du marchandage de leurs soumissions a été remplacé par une déclaration de vouloir protéger tous les sous-traitants, incluant ceux qui choisissaient de ne pas y faire partie. Cette préoccupation apparaît dans l'ajout de la phrase *« en prévenant les manœuvres déloyales entre eux et à leur égard, et les protégeant contre les fraudes et les préférences illicites »*. Puisque la CMEQ et la CMMTQ par leur Lois constitutives ont l'obligation de protéger l'intérêt public, le Code du BSDQ avant 1993 s'assurait qu'il ne pouvait être interprété pour donner à ses utilisateurs un avantage sur les sous-traitants qui ne s'y étaient pas engagés

Cette volonté a été reconfirmée et éclaircie par l'ajout en 1978 de la phrase *« Rien dans le présent Code ne peut être interprété comme assurant au plus bas soumissionnaire l'adjudication du contrat concerné »*. Cet ajout laissait clairement transparaître la volonté du Code de protéger l'intérêt public plutôt que les intérêts de ses membres et utilisateurs.

---

<sup>6</sup> Entente du 29 juin 1976

En 1989, l'ACMQ par un contrat de fusion s'est jointe pour la deuxième fois à la FCQ pour former l'Association de construction du Québec (ACQ). En 1990, à la demande des deux corporations, l'ACMQ qui était maintenant devenue l'ACQ région Montréal, a accepté de céder à l'ACQ sa participation dans le BSDQ. Cette entente prévoyait spécifiquement que l'ACQ région Montréal récupérerait tous ses droits dans le BSDQ dans l'éventualité d'une désaffiliation de l'ACQ.

En 1993, cette préoccupation de protéger les intérêts de toute l'industrie semble avoir été mise de côté puisque le Code du BSDQ a été modifié de façon radicale par une nouvelle entente entre la CMEQ, la CMMTQ et l'ACQ. Par cette entente, le BSDQ assurait à ses utilisateurs et pour les spécialités assujetties l'exclusivité des contrats de construction. Ce nouveau Code assurait au plus bas soumissionnaire l'adjudication du contrat ce qui était contraire aux objectifs déclarés du Code antérieur.

Pourtant, la CMEQ et la CMMTQ sont formées par deux Lois provinciales et elles sont d'Ordre public. Comment ont-ils pu passer d'un règlement qui semblait protéger l'intérêt public à une entente qui protégeait uniquement les intérêts de ses membres en garantissant au plus bas soumissionnaire conforme de leur système l'adjudication du contrat.

Avant 1993, l'entrepreneur général ne signait aucun engagement à respecter les règles du BSDQ. En acceptant des enveloppes soumises via le BSDQ, l'Entrepreneur général s'engageait uniquement à faire affaire avec un sous-traitant qui lui avait transmis un prix via le BSDQ.

Ce Code ne limitait aucunement la compétition puisqu'il permettait à un entrepreneur général qui voulait se soustraire de toute obligation envers les soumissionnaires du BSDQ à se déposer un prix à lui-même. Dans ces cas Le BSDQ avisait les sous-traitants qui avaient adressé un prix à ce général et ces derniers pouvaient donner instruction au BSDQ de ne pas lui transmettre leur soumission.

En fin de compte, un entrepreneur qui voulait réaliser lui-même les travaux sans l'apport de sous-traitants au BSDQ déposait un prix au BSDQ à sa faveur et il était libre de faire affaire avec le sous-traitant de son choix incluant ceux qui n'étaient pas engagés au BSDQ.

Pour comprendre le fonctionnement du moyen utilisé pour que le BSDQ garantisse à ses utilisateurs la presque totalité des contrats du marché public pour les spécialités assujetties, il faut comprendre le fonctionnement de la construction au Québec et des Lois qui l'encadrent.

La CMEQ et la CMMTQ sont formées par deux Lois qui confèrent à leurs membres l'exclusivité pour tous les travaux d'électricité et de plomberie. Par ces Lois, ses Corporations ont le droit d'établir un BSDQ et de forcer leurs membres à y déposer leurs soumissions.

Le Code 1993 force l'entrepreneur général qui doit faire affaire avec un électricien ou un plombier à signer l'Engagement C-2 dans lequel il s'engage à respecter toutes les règles du BSDQ sous peine de poursuite. Puisque les soumissions des électriciens et plombiers doivent nécessairement transiger par le BSDQ et ne sont pas autrement disponibles, les entrepreneurs généraux n'ont pas d'autre choix que de signer cet engagement.

En vertu de l'article J-1 du Code du BSDQ de 1993, les entrepreneurs généraux, qui ont signé l'Engagement C-2, s'engagent à ne contracter à l'égard des spécialités assujetties qu'aux prix et conditions des soumissions qui lui ont été adressées au BSDQ. Dans cet article réside l'obligation de l'entrepreneur général d'exclure tout sous-traitant qui, dans les métiers d'architecture, aurait librement choisi de ne pas s'engager au BSDQ.

En vertu de l'article J-2, l'entrepreneur général est tenu d'accorder le contrat quant à une spécialité assujettie au soumissionnaire qui lui a adressé la plus basse soumission conforme et dont il a pris possession. Puisqu'il n'y a aucune disposition au Code qui permettrait aux entrepreneurs généraux l'accès à la plus basse soumission déposée, il se peut qu'il soit obligé d'inclure, dans sa soumission au donneur d'ouvrage, le prix de la plus haute soumission conforme dans les cas que c'est la seule que lui a été transmise via ce système.

L'article du Code qui avant 1993 permettait à un entrepreneur de se soustraire aux obligations du Code en s'adressant une enveloppe à lui-même et de contracter avec un sous-traitant non engagé a été repris, mais modifié dans le nouveau Code. En vertu de l'article J-8 du code 1993, un entrepreneur qui ne veut pas faire affaire avec les soumissionnaires au BSDQ, peut refuser toutes les enveloppes

dans quel cas il s'engage à réaliser les travaux lui-même à l'exclusion de toute participation d'un sous-traitant. Mais, la modification apportée à cet article et une interprétation restrictive appliquée par l'ACQ et confirmée par les tribunaux a fermé la porte à toute possibilité pour un entrepreneur général qui a signé l'Engagement C-2 de faire affaire, pour une spécialité assujettie, avec un sous-traitant qui n'est pas engagé au BSDQ.

Le caractère obligatoire du Code du BSDQ réside dans la combinaison des obligations de ces quatre articles avec la force des Lois des deux Corporations. L'entrepreneur général, qui est contraint à adhérer au Code du BSDQ pour pouvoir faire affaire avec un plombier ou un électricien, garantit par cette adhésion, l'exclusivité de ses sous-contrats aux sous-traitants engagés au BSDQ pour toutes les spécialités assujetties. Il se retrouve par le fait même dans l'obligation de transporter dans sa relation d'affaires avec les donneurs d'ouvrages, dont en très grande partie les organismes publics, les conséquences du respect des règles de ce Code.

Avec le Code du BSDQ de 1993, des modifications importantes ont été apportées même à son préambule. Les articles du préambule se lisent maintenant comme suit.

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

Les deux clauses importantes qui assuraient l'intérêt public ont été retirées du code du BSDQ.<sup>7</sup>

- « assainir la concurrence entre les sous-traitants en prévenant les manœuvres déloyales entre eux et à leur égard, et les protégeant contre les fraudes et les préférences illicites »
- « Rien dans le présent Code ne peut être interprété comme assurant au plus bas soumissionnaire l'adjudication du contrat concerné. »

Ces clauses ont été remplacées au préambule par :

« 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 »

Comment est-ce que le code du BSDQ peut espérer livrer cet engagement si l'application de ses règles oblige l'exclusion des soumissions des sous-traitants qui ne sont pas engagés au code et que même le sous-traitant qui a soumis le prix le plus cher peut avoir droit au contrat s'il est le seul qui a soumis un prix à l'entrepreneur général adjudicataire.

Avec le code du BSDQ adopté en 1993, la CMEQ et la CMMTQ garantissent à leurs membres, et tous autres utilisateurs du système, l'exclusivité sur les contrats publics donnant ainsi une préférence à ces utilisateurs au détriment des intérêts de tous les sous-traitants qui choisissent librement de ne pas y adhérer ainsi que ceux des donneurs d'ouvrage qui sont en droit de s'attendre de recevoir le meilleur prix sur le marché.

Comment, est-ce possible qu'une autoréglementation qui protégeait l'intérêt public a pu modifier ses objectifs et protéger uniquement les intérêts de ses membres et utilisateurs au détriment de l'ordre public. La réponse réside dans le manque de contrôle par une autorité supérieure.

---

<sup>7</sup> Code des soumissions de 1993

Les représentants de L'ACQ Région Montréal ont tout tenté, à l'intérieur de la structure de l'ACQ, pour apporter des modifications à l'entente du BSDQ pour satisfaire les doléances des protestataires et de réintroduire, dans le Code, l'obligation de la protection de l'Ordre public. Toutes les tentatives d'y arriver ont été sabordées par les sous-traitants qui étaient avantagés par le Code et qui formaient une majorité sur le conseil d'administration de l'ACQ.

Incapable de promouvoir des changements au Code par l'interne de l'ACQ, l'ACQ-Région Montréal s'est désaffilié de l'ACQ afin de récupérer ses droits dans le BSDQ tel que garanti par l'Entente de 1990. Afin d'empêcher l'ACQ-Montréal de réintégrer le BSDQ, l'ACQ a contesté la désaffiliation et une partie de cette saga judiciaire n'est pas encore réglée presque 15 ans plus tard. La CMEQ et la CMMTQ ont pris position qu'elles ne pouvaient permettre la réintégration au BSDQ tant et aussi longtemps que cette désaffiliation était contestée par l'ACQ.

L'entente d'octobre 1976 prévoyait la possibilité que l'ACMQ se retire du BSDQ et que par une décision du 2/3, les autres participants puissent l'expulser sur préavis de six mois. Il était clair dans l'entente que durant ses six mois, l'ACMQ pouvait exercer tous ses droits et aurait accès à tous les livres comptables pour lui permettre d'établir la valeur de sa participation.

En 2003 l'ACQ Montréal a changé son nom pour l'Association Patronale des Entreprises de Construction du Québec APECQ et à la fin d'aout 2010 sa désaffiliation de l'ACQ a été confirmée par les tribunaux. Cette désaffiliation était rétroactive à avril 2008.

Le 15 aout 2010, avant même sa réintégration, l'ACQ, la CMEQ et la CMMTQ ont transmis le préavis de six mois à l'APECQ l'avisant qu'elle était expulsée de l'entente du BSDQ. L'APECQ a désigné des représentants sur le comité de gestion provincial du BSDQ qui s'est réuni en octobre, novembre et décembre. Les réunions de janvier et février ont été annulées et ils n'ont pas permis leur participation subséquente.

La participation des membres de l'APECQ sur le Comité de gestion provincial du BSDQ n'a été que symbolique puisque l'exercice de leurs droits d'assujettissement et de désassujettissement ainsi que l'accès aux livres comptable leur ont été refusés. Même si les tribunaux avaient établi la désaffiliation effective à avril 2008

et que le préavis était prématuré, l'ACQ, la CMMTQ et la CMEQ ont prétendu que la réintégration n'était effective qu'à la date de l'envoi du préavis et que la valeur de l'APECQ dans le BSDQ ne se calculait que pour la période de six mois de réintégration. Contrairement aux stipulations de l'entente de 1976 qui prévoyait, pour les représentants de l'APECQ, un accès à tous les « *bilans, états financiers, pièces comptables et documents nécessaires pour l'établissement de ses droits dans l'actif du BSDQ* »<sup>8</sup> les propriétaires du BSDQ leur a refusé cet accès. Ils ont plutôt mandaté le directeur général du BSDQ qui a établi que pour la période de six mois concernée le BSDQ était déficitaire et donc l'APECQ n'avait aucune valeur dans le partage de l'actif.

Un juge de la cour supérieure a accueilli les arguments de l'ACQ, de la CMEQ et de la CMMTQ quant à leur droit d'expulser l'APECQ de l'entente du BSDQ. La question de la date de réintégration et du partage de l'actif n'a pas été traitée par le juge et l'APECQ a de facto perdu tous ses droits dans le BSDQ.

En 1964, le législateur a incorporé, à la Loi sur les maîtres électriciens et à la Loi sur les maîtres mécaniciens tuyauteurs, de nouvelles dispositions leur permettant d'établir un bureau de soumission déposé afin de régler le dépôt des soumissions de leurs membres et leur a accordé le droit de discipliner les transgresseurs. Puisque, par ces Lois, les membres des deux corporations étaient assurés l'exclusivité des travaux d'électricité et de plomberie dans la province du Québec, ces deux corporations avaient le droit de discipliner tout non-membre qui oserait soumissionner ou exécuter des travaux qui étaient exclusifs à leurs membres.

Dans ses débuts, à un moment où la transmission de documents tels que les soumissions n'était pas facile, le BSDQ devait servir comme véhicule pour faciliter la transmission des soumissions des sous-traitants en régions éloignées et servir comme Code d'éthique pour ses utilisateurs. Les signataires de l'entente avaient pris la précaution de s'assurer que ce Code ne donnerait pas un avantage illicite à ses utilisateurs et ne pouvait être interprété comme assurant le contrat au plus bas soumissionnaire.

---

<sup>8</sup> Entente d'octobre 1976

Avec le Code de 1993, ces notions ont été mises de côté et le Code du BSDQ à été modifié pour assurer un avantage à ses utilisateurs soumissionnaires. En garantissant le contrat au plus bas soumissionnaire au BSDQ, ce code assure l'exclusivité des travaux non seulement aux électriciens et plombiers, ce qui est déjà garanti par la Loi, mais aussi à tous les sous-traitants des spécialités en architecture qu'y sont assujetties.

Depuis 1964, plusieurs autres métiers de la construction ont fait la demande au législateur de réserver à leurs membres l'exclusivité des travaux de leurs métiers, mais le législateur a toujours refusé. En 1993, la CMEQ et la CMMTQ se sont substituées au législateur et ont accordé, au groupe de sous-traitants engagés, l'exclusivité des travaux de leur métier, même si ce groupe ne représente que la minorité des sous-traitants exerçants dans chaque métier.

Dans le Petit Larousse illustré, nous retrouvons la définition suivante :

*« **Cartel**, Entente entre groupements professionnels, syndicaux ou politiques, en vue d'une action commune. // Entente entre producteurs d'une même branche d'industrie pour limiter la concurrence. »*

Le législateur doit revoir le fonctionnement du Bureau de soumission déposé du Québec pour écarter toute apparence d'un « **Cartel** » qui limiterait la concurrence dans l'industrie de la construction. Cette révision ne doit pas se faire sur la simple base des objectifs déclarés dans le préambule du code du BSDQ, mais plutôt par une étude approfondie des objectifs réellement visés et qui deviennent évidents par les résultats de la mise en application des ses règles.

Les actions des propriétaires du BSDQ, suite à l'adoption du Code 1993, sont indicatives du fait que ces organismes n'acceptent aucune influence dans les règles du BSDQ, que cette influence origine de son cofondateur l'APECQ, ses utilisateurs, des donneurs d'ouvrage, des entrepreneurs généraux et même des ministres du Travail.

Il devient évident que les propriétaires du BSDQ n'apporteront pas des modifications significatives aux règles du BSDQ à moins que le gouvernement n'adopte des règlements ou des Lois qui les obligeraient.

## LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

Au début de ce document, il a été souligné qu'au milieu des années 90, les donneurs d'ouvrage public ont commencé à expérimenter avec des méthodes soi-disant plus à la mode pour l'octroi des contrats publics. La Corporation d'hébergement du Québec (CHQ), organisme responsable de la construction des édifices pour les services de la santé passait par des appels offres ouvertes à tous les soumissionnaires et suivait la règle du plus bas soumissionnaire conforme pour l'octroi de ses contrats.

En 1997, lors d'une rencontre à laquelle le soussigné assistait, un représentant de la CHQ annonçait que cette dernière avait décidé de combiner 12 projets de CSHLD, d'une valeur individuelle de 10 millions de dollars (10 000 000\$), dans un seul projet de 120 millions de dollars (120 000 000\$) et que le contrat serait accordé à un seul entrepreneur en gérance pour être exécuté selon la méthode "Fast track".

Les motifs annoncés par ce représentant étaient:

- Respect d'un échéancier serré puisque la méthode Fast-track permettait l'exécution des travaux par lots à mesure que les plans avançaient.
- La CHQ pourrait bénéficier d'une économie d'échelle puisqu'il coûterait moins cher d'acheter pour douze projets plutôt que pour un.

Le soussigné a tenté, sans succès, de faire valoir que la formule d'une libre concurrence et l'octroi du contrat au plus bas soumissionnaire étaient celles qui donnaient la meilleure valeur à la CHQ. Cette formule permettait l'octroi du contrat à un entrepreneur général qui aurait une obligation de résultat sur le projet. Ces obligations dont l'exécution serait en plus garantie par des cautionnements d'une compagnie d'assurance sont:

- La soumission d'un prix fixe pour les travaux permettrait au donneur d'ouvrage d'ajuster son tir et apporter des correctifs avant de s'embarquer dans un chemin de non-retour.

- Le respect de l'échéancier établi par le donneur d'ouvrage et annoncé dans les documents de l'appel d'offres.
- Le respect du prix soumis pour les travaux clairement identifiés dans les documents de l'appel d'offres.
- Une garantie de la qualité des travaux pour l'ensemble des travaux exécutés.

De l'autre côté de la médaille, la méthode Fast-track cache des lacunes importantes qui ont depuis été vécues sur des projets publics. Le gérant de projet n'agit pas comme entrepreneur général et il n'assume aucune responsabilité autre que celle de "moyens", soit, de fournir aux frais du donneur d'ouvrage les équipements et effectifs nécessaires pour exécuter les travaux.

- Ne garantit pas au donneur d'ouvrage un prix fixe avant les débuts des travaux. Les travaux sont entrepris sans savoir quel sera le coût final du projet et une fois commencée, les travaux doivent être exécutés si nous ne voulons pas nous retrouver dans une situation comme l'Ilot Voyageur.
- Le gérant de projet n'assume aucune responsabilité de résultat quant au coût et la qualité des travaux.
- Le donneur d'ouvrage assume toute la responsabilité de résultat, prix, échéancier et qualité des travaux.
- Le budget doit être élastique et ajusté régulièrement à la hausse en fonction du coût. L'alternative d'arrêter le projet serait encore plus coûteuse.
- Quand les dépassements de coûts deviennent trop importants, la qualité des produits utilisés sur les phases finales du projet en souffre et les résultantes sont des coûts et des frais d'exploitation et de maintien supérieurs pour ces édifices.

Je demeure convaincu que cette expérience n'a pas été avantageuse pour la CHQ et pour les contribuables. Nous n'avons pas été privilégiés de connaître le

déroulement complet de ce projet, mais ce que nous avons appris nous indique la possibilité d'une histoire d'horreur.

- L'économie d'échelle n'a pas été au rendez-vous puisque les mêmes fournisseurs n'étaient pas compétitifs dans toutes les régions.
- L'échéancier n'a pas été respecté à l'exception d'un des CHSLD qui se trouvait à Roberval. et en raison de son éloignement, il aurait été décidé de compléter les plans et d'accorder le contrat à un entrepreneur général à prix forfaitaire.
- À cause des dépassements de budget, la qualité des finis intérieurs du projet a été réduite.
- Les dépassements de budget ont été si importants qu'il a été nécessaire d'annuler la construction d'un des CHSLD.

Lors de la présentation du projet par un représentant de la CHQ, et devant son insistance des bienfaits et avantages pour la CHQ de la méthode proposée, le soussigné a exprimé à ce représentant l'opinion qu'un virus avait infiltré la CHQ. L'autoréglementation et le pouvoir discrétionnaire des décideurs ont créé un terrain fertile pour les influences, la collusion et la corruption. Les criminels de notre société en ont profité et se sont installés fermement dans notre industrie. L'inactivité du pouvoir supérieur a permis, une propagation si rapide que même des intervenants d'une moralité des plus saines en sont éventuellement affectés. Pour ceux qui ne se laissaient pas influencer, les éléments criminels n'ont eu aucune réticence à recourir à la force et la menace pour les convaincre.

Avant son départ de la vie politique, Mme Monique Jérôme-Forget, présidente du Conseil du Trésor sous le gouvernement libéral, alors qu'elle parlait du « *syndrome de la pépîne* ». a laissé sous-entendre que l'expérience avec les projets en gérance selon la méthode « fast track » n'avait pas été positive et que les règles d'octroi des contrats publics seraient resserrées. La réglementation adoptée depuis a plutôt élargie les pouvoirs discrétionnaires des décideurs sur les processus d'octrois des contrats publics.

Avant 1997, Construction Blenda Inc. avait construit deux CHSLD pour la CHQ. Depuis cette date elle n'en a construit aucun puisque la plupart de ces projets ont été construits par la méthode gérance en "Fast track". Ce projet qui aurait pu remplir le carnet de travail de douze compagnies d'entrepreneurs généraux n'a fait le bonheur que d'une seule entreprise amie du pouvoir.

Pour comprendre la résultante de la direction prise par l'industrie dans les derniers vingt ans, nous ne pouvons que partager notre expérience. Durant les années 90, Construction Blenda Inc. était qualifiée à soumissionner et réaliser des projets de 50 à 60 millions de dollars. En 2000, Les Constructions Alcana Itée, avec la même équipe de gestion que Blenda, ont soumissionné et obtenu un contrat de 15 295 000\$ pour le Cégep Régional de Lanaudière. En 2014, suite au dépôt d'une soumission d'une valeur de 2 365 000\$ pour l'agrandissement du CÉGEP de Lanaudière à Terrebonne, Blenda Construction Inc. a reçu un avis l'avisant que sa soumission n'avait pas été retenue. Le motif déclaré était :

*« Suite à l'analyse des soumissions, votre soumission a été déclarée non-admissible en vertu de l'article 1.08 h) des conditions de conformité (Attestation d'expérience non conforme aux exigences) »*

Mais, il ne faut pas s'étonner qu'avec l'introduction du pouvoir discrétionnaire dans l'octroi des contrats, il est extrêmement simple d'inclure des conditions qui sous le couvert de la transparence réussissent à favoriser l'octroi de contrat qui seraient autrement illicite. Imaginez qu'avec ce pouvoir dans les mains des décideurs, l'entrepreneur qui venait de réaliser la construction du Centre Bell, n'a pas réussi à se faire qualifier pour la construction d'une aréna d'une petite ville du Québec.

À toutes les instances où j'ai siégé, j'ai ressenti une volonté de la part des décideurs de s'éloigner de l'obligation de l'octroi du contrat au plus bas soumissionnaire conforme. Leurs arguments voulant qu'un soumissionnaire qui a soumis le plus bas prix ne livrerait pas la qualité des travaux requis et serait plus gourmand sur les changements, ne tiennent pas la route. Le vrai problème est que la libre concurrence, combiné à la règle de l'octroi du contrat au plus bas soumissionnaire, ne permet pas de favoriser l'octroi du contrat à un ami.

La qualité des travaux et l'existence d'un changement sont le résultat uniquement de la qualité des documents du contrat. Il est loin d'être prouvé qu'un

soumissionnaire qui aurait soumis un prix plus cher serait disposé à exécuter gratuitement des travaux qui ne sont pas spécifiés sur ces documents. La qualité des travaux selon les spécifications des documents est assurée par la fourniture d'un cautionnement par une compagnie d'assurance. Il me semble que cette poussée de la part des décideurs vient du fait qu'ils ont pris gout à ce pouvoir discrétionnaire et ils veulent s'en faire confier encore plus.

### **Le manque d'expertise et de contrôle des organismes aptes à octroyer des contrats financés par les deniers publics.**

Au Québec il y a plus de 3000 entités et organismes autorisés à octroyer des contrats pour la construction d'édifices financés avec les deniers publics. Très souvent, ces organismes manquent d'expertise pour l'établissement de programmes techniques et fonctionnels nécessaires à la planification d'un projet et leurs personnels n'ont aucune expérience dans la gestion d'un projet de construction.

Laissés à eux-mêmes, ces organismes doivent s'en remettre à des professionnels externes qui se permettent des libertés sur des modifications aux conditions générales qui gouvernent la relation d'affaires entre l'entrepreneur et l'organisme et engagent la responsabilité du gouvernement pour le paiement. Souvent, le gouvernement se retrouve au centre d'un litige légal sans connaître la nature des clauses contractuelles qui le gouvernent.

Le pouvoir discrétionnaire entre les mains des décideurs de ces organismes est une formule qui mène au désastre.

### **Un danger pour la relève québécoise**

Toute ma vie, j'ai exercé ma profession dans le domaine des projets publics au Québec. Avant l'an 2000, il était rare de voir des entreprises étrangères soumissionner dans ce domaine. Aujourd'hui nous voyons une prolifération de ces compagnies qui achètent nos entreprises québécoises pour s'installer dans cette industrie.

À première vue nous pourrions croire que c'est la libre concurrence sur le marché public qui ouvre la porte à cette possibilité. Tel n'est nécessairement pas le cas. Avant l'introduction des pouvoirs discrétionnaires dans la méthode d'octrois de contrats publics, il y avait réellement une libre concurrence sur les projets publics et il était rare de voir une compagnie étrangère dans le domaine. Ces compagnies ne pouvaient pas être compétitives avec les entrepreneurs québécois sur la base exclusivement du meilleur prix.

L'introduction du pouvoir discrétionnaire permet d'orienter les appels d'offres et restreindre la concurrence. Les multinationales, qui sont experte dans la manipulation de se pouvoir ont flairé l'opportunité et sont en train d'envahir cette industrie. La limitation de la libre concurrence et le pouvoir discrétionnaire combinés encouragent la percée des multinationales dans le domaine de la construction publique et fait en sorte que, dans un avenir rapproché, ce marché sera contrôlé par une poignée d'entreprises qui ne seront certainement pas des entreprises québécoises.

Avant l'apparition de ce phénomène, tout jeune Québécois pouvait espérer faire une percée dans la construction publique. En 1972, avec la collaboration de deux autres jeunes entrepreneurs armés uniquement de courage, de connaissance techniques, d'une volonté de travailler fort et limités uniquement par notre capacité financière, nous avons créé Construction Blenda inc. pour œuvrer dans la construction d'édifices publics au Québec. Depuis que je me suis impliqué dans des organismes qui représentent l'industrie, j'ai tout fait pour promouvoir que la réglementation adoptée encourage l'entrée des jeunes entrepreneurs dans notre industrie. Aujourd'hui il faut se questionner sur la possibilité de leur succès considérant qu'une compagnie comme la mienne qui est établie dans ce domaine depuis 42 ans est en train de se faire exclure de ce marché.

Il n'est pas nécessaire de passer des Lois protectionnistes pour empêcher ces compagnies étrangères de percer notre marché. Il serait suffisant d'assurer la libre concurrence sur tous les contrats publics afin de donner espoir à cette jeune relève québécoise et je suis certain que personne au monde ne saura les surpasser dans les services qu'ils vont offrir à cette société.

## Les Pistes de Solution

Pour corriger les problèmes qui affligent un secteur de la société, il faut avant tout identifier la source qui crée les conditions fertiles pour les propager. Pour l'industrie de la construction au Québec, je crois que cette source réside dans le pouvoir discrétionnaire des décideurs et de l'autoréglementation qui limitent la concurrence sur les projets publics.

Je suggère à la Commission Charbonneau de recommander au gouvernement:

- D'introduire une Loi qui garantit la libre concurrence sur les contrats publics.
- De regrouper dans un seul organisme l'étude, la planification et la surveillance des contrats de construction de tous les projets financés par les deniers publics.
- De revoir le règlement sur l'octroi de contrats publics pour restreindre ou même abolir toute forme de pouvoir discrétionnaire sur le processus de l'octroi des contrats publics.
- D'adopter des règlements d'octroi de contrats publics qui favorisent l'octroi du contrat au plus bas soumissionnaire conforme.
- De mandater un comité pour étudier les règles du BSDQ et leur impact sur le coût des édifices publics et déterminer si ce code est vraiment d'intérêt et d'ordre public.
- Si le travail du Comité arrive à la conclusion que le Code du BSDQ est d'intérêt public, de lui donner un encadrement législatif afin d'être en position d'intervenir et approuver son fonctionnement.

Les travaux de la Commission Charbonneau ont peint le portrait d'une industrie malade et corrompue à tous les niveaux. Tous les intervenants de cette industrie sont sujets à des regards de soupçon. Mais, notre industrie est formée de plusieurs centaines de milliers d'intervenants honnête et intègre qui, avec leur travail, apportent une contribution positive à l'économie québécoise. Ces

intervenants forment la très, très, très grande majorité des joueurs de l'industrie et ne méritent pas le traitement qui leur est réservé. La Commission Charbonneau doit intervenir pour corriger cette perception dont elle est en partie responsable.