

commission sur les pratiques
restrictives du commerce

BUREAUX DE
SOUMISSIONS
DEPOSEES DANS
L'INDUSTRIE DU
BATIMENT



Consommation
et Corporations

Consumer and
Corporate Affairs

Canada.

COMMISSION SUR LES PRATIQUES RESTRICTIVES DU COMMERCE



BUREAUX DE SOUMISSIONS DÉPOSÉS DANS

L'INDUSTRIE DU BÂTIMENT

Rapport relatif à l'enquête menée aux termes de l'article 47 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et concernant l'établissement et le fonctionnement des bureaux de soumissions déposées et autres systèmes servant à transmettre les soumissions des entrepreneurs spécialisés ou des fournisseurs de matériaux ou d'équipements aux entrepreneurs généraux et aux autres adjudicateurs dans l'industrie de la construction

Ottawa

1976

CPRC No. 55
(Séries 1959)

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1976

En vente par la poste:

Imprimerie et Édition

Approvisionnements et Services Canada

Ottawa, Canada K1A 0S9

ou chez votre libraire.

N° de catalogue RG53-1976/55F Prix: Canada: 3.00
ISBN 0-660-00564-6 Autres pays: 3.60

Prix sujet à changement sans avis préalable.

COMMISSION SUR LES PRATIQUES RESTRICTIVES DU COMMERCE

L.-A. Couture, C.R.	Vice-président
R. S. MacLellan, C.R.	Membre
F. Roseman	Membre



14 octobre, 1976.

L'honorable Anthony C. Abbott,
Ministre de la Consommation et des Corporations,
Ottawa.

Monsieur le ministre,

J'ai l'honneur de vous transmettre les textes anglais et français d'un rapport de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, intitulé "Bureaux de soumissions déposées dans l'industrie du bâtiment".

Ce rapport fait suite à une enquête effectuée en vertu de l'article 47 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et concerne l'établissement et le fonctionnement des bureaux de soumissions déposées et autres systèmes servant à transmettre les soumissions des entrepreneurs spécialisés ou des fournisseurs de matériaux ou d'équipements aux entrepreneurs généraux et aux autres adjudicateurs dans l'industrie de la construction.

Je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le vice-président,

L.-A. Couture

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CHAPITRE I - APERÇU GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION DE L'INDUSTRIE DU BÂTIMENT	1
La spécialisation dans l'industrie ..	1
Genres de travaux de construction	1
Spécialisation des entreprises	2
L'établissement du contrat dans l'industrie du bâtiment	11
Contrats souscrits par les maîtres d'ouvrage	11
Le mécanisme de la détermination des prix	18
Les entrepreneurs spécialisés et leurs sous-entrepreneurs	25
Catégories d'acheteurs et utilisation des bureaux de soumissions	33
CHAPITRE II - BUREAUX DE SOUMISSIONS	44
Historique et développement	44
Caractéristiques des bureaux de soumissions	49
L'organisation des bureaux principaux de soumissions	62
Politique et gestion	64
Différences locales: champ d'application, cautionnement et interprétation des règles	67
Champ d'application	68
Interprétation des règles	70
Territoire d'application	71
L'organisation des bureaux principaux de soumissions en Ontario	71

	Page
Champ d'application des bureaux de soumissions	72
L'optique des entrepreneurs généraux	73
La formulation des règles types	75
Liberté d'action des bureaux locaux	78
Territoire d'application	79
Bureau de soumissions déposées du Québec	79
Les bureaux de soumissions secondaires et les bureaux de soumissions spécialisés par rapport aux bureaux généraux de soumissions..	85
Le fonctionnement des bureaux de soumissions	87
CHAPITRE III - DÉCLARATION RELATIVE À UN BUREAU DE SOUMISSIONS	93
CHAPITRE IV - PRÉSÉLECTION DES SOUMISSIONNAIRES . .	101
Préenregistrement	101
Cautionnement	103
L'intérêt des entrepreneurs spécialisés, des entrepreneurs généraux et des maîtres d'ouvrage dans le cautionnement	104
Cautionnements concernant les soumissions	110
Cautionnements d'exécution	117
CHAPITRE V - LES INFRACTIONS ET LA MISE EN VIGUEUR DES RÈGLES RÉGISSANT LES BUREAUX DE SOUMISSIONS	123
Evaluation des soumissions	123
Substitutions non sollicitées	129
Soumissions combinées	134

	Page
Les soumissions présentées en dehors des bureaux	136
La mise en vigueur	144
CHAPITRE VI - RETRAITS DES SOUMISSIONS	164
CHAPITRE VII - NOMBRE DE SOUMISSIONNAIRES	183
CHAPITRE VIII - APPRÉCIATION DES EFFETS DES BUREAUX DE SOUMISSIONS SUR L'INTÉRÊT PUBLIC ET RECOMMANDATIONS	193
Déclaration des bureaux de soumissions	194
Préenregistrement	197
Le cautionnement	197
Les retraits	199
L'accès des soumissionnaires aux offres	201
Financement des bureaux de soumissions	203
L'évaluation des soumissions	204
Une appréciation d'ensemble	206

	Page	
ANNEXE A	- Principes et procédures à suivre pour présenter des offres aux dépôts de soumissions concernant les travaux fédéraux	218
ANNEXE B	- "Formule de déclaration", pour Saskatoon, Prince Albert et Swift Current	225
ANNEXE C	- Témoins et comparutions	226

TABLEAUX

	Page	
A	[La classification du travail]	4
B	Classification des bureaux de soumissions	53
C	Bureaux de soumissions au Canada - 1975	56

N ^o	TABLEAUX	Page
I	Travaux mécaniques exécutés par différents genres d'établissements mécaniques, 1972	27
II	Indices de spécialisation de la production et des établissements mécaniques, 1972	28
III	Administrations publiques - Achats de construction non domiciliaire en 1972	34
IV	Construction non domiciliaire des administrations publiques, 1968-1974	36
V	Catégories d'usagers des bureaux de soumissions	38
VI	Disposition des plaintes résultant d'infractions alléguées aux règles de procédures du B.S.D.Q.	149
VII	Nombre de soumissions annulées, de projets et d'appels d'offres dans plusieurs des bureaux principaux en 1968	153
VIII	Retraits	170
IX	Répartition du nombre des soumissions Bureau des soumissions d'Edmonton, 1968	186
X	Répartition du nombre des soumissions <i>Nova Scotia Bid Depository</i> (février 1973 à février 1975)	187
XI	Répartition du nombre des soumissions <i>Ottawa Valley Bid Depository</i> , 1973	187
XII	Répartition du nombre des soumissions suivant un échantillonnage Bureau de soumissions déposées du Québec, 1973	188

CHAPITRE I

APERÇU GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION DE L'INDUSTRIE DU BÂTIMENT

La spécialisation dans l'industrie

Genres de travaux de construction. Statistique Canada divise les travaux de construction en deux vastes secteurs, la construction de bâtiments et les travaux de génie.¹ Basée sur la valeur en dollars de la production, la répartition respective au cours de la période 1966-74 est restée assez constante à 60:40. Les bureaux de soumissions n'ont été importants que pour certaines catégories de constructions. Les principales catégories de constructions en 1972-73-74 étaient:

	<u>1972</u>	<u>1973*</u>	<u>1974*</u>
	\$'000	\$'000	\$'000
Habitations	5,870,649	7,133,030	7,863,618
Bâtiments industriels	926,741	1,075,846	1,275,259
Bâtiments commerciaux	1,706,146	2,089,069	2,598,143
Edifices institutionnels	1,249,292	1,151,466	1,240,096
Autres bâtiments	574,699	680,086	833,728
Total	<u>10,327,527</u>	<u>12,129,497</u>	<u>13,810,844</u>

* Les chiffres pour 1973 et 1974 sont provisoires et sont révisables.

Cette division des travaux de construction reflète l'utilisation finale de la construction et ainsi, dans une certaine mesure, indique la nature de l'acheteur initialement responsable de la construction, c.-à-d. les familles; les pouvoirs publics, pour leur propre usage ou la location; les organismes sans but lucratif, pour leur propre usage; les entreprises commerciales, pour leur propre usage; les entreprises commerciales, pour la vente ou la location. La nature de l'acheteur ainsi que la taille et la complexité des constructions sont les éléments les plus importants déterminant le mode d'établissement des contrats d'exécution des travaux, facteur décisif en ce qui concerne la création des bureaux de soumissions.

A l'exception possible des grands immeubles d'appartements, les bâtiments domiciliaires tendent à être plus petits et moins complexes que les autres genres de bâtiments. Une indication de la différence en taille et en complexité entre les bâtiments domiciliaires et non domiciliaires est l'importance relative des entrepreneurs d'installations mécaniques et électriques.² En se basant sur le pourcentage des travaux exécutés par ces entrepreneurs dans la construction domiciliaire et non domiciliaire, les entrepreneurs mécaniciens étaient plus de trois fois plus importants dans la construction non domiciliaire et les entrepreneurs électriciens plus de quatre fois.³ La construction de bâtiments domiciliaires est également mise à part en ce qui concerne la demande. Comme la demande de logements fournit un marché de masse permanent, les firmes peuvent se permettre de construire en se basant sur des estimations de la demande plutôt que d'attendre les commandes portant sur des immeubles particuliers ce qui est le propre de la plupart des constructions non domiciliaires. Ce marché de masse plus la simplicité relative des constructions ont conduit vers des méthodes d'organisation de la construction domiciliaire qui ne favorisent pas l'utilisation des bureaux de soumissions. En particulier, les promoteurs-constructeurs comptent pour beaucoup dans les travaux de construction domiciliaire à grande échelle, tandis que l'utilisation des bureaux de soumissions est plus répandue quand le maître d'ouvrage conclut un contrat forfaitaire avec un entrepreneur principal.

Avant d'étudier la façon dont les différents acheteurs, et en particulier les administrations publiques à tous les niveaux, influent sur les méthodes et les conditions selon lesquelles les contrats de construction sont passés, il est important de voir pourquoi les contrats de construction représentent un élément crucial dans l'industrie de la construction, un élément qui est le résultat de l'organisation de l'industrie.

Spécialisation des entreprises. Une construction achevée est le résultat de l'apport d'un grand nombre de spécialistes, ce qui n'a rien d'anormal dans la plupart des industries dans une économie développée. Ce qui est exceptionnel dans la construction de bâtiments, c'est la mesure dans laquelle les spécialistes sont employés par

des entreprises différentes. C'est dans ce sens que l'industrie est largement considérée comme fragmentée. Bien que l'existence d'une large gamme d'entreprises spécialisées soit quelquefois jugée malencontreuse, car on l'accuse de mener à l'instabilité, il est facile de constater que la formation d'entreprises spécialisées est la réponse rationnelle des unités commerciales aux conditions de la demande et de l'échelonnement du calendrier des travaux de construction. Du côté de la demande, les immeubles sont construits sur commande de façon à répondre aux plans et aux devis établis par l'acheteur. La plupart des industries évaluent la demande et déterminent leur production en conséquence, c'est-à-dire, ils produisent plutôt en vue du stockage des marchandises que sur commande. On trouve des exceptions, particulièrement dans les domaines de la fabrication technique lourde. Contrairement à ces exceptions, dans l'industrie du bâtiment, pour qu'ils soient tous occupés en même temps, les spécialistes qui interviennent à différents stades de la construction, doivent travailler sur des chantiers différents. Par exemple, une entreprise qui a ses propres spécialistes en fondations et ses propres peintres ne peut pas les employer en même temps sur un même chantier, car ces spécialistes travaillent aux deux extrémités de la série des étapes de la construction. Toutefois, dans un milieu comportant un certain nombre d'entreprises, une entreprise en particulier n'aurait que de faibles chances d'obtenir des travaux d'une sorte et dans un ordre qui permettraient à chacune de ses unités spécialisées de se déplacer à un rythme ininterrompu d'un travail à l'autre.

Le problème de la coordination ne se présente que dans les cas d'une intégration complète: où il y a non seulement propriété commune mais où chaque spécialiste fournit exclusivement des apports aux autres unités de l'entreprise. Les unités sont réunies pour former les parties d'une simple équipe de production. Une forme d'intégration moins restrictive et moins risquée se présente quand, bien qu'il y ait propriété commune des unités spécialisées, chacune d'elles travaille plus ou moins indépendamment des autres. Quelquefois, on cherchera à faire travailler toutes les unités ensemble (comme dans le cas du travail négocié ou quand les divisions de la mécanique et de l'électricité d'une compagnie comme la

Comstock International Ltd. font des soumissions exclusivement à sa division des travaux généraux) et quelquefois séparément. Cependant, bien qu'il existe quelques exemples d'intégration complète ou de diverses spécialités, la pratique la plus répandue et la tendance constante sont la formation d'entreprises adaptées à des spécialités plutôt étroites.⁴

Les différents domaines de travail exigés pour mener à son terme un projet de construction sont indiqués au tableau A. La classification du travail en 16 divisions est normalisée pour tout le pays. Les divisions représentent "des rubriques générales" des "unités de travail connexes appelées 'sections'." "Une 'unité de travail' est définie comme une seule entité qui décrit généralement une matière ou un produit donné et son installation."⁵

TABLEAU A

DIVISION 1 - EXIGENCES GÉNÉRALES

Sommaire des travaux	Contrôle de la qualité
Variantes	Services et contrôles
Réunions de chantier	temporaires
Mémoires	Matériaux et équipement
	Clôture des travaux

DIVISION 2 - AMÉNAGEMENT DES LIEUX

Reconnaissance du sous-sol	Contrôle des eaux
Déblaiement	Services publics
Démolition	Revêtement du sol
Terrassement	Aménagement du terrain
Traitement du sol	Aménagement paysager
Pieux de fondations	Travaux relatifs aux voies ferrées
Caissons	Travaux relatifs aux eaux
Etançonnement	Percement de tunnels

DIVISION 3 - BÉTON

Coffrages pour béton	Béton à finition spéciale
Joints de dilatation et de contraction	Béton posé de façon spéciale
Armature du béton	Béton préfabriqué
Béton coulé sur place	Planchers à base de ciment

DIVISION 4 - MAÇONNERIE

Mortier	Restauration et nettoyage de maçonnerie
Accessoires de maçonnerie	Réfractaires
Eléments de maçonnerie	
Pierre	

DIVISION 5 - MÉTAUX

Eléments de structure en métal	Fabrications métalliques
Solives métalliques	Métal ornemental
Tablier métallique	Contrôle de la dilatation
Eléments légers de structure en métal	

DIVISION 6 - BOIS ET PLASTIQUES

Charpenterie de bois brut	Traitement protecteur du bois
Charpenterie lourde	Menuiserie ouvrée
Tréteaux	Eléments de structure préfabriqués en plastique
Bois de structure préfabriqués	Fabrications en plastique
Boiserie	

DIVISION 7 - ÉTANCHÉITE ET COUPE-VAPEUR

Imperméabilisation	Couverture nervurée
Protection contre l'humidité	Revêtements avec surface d'usure
Isolation	Solins et tôlerie
Bardeaux et tuiles	Accessoires de couverture
Couverture et parement préformés	Scellants

DIVISION 8 - PORTES ET FENÊTRES

Portes et cadres en métal	Fenêtres en bois et en
Portes en bois et en	plastique
plastique	Fenêtres spéciales
Portes spéciales	Serrurerie et spécialités
Devantures et entrées	Vitrage
Fenêtres en métal	Murs fenêtres/murs rideaux

DIVISION 9 - FINIS

Lattage et enduits	Revêtement souple de sols
Panneaux muraux en plâtre	Pose de tapis
Carrelage	Revêtement du sol spécial
Terrazzo	Traitement des planchers
Traitement insonorisant	Enduits spéciaux
Systèmes de suspension	Peintures
des plafonds	Revêtements muraux
Revêtement du sol en bois	

DIVISION 10 - SPÉCIALITÉS

Tableaux à craie et	Armoires - vestiaires
tableaux pour épinglage	Couvercles protecteurs
Compartiments et cloisons	Spécialités postales
Events à lames et événements	Cloisons
Grilles et écrans	Balances
Protecteurs de murs et	Etagères d'entreposage
d'angles	Dispositifs de contrôle
Revêtements d'accès	du soleil (extérieur)
Modules spéciaux	Cloisons de téléphone
Protection contre les	Accessoires de cabinets
parasites	de toilette
Foyers	Spécialités de penderies
Mâts	
Dispositifs d'identification	
Dispositifs de contrôle	
des piétons	

DIVISION 11 - ÉQUIPEMENT

Équipement d'entretien encastré	Équipement de buanderie
Équipement pour banques et chambres fortes	Équipement de bibliothèque
Équipement pour commerces	Équipement médical
Équipement mécanique de vestiaires	Équipement mortuaire
Équipement de chambres noires	Équipement de musique
Équipement ecclésiastique	Équipement pour autparcs
Équipement d'enseignement	Équipement de manutention de déchets
Équipement pour préparation et distribution d'aliments	Équipement pour quai de chargement
Distributeurs automatiques	Équipement pour prisons
Matériel de conditionnement physique	Équipement domiciliaire
Matériel industriel	Équipement de théâtre
Équipement de laboratoire	Matériel d'enregistrement

DIVISION 12 - AMÉNAGEMENT DES INTÉRIEURS

Articles d'ornementation	Ameublement
Armoires et entreposage	Carpettes et tapis
Traitement des fenêtres	Sièges
Tissus	Accessoires d'ameublement

DIVISION 13 - INSTALLATIONS SPÉCIALISÉES

Structures sur coussin d'air	Réacteurs nucléaires
Assemblages intégrés	Observatoire
Salle d'audiométrie	Bâtiments préfabriqués
Salle dépoussiérée	Pièces et bâtiments à usage spécial
Salle d'hyperbarie	Protection contre les radiations
Incinérateurs	Systèmes de contrôle des bruits et des vibrations
Instrumentation	Chambres fortes
Pièce isolée	Piscines
Plafond intégré	

DIVISION 14 - TRANSPORTEURS

Monte-charge	Plaques tournantes
Ascenseurs	Escaliers mécaniques et
Treuil et grues	trottoirs roulants
Elévateurs	Systèmes pneumatiques
Appareils de manutention de marchandises	Echaffaudages mécaniques

DIVISION 15 - MÉCANIQUE

Dispositions générales	Protection contre l'incendie
Matériaux et méthodes de base	Production d'énergie et de chaleur
Isolation	Réfrigération
Alimentation en eau et traitement de l'eau	Transfert de chaleur par liquide
Evacuation et traitement des eaux résiduares	Distribution d'air
Plomberie	Commandes et instrumentation

DIVISION 16 - ÉLECTRICITÉ

Dispositions générales	Eclairage
Matériaux et méthodes de base	Systèmes spéciaux
Production d'énergie	Communications
Transmission d'énergie	Chauffage et refroidissement
Service et distribution	Commandes et instrumentation

Source: Association des rédacteurs de devis du Canada,
*Code d'uniformisation des devis, (Uniform
Construction Index)*, 1973, p. 1.3.

Dans la terminologie de l'Association des rédacteurs de devis du Canada, les sections exposées dans le tableau A sont désignées comme "sections d'application générale"; elles sont souvent assez restreintes pour décrire une unité de travail. Mais chaque section d'application générale peut encore être subdivisée dans le devis du projet, selon la complexité des domaines particuliers du travail. Comme exemple de subdivision supplémentaire, la séquence des devis du Code d'uniformisation des devis traite la section d'application générale "réfrigération" de la division de la mécanique (n° 15) de la manière suivante:

"La section d'application générale renferme, mais elle n'est pas limitative, les matières inscrites ci-dessous pour la réfrigération y compris la réfrigération industrielle; l'installation et l'essai du matériel; l'essai, l'équilibrage et le réglage des systèmes.

Accessoires pour la réfrigération
Refroidisseurs
Compresseurs
Dispositifs à condensation
Réfrigérants à cheminée
Condensateurs pour refroidissement par courant d'air
Condensateurs pour procédé évaporatif
Echangeurs de chaleur
Systèmes et appareils de refroidissement spéciaux."6

L'une des raisons les plus importantes pour lesquelles on donne de menus détails dans le devis d'un projet est de procurer aux fournisseurs éventuels suffisamment de renseignements pour leur permettre d'établir une estimation des coûts. Il y a bien sûr d'autres bonnes raisons de décomposer les unités de travail de façon très détaillée; les disputes entre le fournisseur et l'acheteur peuvent ainsi être évitées et la tenue des registres pour l'entretien et à d'autres fins est facilitée. Mais tout ce qui précède est englobé dans la reconnaissance du fait qu'une construction est définie par ses devis et ses plans (des devis inadéquats signifient que le produit n'a pas été suffisamment défini).

Dans le cas de bon nombre de corps de métier, le champ d'activité des entreprises spécialisées correspond à peu près aux divisions des tableaux. Mais dans les divisions de la mécanique et de l'électricité, il y a des entreprises dont le domaine de spécialisation est décrit au plus près par les titres d'application générale, comme l'isolation, la réfrigération et la protection contre l'incendie (plus couramment, gicleurs). En outre, il y a des spécialistes de l'audio (électricité) dont le champ d'activité est compris à l'intérieur d'une section d'application générale et les entreprises de tôlerie dont le champ d'activité traverse les lignes des sections d'application générale. Bien que tous les corps de métier susmentionnés soient organisés séparément, il n'est pas rare qu'un important entrepreneur en mécanique fasse son propre travail de tôlerie.

Les deux divisions les plus importantes par dollar-volume sont la mécanique et l'électricité. Elles représentent respectivement 24.1 pour cent et 14.2 pour cent du total des travaux contractuels de construction non domiciliaire entrepris en 1972.⁷ Qui plus est, la contribution des entrepreneurs mécaniciens et électriciens est appréciablement plus importante que ne pourrait le laisser supposer ces chiffres quand on tient compte du travail fait par les sous-traitants pour les entrepreneurs généraux. Quoiqu'un recensement des autres entrepreneurs spécialisés n'ait pas encore été fait par Statistique Canada, on peut avoir indirectement une indication de la valeur de leurs apports réunis. En 1971, les entrepreneurs en construction générale non domiciliaire ont versé à peu près 60 pour cent de leurs revenus à des sous-traitants. Ainsi, les entrepreneurs mécaniciens et électriciens ont reçu 64 pour cent des paiements faits aux sous-traitants par les entrepreneurs généraux.

Cette estimation de l'importance des entrepreneurs mécaniciens et électriciens est conforme aux témoignages présentés à la Commission. Cela est confirmé en particulier par la valeur des offres présentées par les divers corps de métier qui ont passé par les bureaux de soumissions.

L'établissement du contrat dans l'industrie du bâtiment

Contrats souscrits par les maîtres d'ouvrage.

L'existence d'un grand nombre d'entreprises spécialisées crée les problèmes connexes que sont l'établissement des contrats avec chaque entreprise et la coordination de leurs efforts. La solution traditionnelle des maîtres d'ouvrage au Canada a été le marché à forfait. D'après cette méthode, le maître d'ouvrage engage un architecte (ou un ingénieur) pour préparer un dessin et une série de plans et devis qui seront assez détaillés pour permettre d'établir une estimation des coûts des différentes parties du travail. L'architecte lance alors un appel d'offres, soit d'après une liste d'entreprises pré-qualifiées, soit en faisant appel à toutes les entreprises qui pourraient être intéressées à faire des soumissions. Les entrepreneurs qui passent des contrats avec le maître d'ouvrage sont appelés entrepreneurs principaux et tous les entrepreneurs engagés par l'entrepreneur principal pour exécuter une partie du travail sont connus sous le nom de sous-traitants; à leur tour, ceux-ci peuvent engager des sous-sous-traitants, comme c'est le cas, par exemple, de l'entrepreneur mécanicien qui engage un entrepreneur en tôlerie. Les entrepreneurs généraux ont eu tendance à être les entrepreneurs principaux, mais quelquefois l'un des grands sous-traitants, par exemple en mécanique ou en électricité, sera engagé comme entrepreneur principal et l'exécution des fondations et de la charpente sera alors effectuée par un sous-traitant.

Le principal avantage du marché à forfait du point de vue du maître d'ouvrage est que le prix du produit est déterminé à l'avance et fournit ainsi une base sur laquelle appuyer une décision quant à savoir s'il faut poursuivre, modifier ou abandonner le projet. Si le premier parti est adopté, les risques et la responsabilité de l'exécution du travail sont endossés par l'entrepreneur principal. Cependant, le maître d'ouvrage n'échappe pas complètement au risque car il existe toujours la possibilité d'une faillite de l'entrepreneur principal qui alors ne serait plus capable de remplir ses obligations. Afin de se protéger contre cette éventualité, le maître d'ouvrage peut exiger que l'entrepreneur principal fournisse un cautionnement couvrant l'exécution du travail et le paiement des matériaux et de la main-d'oeuvre.

Les désavantages que présentent les contrats à forfait viennent du fait que le bâtiment désiré doit être entièrement défini avant que les entreprises ne fournissent des offres à prix fixe. La nécessité de donner dès le début une définition descriptive est un désavantage quand on désire une réalisation rapide. Dans de nombreux cas, il est possible de dessiner le projet et d'en établir les devis à mesure qu'il avance après le commencement des travaux, et le contrat forfaitaire ne se prête pas à cette manière de procéder. En outre, les contrats forfaitaires sont des transactions risquées pendant les périodes d'évolution rapide des prix puisque les coûts, pour de nombreuses spécialités, doivent être évalués bien avant que le travail soit effectué.

Une formule importante de remplacement du contrat forfaitaire est connue sous le titre de "gestion de la construction". Selon cette méthode, le propriétaire engage un gérant de la construction qui se chargera de trouver les spécialistes et coordonnera l'exécution de leurs travaux. Les risques dûs aux écarts des devis estimatifs par rapport au coût de la construction sont à la charge du maître d'ouvrage. Les traits caractéristiques et les avantages de la gestion de la construction sont résumés par l'Association canadienne de la construction comme suit:

"Essentiellement, le Contrat de gestion de la construction fait appel à la formule de construction par équipe. Le Maître d'ouvrage, l'Architecte et(ou) l'Ingénieur (ou les Ingénieurs) forment avec l'Entrepreneur une équipe dont l'objectif commun est de construire l'ouvrage désiré dans le plus bref délai et dans les limites des fonds disponibles.

La différence entre cette forme de contrat et les formes traditionnelles réside dans le fait que le Maître d'ouvrage choisit l'Entrepreneur au moment où il prend la décision de lancer le projet ou bien au moment où il désigne l'Architecte ou l'Ingénieur (ou les Ingénieurs). De cette façon, la somme des connaissances, des compétences et de l'expérience de l'Entrepreneur est mise à profit dès le stade des études. Une fois choisis, ces responsables forment

avec le Maître d'ouvrage l'équipe de gestion de la construction. Chaque coéquipier exerce la préséance et assure la direction dans son propre domaine d'activité. La responsabilité première en matière de conception, d'utilisation fonctionnelle de l'espace, d'esthétique, de qualité des études et d'établissement des plans et devis appartient à l'Architecte et(ou) à l'Ingénieur (ou aux Ingénieurs). Le rôle de l'Entrepreneur-Gérant, au stade de l'étude, est de conseiller l'Architecte et(ou) le ou les Ingénieurs sur les diverses méthodes de construction et sur les matériaux susceptibles de répondre aux besoins du Maître d'ouvrage et de proposer un mode de construction qui tienne compte des exigences de l'économie. Grâce à sa familiarité avec les prix pratiqués sur le marché de la construction, l'Entrepreneur est en mesure d'établir des chiffres budgétaires exacts, aux diverses étapes des travaux d'étude, et d'exercer ainsi un contrôle global sur le budget des travaux. En outre, il est en mesure de fournir des renseignements et des conseils utiles sur les exigences gouvernementales, les mesures de sécurité, les cautionnements et les assurances et d'établir des calendriers réalistes pour la phase de la construction. Enfin, la connaissance que l'Entrepreneur a de l'industrie lui permet de recommander les meilleurs Entrepreneurs spécialisés pour l'exécution de tel ou tel projet.

Etant donné que l'Entrepreneur fait partie de l'équipe, il agit tout naturellement au mieux des intérêts du Maître d'ouvrage. Sa rémunération est établie dès le début eu égard aux responsabilités et aux services que prévoit la Convention. Les avantages de l'appel à la concurrence sont préservés puisque les principaux éléments des travaux sont adjugés aux Entrepreneurs spécialisés suivant la méthode régulière des contrats à somme globale.

Pendant la phase de la construction, le rôle de l'Entrepreneur-Gérant diffère très peu du rôle normal de l'Entrepreneur général. Il organise et surveille tous les aspects du chantier, veille au respect des délais, vérifie les dessins d'atelier et les contre-ordres, dresse les mémoires de frais et les factures provisoires.

La méthode de gestion de la construction diminue les possibilités de litige au sujet du coût des changements apportés aux plans ou des additions ou soustractions opérées pendant le cours des travaux, étant donné que les appels d'offres des sous-traitants se font progressivement, laissant ainsi au Maître d'ouvrage plus de temps pour préciser ses besoins. C'est donc évidemment un contrat idéal lorsqu'il y a avantage à commencer les travaux avant l'achèvement des plans et devis; lorsque, d'avance, on sait qu'il faudra pendant le cours des travaux adopter des méthodes qui permettront de maintenir en service une installation existante; lorsque le coût des travaux est difficile à évaluer; lorsque des conventions ouvrières doivent venir à expiration à mi-chemin des travaux; ou, de façon générale, dans le cas des programmes accélérés."⁸

Une variante de la méthode de gestion de la construction est connue sous le nom de Direction des travaux:

"La principale différence entre le DIRECTEUR DES TRAVAUX et le GÉRANT DE LA CONSTRUCTION est que le premier passe un contrat avec son client, après quoi il engage l'Architecte et l'Ingénieur pour le faire entrer dans son groupe. Le Gérant de la construction, lui, est engagé par le Maître d'ouvrage en même temps que l'Architecte ou l'Ingénieur ou peu après. Le Maître d'ouvrage constitue l'équipe et ordinairement il la préside lui-même."⁹

Comme dans le cas de la gestion de la construction, le client supporte encore le risque des coûts des travaux, mais il est déchargé de la tâche de former une équipe d'étude et de construction.

Il existe encore une autre façon d'aborder la construction qu'on appelle la méthode du comité d'études. Elle allie des aspects du contrat forfaitaire et de la direction des travaux:

"Lorsque la Méthode du Comité d'Etudes est employée, le Client fait savoir qu'il demande certains travaux et, en termes généraux, trace les grandes lignes des paramètres se rapportant à la composition Architecturale et(ou) aux études techniques, à l'aménagement

des espaces extérieurs en fonction des besoins sociaux, au moment de l'occupation ainsi qu'aux exigences de base en matière de structure, de mécanique et d'électricité. Les Entrepreneurs intéressés alors soumettent des avant-projets, y compris esquisses et devis descriptifs, ainsi qu'un prix pour les travaux. Parmi les projets, le Client en choisira un qui sera élaboré et mis à exécution.

A la différence du système des offres forfaitaires, les Entrepreneurs intéressés ne font pas de propositions basées sur un ensemble commun de plans et devis fixes. Chaque Entrepreneur intéressé doit décider comment satisfaire au mieux les besoins du Client en utilisant ses compétences pour faire les travaux voulus, en insistant sur les facteurs qu'il considère comme les plus souhaitables pour le Client. C'est alors au Client de choisir la proposition qui l'avantagera le plus. Comme chaque Proposition aura ses propres avantages, l'évaluation des Propositions et le choix de la Proposition à accepter est une tâche des plus difficiles. . . .

. . .

Lorsque le Maître d'ouvrage a choisi l'Entrepreneur intéressé qui lui convient, un Contrat est passé et les épures et devis descriptifs sont complétés dans les paramètres de la proposition choisie. Les travaux proprement dits peuvent commencer sur place presque immédiatement, ce qui permet de procéder à l'établissement de la conception définitive et à la production des épures concurremment avec le déroulement des travaux de construction."¹⁰

Chaque méthode décrite l'est dans sa "forme pure"; des variantes et des modifications sont possibles et on peut s'y attendre dans la pratique. Le maître d'ouvrage peut, par exemple, chercher à se protéger dans une certaine mesure contre la montée des coûts en fixant le montant maximal dans le contrat de construction ou de direction des travaux et en stipulant que le gérant sera responsable de tout dépassement. D'un autre côté, on peut offrir au gérant de partager le bénéfice de toute économie de coûts.

Des chiffres sur l'emploi relatif de chacune des diverses méthodes ne sont pas disponibles. Cependant, on peut avoir des renseignements limités pour 1971 qui laissent supposer que les contrats forfaitaires prédominaient. Il y a eu cette année-là pour \$4.4 milliards de construction non domiciliaire, consistant en \$3.9 milliards de travaux exécutés sous contrat et en \$0.5 milliard effectués par les employés des maîtres d'ouvrage ("effectifs pour compte propre").¹¹

A l'exclusion d'un petit nombre de travaux de construction domiciliaire et de génie effectués par des entrepreneurs généraux en construction non domiciliaire, les établissements faisant rapport ont accompli des travaux de construction non domiciliaire pour un montant de \$2.6 milliards.¹² Ils ont ainsi effectué à peu près les deux tiers des travaux de construction de ce genre exécutés sous contrat. Si une certaine partie du travail effectué par les entrepreneurs en construction non domiciliaire l'a été par la méthode du comité d'études, elle a probablement été fort peu importante. Par conséquent, on présume que l'ensemble des \$2.6 milliards ont été effectués sous la forme du contrat forfaitaire normal.

En procédant par élimination, le reste des \$1.3 milliards de travaux de construction non domiciliaire a été effectué sous contrat direct par des promoteurs-constructeurs et entrepreneurs spécialisés, avec ou sans l'utilisation par le maître d'ouvrage des services d'un gérant de la construction ou d'un directeur des travaux.¹³ Quand un ou un petit nombre de corps de métier figurent pour la plus grande partie de la valeur totale d'un travail, le maître d'ouvrage peut lancer des appels d'offres pour chaque corps de métier sans utiliser les services d'un gérant de la construction ou d'un directeur des travaux. Si un corps de métier participe pour une grande partie de la valeur totale, un contrat forfaitaire peut être passé avec un entrepreneur spécialisé faisant fonction d'entrepreneur principal, employant d'autres entrepreneurs spécialisés et peut-être un entrepreneur général comme sous-traitants. On ne connaît pas la valeur des travaux effectués dans ces conditions par rapport à celles où un gérant de la construction ou un directeur des travaux a été employé ou à celles où les sociétés d'aménagement ont fait fonction de gérants pour leur propre compte.

Les sociétés d'aménagement immobilier représentent encore une autre formule juridique servant à organiser la participation d'entreprises de construction, de fabrication et de distribution à la construction d'un grand immeuble. Les promoteurs-constructeurs prennent une part active à la construction des centres commerciaux et des immeubles à bureaux ainsi qu'à la construction domiciliaire. Dans certains cas, des entreprises ayant de grands et permanents besoins en matière immobilière ont établi des entreprises ou des divisions distinctes qui font fonction de sociétés de promotion immobilière.¹⁴ Quand les promoteurs-constructeurs sont des maîtres d'ouvrage agissant pour leur propre compte, ils participent directement à la coordination des travaux de construction et en supportent les risques financiers, en tout ou en partie.

Les témoignages présentés à la Commission indiquent fortement qu'il y a eu un récent mouvement de recul des contrats forfaitaires en faveur de la gestion de la construction ou de la direction des travaux. L'inflation a été la principale raison de ce changement. Les adjudicateurs ont trouvé qu'il était difficile d'obtenir des offres de prix fermes pour des travaux à effectuer dans un avenir quelque peu éloigné, étant donné l'évolution des prix de ces dernières années.¹⁵ Avec la formule de la gestion de la construction ou de la direction des travaux, on peut obtenir des prix à un moment proche de celui où les tranches de travaux doivent être effectuées.¹⁶

D'autres arguments qui favorisent les formules de gestion ou de direction consistent en le fait qu'elles permettent d'aborder d'une manière plus scientifique les nombreux problèmes auxquels donnent lieu l'organisation et la coordination des apports à un projet de construction.¹⁷ De plus, un représentant d'un adjudicateur important considérait que la formule de la gestion aboutissait à un produit amélioré.¹⁸

Sauf dans le cas où l'utilisation d'un bureau de soumissions est imposée au maître d'ouvrage, comme c'est le cas dans la province de Québec et dans des cas isolés, les bureaux de soumissions sont principalement utilisés pour des appels d'offres forfaitaires globales. Ainsi

toute utilisation moindre de cette formule aura tendance à réduire l'emploi des bureaux de soumissions. Un second facteur qui influe de façon décisive sur leur emploi est la provenance des fonds de construction, sources publiques ou privées, puisque les travaux financés par les administrations publiques forment la majorité de ceux qui passent par les bureaux de soumissions.

Le mécanisme de la détermination des prix. Les immeubles particuliers sont uniques en ce qui concerne l'estimation des coûts, car non seulement les coûts sont touchés par les devis et la conception, mais aussi par le facteur temps et l'emplacement de la construction. Par conséquent, un éventuel acheteur ou fournisseur ne peut se reporter facilement à un prix de marché ou prix "courant". L'expérience résultant du coût d'autres bâtiments peut être un bon guide pour l'estimation du coût d'un immeuble ou des tranches de celui-ci,¹⁹ mais il faut néanmoins établir des devis distincts pour chaque bâtiment. Qui plus est, la transposition des coûts comptables en prix par toute firme est influencée par son niveau d'activité, ce qui a pour résultat une variation considérable entre les prix des fournitures des différentes firmes.

Premièrement, on étudiera l'établissement des prix pour les travaux effectués par des entrepreneurs spécialisés liés par contrat à des entrepreneurs principaux soumettant des offres forfaitaires. L'entrepreneur principal qui prépare une soumission à forfait doit disposer de deux grandes séries de renseignements sur les coûts: il a besoin d'une estimation de la tranche des travaux qu'il a l'intention de faire exécuter par ses propres employés et il doit connaître le coût de la tranche des travaux qu'il a l'intention de faire faire en sous-traitance. L'entrepreneur général obtient habituellement au moyen d'un appel de soumissions ce dernier renseignement lancé aux entrepreneurs spécialisés. Les bureaux de soumissions tirent leur origine des efforts des entrepreneurs spécialisés pour prescrire les conditions dans lesquelles ils font leurs soumissions aux entrepreneurs généraux.

Les bureaux de soumissions sont des bureaux servant à recevoir les soumissions écrites adressées aux entrepreneurs principaux par les spécialisés. L'établissement des bureaux de soumissions a eu partout pour motif

l'élimination des négociations sur les prix (ou, en effet, les séries successives de soumissions) entre les entrepreneurs principaux et les entrepreneurs spécialisés. Les moyens employés pour atteindre cet objectif ont comporté des mesures garantissant que toutes les entreprises faisant des soumissions sur un projet basent leurs offres sur exactement les mêmes devis et que toutes les entreprises aient accès aux soumissions de leurs concurrents. Cette façon de procéder exerce sur les entrepreneurs principaux une pression les incitant à accepter la soumission la plus basse faite par l'entremise du bureau, ce qui satisfait au but essentiel de son existence. Du point de vue de la Commission, ce bref résumé présente fidèlement les éléments essentiels des bureaux de soumissions, mais il a ici pour seul but de servir de documentation introductive de base. La plus grande partie du reste de ce rapport est consacré à l'étude des façons dont les bureaux de soumissions diffèrent en ce qui concerne: comment et quand les prix sont divulgués; les genres de règles visant à assurer la comparabilité des soumissions et comment les règles sont appliquées; un certain nombre d'autres domaines comme l'administration des bureaux qui ne peuvent pas être facilement séparés des sujets ci-dessus et d'autres domaines qui sont importants du point de vue de la politique mais qui peuvent être dissociés du but essentiel des bureaux de soumissions. Sont compris dans la dernière catégorie, les règles sur le cautionnement, le retrait des soumissions, les prix des services de dépôt, le champ d'activité* des bureaux et l'enregistrement préalable des soumissions. Dans une catégorie à part pour ce qui est de son importance pour la politique publique se situe la question de savoir qui détermine si les bureaux de soumissions sont utilisés, les acheteurs ou les vendeurs de travaux de construction de bâtiments.

De nombreuses façons de négocier les prix peuvent se présenter en l'absence de bureaux de soumissions et sans essayer de dresser la liste de toutes les possibilités, il y a plusieurs grandes variantes figurant en bonne place dans la documentation sur les bureaux de soumissions et dans les mémoires et témoignages de cette enquête qui peuvent être utilement étudiées. La classification des genres de négociations sur les prix est établie en fonction de celui qui entame les négociations, le sous-traitant ou

* Les expressions "champ d'activité" et "champ d'application" ont la même signification.

l'entrepreneur principal, et de la question de savoir si les négociations surviennent avant ou après l'adjudication du marché principal. Si le sous-traitant entame les négociations, la pratique s'appelle la "tractation" (bid peddling) et si c'est l'entrepreneur qui prend l'initiative, elle est désignée sous le nom de "marchandage des offres" (bid shopping). (Bien que d'autres emplois de ces termes aient été présentés à la Commission, la distinction qui précède semble être celle qui est utilisée le plus couramment.)

Dans la "tractation" (bid peddling), les renseignements sur les soumissions des concurrents et les sources de renseignements peuvent varier. Un sous-traitant qui appelle les entrepreneurs principaux en vue de réviser sa soumission peut n'avoir aucun renseignement sur les soumissions de ses concurrents; il peut avoir simplement réfléchi sur le caractère concurrentiel de sa soumission. Alternativement, le sous-traitant peut avoir connaissance des soumissions de ses concurrents. En supposant qu'il n'obtienne pas ces renseignements des firmes concurrentes, il faudrait qu'ils lui soient donnés par les entrepreneurs généraux ou leurs employés. Quelle que soit la source des renseignements et la raison pour laquelle ils sont fournis, il est peu probable que tous les entrepreneurs spécialisés y aient accès à égalité.

Dans le "marchandage des offres" (bid shopping), l'entrepreneur principal cherche à obtenir une réduction des prix d'un ou plusieurs sous-traitants en invoquant une soumission réelle ou imaginaire d'un de leurs concurrents. S'il réussit, il a la possibilité d'obtenir des soumissions à meilleur compte que ses concurrents et de cette façon il accroît ses chances d'obtenir le marché principal. Cependant, un sous-traitant qui avait été persuadé par un entrepreneur principal de modifier sa soumission, modifierait probablement sa soumission aux autres entrepreneurs aussi. Il est difficile de voir ce qu'y gagne un entrepreneur principal qui pratique largement le marchandage des offres. Il est plus facile de voir l'avantage qu'aurait un entrepreneur principal à marchander ou à révéler les soumissions des firmes avec lesquelles il n'a aucun désir de travailler, en espérant qu'une firme qui a sa préférence accepte de répondre à son prix.

L'une des façons utilisées par les entrepreneurs spécialisés pour se protéger contre les négociations sur les prix en l'absence d'un bureau de soumissions est d'offrir leurs soumissions à un moment très proche de celui où les entrepreneurs principaux doivent faire leurs propres soumissions, et télescopant de cette façon la période de temps où il peut y avoir négociation. Cette pratique crée une situation de bousculade chez les entrepreneurs principaux au cours de la dernière heure environ avant la fin du délai de présentation des offres. Les bureaux de soumissions éliminent les offres de dernière minute et c'est là l'un des avantages le plus important mentionné dans un certain nombre de mémoires que la Commission a reçus.

Jusqu'ici, la description des négociations sur les prix admet que toutes les ententes sur les prix conclues avant la présentation des offres des entrepreneurs principaux ont abouti à la nomination des sous-entrepreneurs dont les soumissions étaient comprises dans les soumissions des entrepreneurs principaux et que l'entrepreneur principal choisi était lié aux entreprises qu'il avait nommées. En l'absence de ces conditions, des négociations supplémentaires sur les prix pourraient avoir lieu après l'adjudication du marché, à mesure que l'entrepreneur principal "marchandait" en vue d'obtenir des prix encore plus avantageux.²⁰ De telles négociations sur les prix après l'adjudication sont considérées particulièrement mal venues par la plupart des secteurs de l'industrie de la construction, car une fois que le marché est adjugé à l'entrepreneur principal, son pouvoir de négociation devient plus fort que celui des sous-traitants et peut être utilisé d'une manière répressive. On considère aussi généralement que les avantages immédiats découlant de ces négociations vont à l'entrepreneur principal, puisque les prix et les autres conditions du marché principal ont déjà été fixés et étaient probablement basés sur les soumissions que l'entrepreneur principal choisi avait reçues des sous-traitants avant de faire sa propre offre.

La Commission n'a obtenu qu'une image limitée de la manière dont les prix des sous-traitants sont déterminés en dehors des bureaux de soumissions dans différents contextes du marché. Toutefois, les renseignements obtenus ont contribué à rendre plus concrètes les descriptions générales et quelque peu stéréotypées présentées ci-dessus.

M. A. W. Thurston, gérant du service administratif des marchés de *E. G. M. Cape & Co. Ltd.*, a décrit clairement comment les soumissions à l'arrivée sont traitées par un grand entrepreneur général se livrant à tous les genres de constructions aussi bien qu'à la gestion de la construction:

"Q. . . . Je veux tout simplement vous laisser libre de dire à la Commission comment vous vous y prenez pour établir une soumission, à quel point il y a marchandage des offres et ce que vous faites pendant l'heure ou les deux dernières heures avant la présentation de votre soumission au maître d'ouvrage?

R. Quand il n'y a pas de bureau de soumissions, les soumissions vont au bureau de l'entrepreneur général. Son service des estimations, s'il est bien organisé et a de l'expérience, sera prêt à recevoir les appels téléphoniques qui arrivent.

A de nombreuses reprises, où il s'agissait généralement de spécialités difficiles, comme les préfabriqués, les fers divers et les spécialités semblables, les sous-traitants ont présenté à l'avance une lettre précisant exactement ce que comprendrait leur soumission.

Tout cela a été examiné et analysé par l'entrepreneur, qui a posé des questions, de sorte que quand le prix arrive il sait parfaitement à quoi s'en tenir sur la soumission et son contenu.

Il aurait également des tableaux sur lesquels les diverses spécialités sont détaillées de façon à permettre des comparaisons au fur et à mesure de l'arrivée des prix.

. . . .

La lettre de précisions proviendrait du sous-traitant. Pour de très grands travaux, nous irions jusqu'à écrire au sous-traitant ou à

le pressentir à l'avance et nous lui demanderions de nous soumettre une lettre de précisions quant à son intention à l'égard du contenu de sa soumission, en d'autres mots, ce qu'il désirait y faire figurer.

. . .

Ainsi, l'affaire avancerait à l'étape des tableaux où, pour les fers divers par exemple, nous aurions une liste des articles, nous aurions en haut les noms des entrepreneurs, nous marquerions ce que chacun entendait comprendre dans sa soumission d'après sa lettre. Lorsqu'il n'avait rien fait figurer dans son offre nous devons soumettre nos propres prix afin d'obtenir un équilibre et puis tout ce qui était nécessaire au moment de la réception de son prix, c'était d'ajouter à la dernière ligne et ainsi nous pourrions avoir une comparaison complète des offres diverses sur une base d'égalité, et cette façon d'agir s'appliquerait à certaines autres spécialités comme l'excavation, le remblayage, les préfabriqués, les fenêtres et ces sortes de choses.

. . .

- Q. Auparavant, il y a deux ou trois minutes, vous avez fait allusion à l'arrivée d'appels téléphoniques. Est-ce que vous voulez dire qu'ils vous donnent leurs prix par téléphone?
- R. En général, oui, Monsieur, les prix sont donnés à l'entrepreneur général par téléphone dans les deux dernières heures de la période de remise des offres; il les enregistre, les inscrit et compose sa soumission. Tout son travail a été fait à l'avance et il garde juste une liste des spécialités pour lesquelles il veut inscrire le prix le plus bas cinq ou dix minutes avant la fermeture des offres, c'est additionné et ajouté aux autres chiffres et tout cela lui donne l'offre qu'il présente.

- Q. Pourquoi seraient-ils additionnés cinq ou dix minutes avant la fermeture des offres, quand les prix sont arrivés deux heures avant?
- R. Les prix commencent à arriver deux heures avant mais ils continuent d'arriver. Vous ne les obtenez pas tous d'un coup. Je dirais donc dix minutes avant, la dernière soumission arrive dans les dix ou cinq minutes avant l'heure limite de remise des offres.
- Q. Est-ce que vous inscrivez ces prix sur le tableau au fur et à mesure de leur arrivée?
- R. Oui, nous avons une feuille de contrôle. Nous avons une feuille qui porte le prix bas courant chaque fois. Ce système varie légèrement dans les organisations des autres entrepreneurs, mais essentiellement c'est le principe."²¹

On a demandé à M. Thurston s'il était possible que l'aptitude de sa compagnie à s'organiser de façon à traiter la ruée des offres de dernière heure ou de dernière minute était due à sa grande taille. M. Thurston ne pensait pas que c'était le cas, car d'après ses rapports avec les appréciateurs et les gérants d'autres compagnies et sa connaissance de plusieurs compagnies moins importantes avec lesquelles *Cape* s'était engagée dans des entreprises communes, il avait trouvé que d'autres compagnies fonctionnaient "sur la même base que *Cape*, mais à une plus petite échelle."²² Il semblerait, bien qu'il y ait une tension considérable dans le bureau de l'entrepreneur général immédiatement avant le moment où il présente sa soumission, qu'il existe des méthodes pratiques d'incorporer les offres de dernière minute d'une façon ordonnée.

Cependant, il reste encore la question de savoir si la remise des offres plus tôt et par écrit amène les entrepreneurs généraux à améliorer la préparation de leurs offres. Une caractéristique commune des bureaux de soumissions est qu'ils prévoient la remise des offres écrites, habituellement 48 heures avant que les entrepreneurs principaux doivent présenter leurs propres soumissions.

M. Thurston n'avait trouvé aucun aspect des bureaux de soumissions qui présentait un avantage pour sa compagnie. Cependant, d'autres entrepreneurs généraux ont attaché une importance considérable à ce qu'on pourrait appeler la fonction de bureau de poste des bureaux de soumissions.

Il faut noter que le contexte dans lequel les déclarations ci-dessus étaient faites laisse sans réponse claire la question de savoir si les témoins croient que la fonction de bureau de poste constitue une amélioration importante par rapport aux méthodes pratiquées en dehors des bureaux ou si les bureaux de soumissions proposés ayant pour fonction exclusive de servir de bureaux de poste, étaient considérés acceptables par rapport aux bureaux de soumissions existants qui avaient des fonctions plus étendues.

La mesure dans laquelle les bureaux de soumissions réduisent la ruée de dernière minute à laquelle les entrepreneurs principaux sont astreints dépend du nombre de corps de métier que dessert le bureau de soumissions. La plupart des bureaux de soumissions ont un très large champ d'activité* et desservent un grand nombre de corps de métier. Il existe de très importantes exceptions: Toronto, un certain nombre d'autres bureaux en Ontario et le bureau de Montréal du Bureau de soumissions déposées du Québec. Dans ces régions, la plupart des offres sont reçues en dehors des bureaux de soumissions. Donc, sauf en ce qui concerne les corps de métier les plus importants, la ruée de dernière minute n'est pas évitée.

Les entrepreneurs spécialisés et leurs sous-entrepreneurs

De la même manière qu'un entrepreneur général souscrit des accords avec des entrepreneurs spécialisés pour des travaux qu'il ne peut exécuter lui-même, les entrepreneurs spécialisés peuvent souscrire des accords semblables avec des sous-entrepreneurs spécialisés pour certaines parties du travail. La spécialisation a atteint d'importantes proportions dans la division de la mécanique; elle est présente aussi jusqu'à un certain point dans la division de l'électricité; elle ne semble pas être un

*i.e. "champ d'application".

facteur important dans d'autres domaines en ce qui concerne les arrangements contractuels entre les entrepreneurs spécialisés et les sous-entrepreneurs spécialisés. Les entrepreneurs électriciens ont payé 1.8 pour cent de leur revenu aux sous-entrepreneurs en 1972 et ce chiffre monte à 2.4 pour cent pour les entrepreneurs électriciens dont les factures égalent ou dépassent le million de dollars. Ce dernier groupe tire environ 87 pour cent de son revenu de travaux de construction non domiciliaire, par rapport à une moyenne de 70 pour cent pour l'industrie dans son ensemble. Le domaine de spécialisation reconnu au sein de la division de l'électricité est celui des communications, et les entrepreneurs électriciens reçoivent des offres pour cette spécialité par le truchement des bureaux de soumissions à Toronto et les six bureaux de l'*Alberta Bid Depository Ltd.*²³

Les entrepreneurs mécaniciens ont payé 10.3 pour cent de leur revenu aux sous-entrepreneurs en 1972 et ce chiffre est monté à 12.5 pour cent pour les firmes dont les factures atteignaient au moins un million de dollars. Comme c'est le cas pour la division de l'électricité, les plus grandes firmes de la division de la mécanique sont les plus actives dans la construction de bâtiments non domiciliaires, tirant de cette source 82 pour cent de leur revenu par rapport au chiffre pour l'industrie dans son ensemble qui est de 70 pour cent. Les sous-entrepreneurs reconnus avec qui les entrepreneurs mécaniciens souscrivent des sous-contrats sont ceux qui se spécialisent dans la tôlerie, les extincteurs automatiques, la réfrigération commerciale, le système de régulation de l'environnement et l'isolation. A part l'isolation, qui est classée à la rubrique "autres travaux spécialisés" par Statistique Canada, l'étendue de ces sortes de travaux exécutés par des firmes spécialisées est exposée dans les tableaux I et II. Le tableau I donne des indices du degré de spécialisation pour plusieurs sortes de travaux qui sont exécutés par des firmes hautement spécialisées. Par exemple, la production des systèmes d'extinction automatique est hautement spécialisée, car sur un montant de \$45.1 millions, \$36.6 millions (81 pour cent) ont été produits par des établissements classés dans la catégorie des systèmes d'extinction automatique. Une seconde façon de mesurer la

TABLEAU I

TRAVAUX MÉCANIQUES EXÉCUTÉS PAR DIFFÉRENTS GENRES D'ÉTABLISSEMENTS MÉCANIQUES, 1972

CLASSIFICATION DES ÉTABLISSEMENTS	CLASSIFICATION DE LA PRODUCTION									TOTAL DES ÉTABLISSE- MENTS PAR MÉTIER
	Plomberie	Chauffage par voie sèche et conduites de gaz	Chauffage par voie humide et climatisation	Tôlerie	Conduites industrielles	Systèmes d'extinction automatique d'incendie	Réfrigération commerciale	Systèmes de régulation automatique de l'environnement	Autres travaux et non spécifiés	
Plomberie	413,277,123	56,112,876	90,283,864	38,486,101	12,873,971	6,601,737	2,489,221	1,596,077	25,243,293	646,964,263
Chauff. par voie sèche et Conduites de gaz	10,313,735	54,345,344	5,666,870	10,200,087	1,807,926	33,903	427,491	231,789	6,251,503	89,278,648
Chauff. par voie humide et climatisation	31,434,979	4,681,476	110,153,048	15,070,293	2,971,084	868,600	2,842,935	661,923	9,987,871	178,672,209
Tôlerie	11,716,608	9,400,403	14,223,208	114,021,289	853,937	208,317	2,011,455	382,126	10,322,263	163,139,606
Conduites industrielles	8,419,486	2,832,804	5,612,105	4,778,900	93,820,860	605,525	629,363	111,740	13,614,127	130,424,910
Systèmes d'extinction automatique	64,406	6,378	50,121		31,193	36,558,304			234,208	36,944,610
Réfrigération commerciale	60,154	141,297	1,407,656	415,017	35,639		29,932,007	14,826	894,634	32,901,230
Régulation de l'environnement							48,169	36,606,637	867,265	37,522,071
Autres travaux spécialisés	598,623	263,836	55,454	3,946,267	2,462,042	227,009			60,332,458	67,885,689
TOTAL DE LA PRODUCTION	475,885,114	127,784,414	227,452,326	186,917,954	114,856,652	45,103,395	38,380,641	39,605,118	127,747,622*	1,383,733,236

Source: Statistique Canada, *Les entrepreneurs d'installations mécaniques*, 1972, catalogue 64-204, tableau 8

*Basé sur des données officielles mais non publiées de Statistique Canada. Le total comprend les \$38 millions de la production de l'isolation pour laquelle les données par établissements classés dans cette spécialité ne sont pas disponibles.

TABLEAU II

INDICES DE SPÉCIALISATION DE LA PRODUCTION
ET DES ÉTABLISSEMENTS MÉCANIQUES, 1972

<u>CLASSIFICATION</u>	<u>SPÉCIALISATION DES ÉTABLISSEMENTS</u>	<u>SPÉCIALISATION DE LA PRODUCTION</u>
	%	%
Plomberie	63.9	86.8
Chauffage par voie sèche et conduites de gaz	60.9	42.5
Chauffage par voie humide et climatisation	61.7	48.4
Tôlerie	69.9	61.0
Conduites industrielles	71.9	81.7
Systèmes d'extinction automatique	99.0	81.1
Réfrigération commerciale	91.0	78.0
Régulation de l'environnement	97.6	92.4

Source: Calculé d'après le tableau I. Les totaux comprennent "Autres travaux spécialisés" et "Travaux non spécifiés".

spécialisation consiste à comparer la production totale des établissements avec leur niveau de production du produit principal. En continuant de prendre comme exemple les extincteurs automatiques, on peut voir que les établissements dans cette catégorie limitent pratiquement leur production à ce seul domaine de spécialisation, (\$36.6 millions sur \$36.9 millions). De très hauts degrés de spécialisation de la production et des établissements se manifestent aussi dans la réfrigération commerciale et les systèmes de régulation automatique de l'environnement. Bien que les travaux d'installation de tuyauterie soient aussi hautement spécialisés, ils sont exécutés en majeure partie dans le cadre de travaux de construction mécanique et industrielle qui habituellement ne passent pas normalement par un bureau de soumissions. Dans le cas de la tôlerie, les établissements qui sous-traitent fournissent 61 pour cent de la production mais se ramifient dans d'autres domaines de travaux mécaniques pour environ 30 pour cent de leur volume.

Le chiffre élevé de la spécialisation de la production dans la plomberie peut être trompeur si l'on ne tient pas compte en même temps de l'importance relative de la plomberie dans le secteur de la mécanique et du degré de spécialisation des établissements de plomberie. La plomberie est de loin le plus grand secteur d'activité de la mécanique et il faut s'attendre à ce que les établissements se livrant à des activités auxiliaires soient classés sous plomberie aux fins de la statistique. Ainsi, les établissements de plomberie ont assuré à peu près 44 pour cent des travaux de chauffage par voie sèche et de la production des conduites de gaz, 40 pour cent des travaux de chauffage par voie humide et de la climatisation et 21 pour cent des travaux de tôlerie en 1972.

Il y a une forte corrélation positive entre le degré de spécialisation des métiers et la mesure dans laquelle leur production est concentrée dans la construction non domiciliaire. En général, la construction non domiciliaire comptait pour environ 43 pour cent de la construction de bâtiments en 1972 et 63 pour cent des travaux mécaniques. Le volume des travaux qui dépend de la construction non domiciliaire monte à 77 pour cent pour la tôlerie, à 82 pour cent pour le chauffage par voie humide et la climatisation, et à la presque totalité (bien au dessus de

95 pour cent) pour les systèmes de régulation de l'environnement, les systèmes d'extinction automatique d'incendie, les conduites industrielles et la réfrigération commerciale. Seuls les entrepreneurs en plomberie et en chauffage par voie sèche, ainsi que les entrepreneurs en conduites de gaz, ont divisé leur volume de travail dans à peu près les mêmes proportions entre la construction domiciliaire et non domiciliaire. Toutefois, les totaux pour l'industrie masquent des différences considérables au sein de ces derniers métiers, du fait que les petits établissements se concentrent dans la construction domiciliaire et sont hautement spécialisés, tandis que les plus grands établissements ont tendance à exercer leur activité dans la construction non domiciliaire et à oeuvrer dans une plus large gamme de métiers mécaniques. Les établissements de plomberie dont les revenus bruts atteignaient \$1,000,000 ou plus ont tiré de la construction non domiciliaire 66 pour cent de leur revenu provenant de la construction. Le chiffre correspondant pour les établissements de chauffage par voie sèche et de conduites de gaz est de 87 pour cent.²⁴

Les établissements les moins spécialisés (classés sous plomberie, chauffage par voie sèche et conduites de gaz ou chauffage par voie humide et climatisation) sont les plus susceptibles de faire des soumissions sur la totalité des travaux mécaniques d'un projet de construction non domiciliaire. Habituellement on exige que ces établissements communiquent avec des firmes plus spécialisées pour compléter toutes les parties de la construction mécanique et les pressions résultant de ce fait donnent lieu à des négociations sur les prix entre les entrepreneurs généraux, les entrepreneurs spécialisés et les spécialistes d'un métier auxiliaire. Les associations locales d'entrepreneurs en isolation, en tôlerie et en réfrigération commerciale ont participé activement à l'établissement de bureaux de soumissions pour leurs propres métiers dans plusieurs parties du pays. Ces bureaux sont appelés bureaux de soumissions secondaires pour les distinguer des principaux bureaux. En Alberta et au Québec, plus particulièrement, les soumissions des sous-entrepreneurs secondaires sont présentées aux bureaux de la même façon que les soumissions des sous-traitants, seulement un peu plus tôt.

Il n'y a pas de bureaux de soumissions secondaires dans les provinces de l'Atlantique et dans plusieurs autres parties du pays. Le témoignage entendu à Fredericton était mixte quant à l'existence de pressions sur la négociation des prix au niveau des sous-entrepreneurs secondaires. L'un des points de vue exprimés était que le nombre de firmes au niveau des sous-entrepreneurs secondaires était trop petit pour que la protection des services offerts par les bureaux soit nécessaire:

- "R. Nous parlons aussi d'un nombre très limité de compagnies quand nous parlons des corps de métier auxiliaires (sub-sub trades). En fait, en prenant comme exemple le corps de métier de l'électricité, il peut avoir un corps de métier auxiliaire pour l'installation de systèmes d'alarme et il est tout à fait possible que dans ce domaine en particulier, il n'y ait qu'une compagnie qui soit dans le commerce des systèmes d'alarme.
- Q. C'est vrai pour l'électricité, mais je pense que ce serait moins vrai si nous regardions quelque chose comme la tôlerie ou l'isolation.
- R. En ce qui concerne la tôlerie, on entre habituellement en contact avec l'entrepreneur lui-même, car généralement l'entrepreneur mécanicien a son propre atelier de tôlerie.
- Q. Mais il y a aussi des spécialistes? N'y aurait-il aucune firme qui se spécialiserait dans ce domaine?
- R. Il y en a quelques-unes, mais elles sont fort peu nombreuses. Ce que je veux dire, c'est qu'ils imposent leurs prix aux corps de métier secondaires."²⁵

Un point de vue semblable concernant le nombre de firmes dans n'importe quelle spécialité secondaire a été exprimé dans le mémoire du 30 septembre 1974 présenté par la province du Nouveau-Brunswick (p. 7):

"Nous n'avons aucune expérience du fonctionnement de bureaux de soumissions secondaires, mais nous supposons qu'ils représentent un effort de l'industrie de la construction pour contrôler les tractations à un échelon inférieur. Nous doutons qu'il y en ait un nombre suffisant dans une seule partie d'un corps de métier pour justifier ce genre de contrôle dans notre région."

D'après Statistique Canada, il y avait cinq établissements de système d'extinction automatique, 13 établissements de réfrigération commerciale et 14 de tôlerie qui se spécialisaient dans la construction non domiciliaire dans les provinces de l'Atlantique en 1972.

Un autre témoin, M. J. F. Dobbelsteyn, représentant le Comité de normalisation des pratiques de l'Association canadienne de la construction, commentant le fait des négociations sur les prix, a déclaré:

"R. Les négociations, en règle générale, . . . pourraient avoir lieu à un niveau plus bas entre, peut-être, même un fournisseur de tôlerie ou un entrepreneur en tôlerie pour un entrepreneur en particulier. Il y a des négociations, il y a des tractations. C'est ce qui se passe."²⁶

Il ne semble pas qu'il y ait des raisons techniques générales qui exigent qu'une seule firme assume l'entière responsabilité des travaux mécaniques. Dans de nombreux cas, un maître d'ouvrage divisera les travaux mécaniques dans l'appel d'offres, de sorte que, disons le chauffage (soit par voie sèche, soit par voie humide) et la plomberie peuvent faire l'objet de soumissions distinctes. Les soumissions sur les systèmes d'extinction automatique, en particulier, sont souvent présentées directement à l'entrepreneur général. En fait, la *Canadian Automatic Sprinkler Association* a récemment annoncé par mesure de politique industrielle, que ses membres ne présenteraient plus de soumissions aux entrepreneurs d'installations mécaniques.²⁷ Toutefois, il est improbable, à cause de considérations d'échelonnement et de coordination que les spécialistes de la tôlerie et de l'isolation puissent suivre l'exemple des firmes de système d'extinction automatique. Dans la mesure où ces spécialistes ou d'autres

voudraient éviter les entrepreneurs mécaniciens principaux et réussiraient à le faire, les négociations au sujet des prix pour leur travail auraient lieu avec les entrepreneurs généraux ou les représentants des maîtres d'ouvrage. La question de savoir si les spécialistes seraient avantagés ou non dépendrait des pressions concurrentielles relatives que comporteraient les soumissions aux entrepreneurs mécaniciens par rapport à celles faites aux entrepreneurs généraux ou aux représentants des maîtres d'ouvrage. C'est seulement quand le maître d'ouvrage est une administration publique que les négociations sur les prix pourraient être entièrement évitées, car la politique publique veut invariablement que les marchés soient adjugés en fonction des soumissions concurrentielles reçues.

Catégories d'acheteurs et utilisation des bureaux de soumissions

Les principaux usagers des bureaux de soumissions au cours des années ont été les administrations fédérales, provinciales et municipales, ainsi que les conseils d'administration des écoles, universités et hôpitaux, dont la plupart sont chargés d'établissements publics ou dépendent fortement des fonds publics. Les usagers privés des bureaux de soumissions ont été principalement des acheteurs de travaux de construction commerciale, dont les plus grands éléments sont des immeubles de bureaux, des magasins et des hôtels. Les bureaux de soumissions ne jouent pratiquement aucun rôle dans la construction domiciliaire et industrielle, sauf dans la province de Québec où aucune liberté de choix n'est laissée à l'acheteur d'une construction quant à l'utilisation des bureaux de soumissions. Donc, en dehors du Québec, l'utilisation des bureaux de soumissions dépend du niveau de construction de bâtiments commerciaux, institutionnels ou autres et en particulier de la demande publique d'éléments de ces catégories.

Le tableau III montre la répartition de la construction des administrations publiques en 1972. Le plus grand élément en est la construction institutionnelle, comprenant les écoles, les universités, les hôpitaux, les sanatoriums et les cliniques. La majeure partie de la construction relative à la santé et à l'éducation n'est pas placée sous le contrôle direct des administrations

TABLEAU III

ADMINISTRATIONS PUBLIQUES - ACHATS DE CONSTRUCTION NON DOMICILIAIRE EN 1972

	Achats des administrations publiques			Hopitaux Ecoles et Universités	Total des adminis- trations publiques	Part des adminis- trations publiques de la construction totale non domiciliaire %
	Fédérales	Provinciales	Municipales			
	(\$'000)					
Bâtiments industriels	11,193				11,193	1.2
Bâtiments commerciaux	132,317	62,496	109,454		304,267	17.8
Edifices ins- titutionnels	38,652	65,901	36,007	1,036,206	1,176,766	94.2
Autres bâtiments	93,473	56,155	29,255		178,883	31.1
Total	275,635	184,552	174,716	1,036,206	1,671,109	37.5

Source: Statistique Canada, *La construction au Canada 1972-1974*, Tableaux 14-17.

publiques, mais sous celui de conseils indépendants qui sont classés par Statistique Canada sous la rubrique des "habitations et institutions". Cette classification comprend aussi les immeubles religieux et un élément appréciable de bâtiments divers. Cependant, les "écoles et autres établissements d'enseignement", les "hôpitaux, sanatoriums, cliniques, postes de premier secours, etc." comptent pour presque 95 pour cent de la construction au titre des habitations et institutions. Bien que les universités, les écoles et les hôpitaux classés comme provinciaux ou municipaux n'interviennent que pour environ 74 pour cent de l'investissement immobilier dans ces sortes de constructions, il est évident que dans un grand nombre de cas, de grandes institutions classées comme "privées" dépendent pour une large part de subventions publiques.²⁸ Un volume considérable de la construction d'immeubles de bureaux commandée par différents niveaux de l'administration publique se retrouve dans la construction commerciale. Dans la catégorie ouverte "autres bâtiments" sont compris les terminus de passagers, les laboratoires, les armureries et diverses sortes d'immeubles de communications.

Par suite d'une diminution de la construction d'édifices institutionnels par les administrations publiques, un changement appréciable s'est produit dans l'importance relative de la demande publique de construction de bâtiments depuis le début de cette enquête. Au cours de la période 1968-1974, la valeur de la construction de bâtiments a augmenté de 90 pour cent. Les plus grandes augmentations se sont produites dans la construction de bâtiments domiciliaires, commerciaux et autres, dont la valeur dans chaque cas a plus que doublé au cours de cette période, tandis que la construction de bâtiments industriels augmentait de 71 pour cent. Une exception notable à cette tendance s'est produite dans le domaine des édifices institutionnels, où la valeur des travaux de construction a été inférieure au niveau de 1968 dans toutes les années sauf 1971. L'influence de la baisse de la construction des édifices institutionnels sur le niveau de la construction des administrations publiques est évidente dans le tableau IV. Bien que les achats directs des administrations publiques à tous les niveaux aient augmenté plus ou moins de pair avec l'accroissement général de la construction de bâtiments, il n'y a eu qu'une très modeste

TABLEAU IV

CONSTRUCTION NON DOMICILIAIRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, 1968-1974

	<u>Achats directs des administrations publiques</u>			<u>Achats indirects des administra- tions publiques</u>		<u>TOTAL des achats des adminis- trations publiques</u>	<u>Part des adminis- trations publiques du total de la construction non domiciliaire</u>
	<u>Fédérales</u>	<u>Provinciales</u>	<u>Municipales</u>	<u>Hôpitaux, Ecoles Universités*</u>			
	(\$'000)						%
1968	220,803	112,993	88,508	1,188,839		1,611,143	43.9
1969	217,743	116,362	99,519	1,156,414		1,590,038	41.5
1970	222,306	174,888	112,411	1,110,063		1,619,668	39.6
1971	264,444	195,817	134,370	1,207,396		1,802,027	41.0
1972	275,635	184,552	174,716	1,036,206		1,671,109	37.5
1973**	349,120	204,499	181,827	931,386		1,666,832	33.4
1974***	409,594	249,724	249,826	977,610		1,886,754	31.7

Source: Statistique Canada, *La construction au Canada*, catalogue 64-201

*Classés sous le titre "Habitations et services institutionnels".

**Chiffres préliminaires.

***Basés sur des estimations.

augmentation de la valeur totale de la construction commandée par les administrations publiques car les augmentations de la demande directe des administrations publiques ont été partiellement contrebalancées par la diminution de la construction d'hôpitaux, d'écoles et d'universités. Ainsi la part des administrations publiques dans la construction non domiciliaire est tombée de 43.9 pour cent en 1968 à 31.7 pour cent en 1974; c'est le chiffre le plus bas atteint depuis que les bureaux de soumissions ont commencé à prospérer au milieu des années 50.

Une baisse de l'utilisation relative des bureaux de soumissions a été un des effets de la diminution relative de la demande des administrations publiques dans le domaine de la construction non domiciliaire et, comme il a été noté plus haut, d'autres forces agissent dans le même sens. Ces dernières sont l'emploi grandissant des contrats de gestion par les secteurs privé et public et la croissance probable de l'importance des sociétés d'aménagement dans la construction non domiciliaire. Des chiffres sur la valeur monétaire des travaux passant par les bureaux de soumissions ne sont pas disponibles pour déterminer si, et jusqu'à quel point, la diminution anticipée de l'utilisation des bureaux de soumissions a eu lieu. Toutefois, on possède des renseignements sur le nombre des travaux pour un certain nombre de centres. Ceux-ci figurent au tableau V.

Du fait de la tendance récente de la demande de construction non domiciliaire des administrations publiques, on s'attend aussi à ce que leur importance comme usagers des bureaux de soumissions baisse par rapport au secteur privé. Une fois de plus, les seuls renseignements disponibles sur l'utilisation des bureaux de soumissions par les secteurs privé et public concernent le nombre respectif des travaux. On trouve ces renseignements au tableau V. Ici, les résultats vont à l'encontre des prévisions.

La mesure dans laquelle les secteurs public et privé s'adressent aux bureaux de soumissions est une question délicate, car la non-utilisation par un adjudicateur d'un bureau de soumissions disponible peut être considérée comme une sorte d'appréciation. Pour citer à

TABLEAU V

CATÉGORIES D'USAGERS DES BUREAUX DE SOUMISSIONS

BUREAU DÉPOSITAIRE	ANNÉE	ADMINISTRATION PUBLIQUE	SECTEUR PRIVÉ	NON SPÉCIFIÉ	TOTAL
EDMONTON	1973	70	10	6	86
	1974	61	22	-	83
VANCOUVER*	1973	144	32	12	188
	1974	119	20	11	150
TORONTO	1968	231	98	-	329
	1972	107	27	-	134
	1973	88	28	-	116
	1974	-	-	-	133
WINNIPEG	1973	73	18	-	91
FREDERICTON	1969	29	4	-	33
	1970	19	8	-	27
	1971	11	1	-	12
	1972	17	3	-	20
	1973	24	4	-	28
	1974	19	3	-	22
OTTAWA VALLEY	1973	57	22	3	82

Source: Données fournies à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce.

*Des travaux de toutes les régions de la Colombie-Britannique sont inclus dans les chiffres de Vancouver.

même les conclusions de la Documentation soumise par le Directeur: "En outre, l'appui assez faible qu'accordent, dans le secteur privé, les adjudicateurs aux bureaux de soumissions laisse croire que l'industrie s'inquiète plus des négociations après le dépôt des soumissions que bon nombre de ses clients."²⁹ A son tour, le mémoire de l'Association canadienne de la construction (A.C.C.) soutient que: ". . . nous avons été informés dans tout le pays que les maîtres d'ouvrage privés se rendent de plus en plus compte que le fait de passer par les bureaux de soumissions produit une plus grande concurrence, ce qui leur est avantageux, même dans les cas où la gestion de la construction et d'autres méthodes négociées prédominent."³⁰ La preuve n'appuie généralement pas cette affirmation de l'A.C.C. Les témoignages ont rarement indiqué que les bureaux de soumissions étaient utilisés de plein gré par le secteur privé dans les cas où on ne se servait pas de contrats forfaitaires. De toute façon, les bureaux de soumissions reçoivent peu de travaux du secteur privé.

I RENVOIS

1. Sont compris dans les travaux de génie: travaux de génie maritime comme bassins, canaux, dragage de ports; travaux routiers et aérodrômes; canalisations et systèmes d'égouts; réseaux électriques; voies ferrées, lignes téléphoniques et télégraphiques, installations de gaz et de pétrole, puits de mine, ponts, chemins de fer souterrains et diverses autres catégories qui portent la valeur des travaux de génie en 1972 à quelque \$6,961 millions. En 1973 et 1974 les chiffres étaient d'environ \$8,009 millions et \$9,342 millions. (Statistique Canada, *La construction au Canada 1972-1974*, catalogue 64-201 annuel. Seuls les chiffres de 1972 sont définitifs; ceux de 1973 et 1974 sont provisoires.) Les travaux de génie comprennent aussi les piscines extérieures. Un certain nombre de projets de construction de piscines passent par les bureaux de soumissions et il est possible que des piscines extérieures y soient comprises.
2. Le Bureau de soumissions déposées du Québec désigne ces entrepreneurs, "entrepreneurs de travaux de génie".
3. Statistique Canada, *Les entrepreneurs d'installations mécaniques 1972*, catalogue 64-204 annuel, p. 11, et Statistique Canada, *Les entrepreneurs d'installations électriques 1972*, catalogue 64-205 annuel, p. 11.
4. Consulter W.F. Barnicke, *The Industrial Organization Dimensions of Cycles in the Construction Industry*, Discussion Paper No. 14 (Conseil économique du Canada) octobre 1974, p. 3-3 à 3-21 pour un examen complet des raisons pour lesquelles l'intégration verticale ne s'est pas manifestée dans l'industrie de la construction. Voir aussi le témoignage de M. A.W. Thurston, directeur, Contract Administration, E.G.M. Cape & Co. Ltd., à la p. 4001 de la transcription.
5. Association des rédacteurs de devis du Canada, *Uniform Construction Index*, p. 0.4.

6. *Ibid.*, p. 1.22.
7. Statistique Canada, *Les entrepreneurs d'installations mécaniques 1972*, catalogue 64-204 annuel, p. 11 et Statistique Canada, *Les entrepreneurs d'installations électriques 1972*, catalogue 64-205 annuel, p. 11. Le mémoire de l'Association des ingénieurs-conseils du Canada, annexe "A", donne aussi sur l'importance relative des travaux mécaniques et électriques pour un bâtiment "typique" non domiciliaire, des chiffres qui sont très proches des chiffres donnés par Statistique Canada.
8. Association canadienne de la construction, *Guide d'exécution des contrats de gestion de la construction*, édition révisée en octobre 1974, p. 2 et 3.
9. *Ibid.*, p. 3. On peut trouver de plus amples détails dans la publication de l'Association canadienne de la construction intitulée *Performance Standards for Project Management and Scale of Fees for Project Management Services*.
10. Association canadienne de la construction, *Guidelines for the Design-Build Method of Construction*, édition révisée en 1973, p. 2 et 3.
11. Le maître d'ouvrage a tendance à utiliser les "effectifs pour compte propre" plus souvent pour les travaux de réparation que pour la construction neuve dans une proportion de 35 pour cent dans un cas et d'environ 6 pour cent dans l'autre. Statistique Canada, *La construction au Canada 1971-1973*, catalogue 64-201, tableau 9 et *L'industrie des entreprises générales en construction non domiciliaire 1971*, catalogue 64-207, p. 7.
12. Statistique Canada, *L'industrie des entreprises générales en construction non domiciliaire 1971*, catalogue 64-207, tableau 5.
13. Il y a une autre possibilité, c'est que le recensement n'ait pas tenu compte de certains entrepreneurs généraux qui effectuaient des travaux de construction non domiciliaire.

14. Des exemples en sont la Marathon Realty Company Ltd. (Canadian Pacific Investments) et l'Ivanhoe Corporation (Steinberg's Limited).
15. Témoignage à l'audition de M. G.L. Giles, sous-ministre des Travaux publics de la Colombie-Britannique; p. 757 et 762 de la transcription.
16. Dans une situation où une prime de risque considérable est demandée par les entreprises comme paiement de la détermination des prix assez longtemps à l'avance, les administrations publiques, qui peuvent plus aisément supporter le coût des changements des prix que les entreprises privées, ne seraient probablement pas bien avisées d'acheter, en fait, une assurance sous forme de contrats à forfait anticipés.
17. Témoignage de M. Matthew H. Parry de Time Audit Limited, p. 1304 de la transcription.
18. Témoignage de M. T.A. Qureshi, ingénieur en chef se présentant au nom du Conseil scolaire de "Borough of Scarborough", p. 4251-52 de la transcription.
19. Voir par exemple l'ambitieux effort de la société David K. Lansdowne & Partners Limited, *Lansdowne's Construction Cost Handbook*, McGraw-Hill Ryerson Limited, Toronto, 1974, qui expose de façon fort détaillée l'expérience en matière de coûts de différentes parties du Canada.
20. Le terme "marchandage des offres" est réservé dans le mémoire de la *British Columbia Construction Association*, aux négociations sur les prix après adjudication des marchés.
21. Transcription, p. 3989-3994.
22. *Ibid.*, p. 4071.
23. En fait, le service des Communications est divisé en sept spécialités possibles en Alberta. Toutefois, on ne sait pas jusqu'à quel point les spécialités entrent dans des industries séparées.

24. Statistique Canada, *Les entrepreneurs d'installations mécaniques 1972*, catalogue 64-204, tableau 8. Un petit volume d'affaires du génie est exclu.
25. Témoignage de M. A. Clarke de la *Construction Association of New Brunswick*, transcription, p. 3084-85.
26. Transcription, p. 3078.
27. Lettre de la *Canadian Automatic Sprinkler Association* à l'Association des ingénieurs-conseils du Canada, datée le 18 décembre 1974, transcription, p. 4440-41.
28. Voir Statistique Canada et le ministère de l'Industrie et du Commerce, *Investissements privés et publics au Canada, Perspectives de 1974 et estimations d'ordre régional*, tableaux 6 et 8 pour des renseignements sur la part des institutions provinciales et municipales.
29. Livre vert, p. 150.
30. Mémoire de l'Association canadienne de la construction, 1974, p. 6.

CHAPITRE II

BUREAUX DE SOUMISSIONS

Historique et développement

Se basant sur les rapports écrits qu'il avait demandés aux associations locales de la construction en 1969, ainsi que sur les dépositions de témoins entendus au cours d'auditions tenues en 1970, le Directeur, dans le Livre vert, a fait l'historique et le développement des bureaux de soumissions. Bien que les chiffres qu'on y présente ne soient peut-être pas tout à fait précis, la Commission croit qu'ils sont en général exacts.

Il semble que les chambres de compensation pour les soumissions en construction, portant le nom et possédant les caractéristiques générales des bureaux de soumissions modernes, sont un phénomène des vingt-cinq dernières années. Le précurseur de l'actuelle *Fredericton Construction Association*, que l'on appelait alors le *Capital Builders Exchange*, avait mis sur pied un bureau de soumissions en 1951 pour recevoir les offres des sous-entrepreneurs mécaniciens et électriciens et les présenter aux entrepreneurs généraux. D'autres bureaux situés à Vancouver, Calgary et Lakehead ont ouvert leurs portes en 1953, 1954 et 1955, respectivement. On sait peu de choses sur ces premiers bureaux et les dates exactes de leur établissement ne sont pas connues avec certitude.

C'est au milieu des années 50 que l'Association canadienne de la construction et ses groupes affiliés se sont mis à chercher une manière de mettre fin au mécontentement croissant des sous-traitants à l'égard des conditions qui entouraient la remise de leurs offres aux entrepreneurs généraux en construction. Le présent rapport traite, longuement ailleurs, de ces conditions que l'on qualifiait avec une certaine ironie de "marchandage des offres" (bid shopping) ou de "tractations" (bid peddling). En janvier 1954, au cours du congrès tenu

à Vancouver, un comité connu sous le nom de Comité des relations entre entrepreneurs, a été créé pour étudier les questions en litige et présenter un rapport à un congrès ultérieur. On constatait à l'époque la tendance grandissante qu'avaient certains organismes provinciaux et municipaux de demander des soumissions distinctes aux différents corps de métier et d'adjuger les contrats directement, au lieu de suivre la procédure traditionnelle, qui consistait à demander des soumissions des entrepreneurs généraux chargés d'organiser le travail et d'établir les contrats avec les différents corps de métier. On prétendait que les associations de certains des principaux corps de métier promouvaient activement cette pratique. De toute façon, le Comité présenta son rapport, qui fut approuvé par l'Association au congrès de janvier 1955 tenu à Québec et contenait les dispositions suivantes:

- "1. Les soumissions doivent être décachetées à un moment déterminé et en présence des soumissionnaires ou de leurs représentants;
2. L'entrepreneur ne doit ni rechercher ni accepter des renseignements sur la soumission d'un concurrent avant l'ouverture des soumissions;
3. Le propriétaire ne doit faire un nouvel appel de soumissions que si des changements notables se sont produits dans l'importance du travail, dans les conditions du marché ou relativement à d'autres facteurs influant sur le prix des travaux; dans un tel cas, seuls les trois plus bas soumissionnaires doivent être appelés à faire une nouvelle soumission;
4. L'entrepreneur ne doit retenir que les soumissions provenant de sous-entrepreneurs qualifiés;
5. L'entrepreneur ne doit jamais faire connaître la soumission d'un sous-entrepreneur à un autre sous-entrepreneur avant l'heure de clôture du dépôt de soumissions;

6. L'entrepreneur ne doit jamais se servir de la soumission d'un sous-entrepreneur pour faire baisser le prix d'un autre soumissionnaire;
7. Il faut faire savoir aux sous-entrepreneurs, aussitôt après l'heure de clôture du dépôt des soumissions pour le contrat général, si leur soumission a été retenue par l'entrepreneur dans l'établissement de sa soumission;
8. L'entrepreneur doit adjudger chaque sous-contrat au sous-entrepreneur offrant le meilleur prix; si le contrat est adjudgé à un autre sous-entrepreneur, il doit l'être au prix offert par ce dernier;
9. L'entrepreneur doit payer tous les sous-entrepreneurs au fur et à mesure qu'il est lui-même payé et proportionnellement aux paiements qu'il reçoit;
10. Tout ouvrage accompli par un entrepreneur pour un autre à titre onéreux doit être enregistré et signé quotidiennement; les modalités de paiement doivent être déterminées et consignées avant le début des travaux."¹

Le Comité a fait les recommandations suivantes à l'Association canadienne de la construction:

- "1. Que si le présent rapport est approuvé, l'Association canadienne de la construction autorise solennellement l'adoption par tous ses membres du 'Code d'éthique professionnelle dans l'industrie de la construction' ci-inclus;
2. Que, à la suite de cette réunion annuelle, il soit demandé au comité de la gestion de considérer les moyens d'assurer la pleine efficacité du Code;

3. Que, compte tenu de cette recommandation, l'Association soit priée d'entamer dès que possible des discussions avec des ingénieurs et des architectes dans le but de leur faire accepter les principes compris dans le Code;
4. Que, afin de porter le Code à l'attention des membres de l'Association, des exemplaires du Code soient imprimés sous une forme de consultation facile et envoyés à tous les membres de l'Association;
5. Que le présent rapport et ses annexes soient photocopiés afin d'en faciliter la consultation;
6. Que les associations locales de construction soient encouragées à organiser des rencontres entre les entrepreneurs généraux et spécialisés, les architectes et les ingénieurs afin d'améliorer les pratiques de soumission conformément à l'esprit et à la lettre du Code."²

Au congrès de 1957, l'Association canadienne de la construction a adopté une résolution dans laquelle elle donnait son appui officiel au système des bureaux de soumissions "comme un moyen efficace d'améliorer les relations entre les entrepreneurs dans l'industrie"³ et fit connaître son intention d'aider au fonctionnement de ces systèmes dans les principaux centres de construction du pays. L'Association a appliqué cette politique au cours des années 60 par divers moyens, dont l'adoption de résolutions telles que celle du congrès de 1961, qui exhortait "tous les gouvernements, organismes publics et entreprises privées à stipuler l'usage d'un bureau de soumissions lorsqu'ils font des appels d'offres dans une région où un tel bureau existe et a été approuvé par les filiales locales des corps de métier que dessert ce bureau."⁴ Elle entreprit de fournir son aide aux groupes locaux désireux d'établir un bureau de soumissions ou d'étendre le champ d'application d'un bureau existant.

L'Association encourageait aussi la communication entre les fonctionnaires du ministère fédéral des Travaux publics et les représentants des bureaux généraux de soumissions du Canada; cet effort a abouti à la publication, en 1963, du document intitulé *Principes et procédures à suivre pour présenter des offres aux dépôts de soumissions concernant les travaux fédéraux*, document qui se trouve à l'Annexe A. Le ministère des Travaux publics a commencé à spécifier l'utilisation des bureaux de soumissions au printemps de 1964 et, quelque temps après, elle était prescrite pour les travaux de la société Construction de Défense (1951) Limitée. En outre, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, la Société centrale d'hypothèques et de logement et l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent avaient commencé à se servir des dépôts de soumissions, de façon limitée, pour certains de leurs projets de construction.

L'Association canadienne de la construction a continué à donner son appui au système des bureaux de soumissions en adoptant à ses réunions annuelles des résolutions dont un exemple typique est la suivante, adoptée en 1969:

"L'utilisation des bureaux de soumissions doit être spécifiée lorsqu'un appel d'offres est lancé pour un projet de construction dans une région où ils sont régulièrement en service, et approuvés par les Associations de la construction affiliées s'étendant à toute l'industrie, pour les spécialités dont s'occupent ces bureaux de soumissions. Les bureaux de soumissions doivent être administrés par un comité conjoint représentant à la fois les entrepreneurs généraux et les entrepreneurs spécialisés."⁵

La promotion des dépôts de soumissions par l'Association canadienne de la construction, qu'elle ait eu ou non pour origine les efforts semblables des associations de construction provinciales ou locales (Toronto, notamment), a conduit à l'établissement de bureaux de soumissions dans tout le Canada, ou encore à

la réorganisation de bureaux semblables déjà existants. Vers 1960, des dépôts de soumissions étaient en service dans les principales villes du pays. Toutefois, même si c'est l'Association canadienne de la construction qui a servi de tribune du dialogue à l'échelle nationale sur les bureaux de soumissions et qui, probablement, a fortement influencé la décision de plusieurs ministères fédéraux de les adopter, c'est au niveau local et provincial que s'est décidée l'implantation et que s'est exercé le contrôle des bureaux de soumissions. Nous traiterons plus loin de la structure et de l'administration des bureaux généraux de soumissions dans les différentes provinces.

Caractéristiques des bureaux de soumissions

Un bureau de soumissions est un organisme qui a un bureau, un directeur et un règlement que les soustraitants et les entrepreneurs généraux doivent respecter lorsque des soumissions dans les spécialités y sont acheminées. Le Livre vert donne une bonne description générale des procédures des bureaux de soumissions:

"Tous les bureaux de soumissions reçoivent les soumissions scellées que les entrepreneurs spécialisés ont déposées dans les délais prescrits et les transmettent aux entrepreneurs généraux à qui elles sont destinées. Le soumissionnaire spécialisé compile ses soumissions et les place dans de petites enveloppes d'une couleur déterminée, chacune étant adressée à un entrepreneur général à qui il veut faire une offre. Ensuite, il place des copies de ces soumissions dans de petites enveloppes d'une autre couleur qui seront conservées au bureau de soumissions. Une copie de chaque soumission est parfois envoyée au donneur d'ordre dans des enveloppes d'une troisième couleur. Toutes les enveloppes de couleur sont cachetées et placées dans une grande enveloppe blanche, également cachetée. La grande enveloppe, qui est adressée au bureau de soumissions, porte la mention du projet pour lequel les offres sont faites. Une fois l'heure

et la date imprimées, l'enveloppe blanche est placée dans une boîte fermée à clé, au bureau de soumissions, en attendant l'heure de clôture.

. . .

Les entrepreneurs spécialisés peuvent se procurer au bureau de soumissions les enveloppes de soumission officielles, dont le prix bien souvent est fonction des exigences de fonctionnement du bureau. Les soumissions présentées dans des enveloppes non réglementaires ne sont pas acceptées. Dans certains cas, les soumissionnaires doivent aussi utiliser les formules de soumission disponibles au bureau de soumissions.

Après l'heure de clôture du dépôt des soumissions, le personnel du bureau ouvre la boîte des soumissions visant un projet particulier, de même que les enveloppes blanches qu'elle contient. Les enveloppes adressées aux divers entrepreneurs généraux et au donneur d'ordre sont expédiées à leurs destinataires et le bureau conserve celles qui lui sont destinées. Toutes les soumissions reçues après l'heure de clôture ne sont pas expédiées par le bureau.

Les entrepreneurs spécialisés n'ont jamais le droit de modifier leurs offres après l'heure de clôture, mais ils peuvent habituellement les retirer s'ils le désirent. La période au cours de laquelle les retraits sont permis varie d'un bureau à l'autre. En général, le délai de présentation des soumissions spécialisées expire à une heure déterminée, souvent 24 ou 48 heures avant celui des soumissions pour le contrat général. Le but de cette précaution est de donner aux entrepreneurs généraux assez de temps pour préparer leurs propres soumissions. Un entrepreneur spécialisé qui désire retirer sa soumission peut le faire jusqu'à un moment déterminé, qui précède d'un certain nombre d'heures l'expiration du délai de présentation des soumissions pour le contrat général.

Bien que cette clause ne soit pas toujours mentionnée de façon explicite dans les règles, un entrepreneur général qui utilise le bureau de soumissions doit habituellement se servir dans sa propre soumission d'une soumission spécialisée qui lui a été adressée par l'intermédiaire de ce bureau. Le système ne fonctionnerait pas si l'entrepreneur général acceptait des soumissions spécialisées qu'il n'aurait pas reçues par l'intermédiaire du bureau de soumissions."6

Après l'heure de fermeture du dépôt de soumissions, on met à la disposition des soumissionnaires tous les prix qui ont été offerts dans leur spécialité. Il s'agit de la "mise en tableau". Dans certains bureaux de soumissions, le personnel prépare une liste sur laquelle sont indiqués les noms des entrepreneurs spécialisés qui ont fait des offres aux entrepreneurs généraux et les montants de ces offres. Beaucoup de bureaux de soumissions se passent de cette liste et présentent les soumissions telles quelles aux soumissionnaires. La mise en tableau pourra suivre immédiatement l'heure de fermeture du dépôt de soumissions ou se faire à un autre moment, jusqu'après l'adjudication du contrat général. Dans ce dernier cas, seuls les entrepreneurs spécialisés qui ont fait des offres à l'adjudicataire du contrat principal auront accès à ces renseignements.

Toutefois, comme on le verra plus loin, les méthodes de fonctionnement de bureaux de soumissions particuliers sont plus complexes que ne le laisserait entendre la description générale ci-dessus. Beaucoup des complexités proviennent du fait que tous les dépôts de soumissions suivent une procédure destinée à assurer que les soumissions soient identiques quant aux travaux envisagés, afin de faciliter la tâche d'importance primordiale qu'est la comparaison des prix offerts.

Aux fins du présent rapport, la Commission a distingué quatre types différents de bureaux de soumissions qui exercent leur activité dans l'industrie du bâtiment: les bureaux spécialisés, secondaires, principaux et généraux. En premier lieu, la classification se base sur le fait que les entreprises

qui présentent des soumissions appartiennent toutes soit au même corps de métier ou à un groupe de corps de métier apparentés, soit à un certain nombre de corps de métier non-apparentés. En deuxième lieu, elle tient compte de ceux qui reçoivent les soumissions, soit selon qu'ils sont les entrepreneurs principaux ou maîtres d'ouvrage ou leurs agents, soit les sous-traitants. Le tableau B résume cette classification.

Le fait qu'il offre ses services aux soumissionnaires d'un seul corps de métier constitue la principale caractéristique du bureau de soumissions spécialisé. Il arrive parfois qu'un bureau de soumissions secondaire possède cette caractéristique; dans ce cas, la seule différence entre un bureau de soumissions spécialisé et un bureau de soumissions secondaire réside dans l'identité de celui qui reçoit la soumission. Dans un bureau de soumissions secondaire, l'adjudicateur est un autre sous-traitant. Dans le bureau de soumissions spécialisé, c'est un entrepreneur principal qui reçoit la soumission lorsque les travaux à exécuter doivent faire l'objet d'un contrat forfaitaire; sinon, l'adjudicateur est un maître d'ouvrage ou son agent. Les bureaux de soumissions spécialisés ont été rares au Canada, parce que la principale formule adoptée préconisait un bureau desservant plus d'un corps de métier, que ce ne soit que deux ou plus de trente. Les bureaux de soumissions pour plus d'un corps de métier qui ne desservent que les principaux corps de métier--c'est-à-dire, ceux dont les offres sont faites directement à l'entrepreneur principal ou au maître d'ouvrage--sont appelés principaux bureaux de soumissions, tandis que ceux qui reçoivent les soumissions destinées aux sous-traitants aussi bien qu'aux entrepreneurs principaux sont qualifiés de "généraux". Ce dernier terme a été proposé par la Commission pour faire la distinction entre les bureaux de soumissions pour plus d'un corps de métier qui offrent des services de soumissions secondaires et ceux qui n'en offrent pas. Les principaux bureaux de soumissions et/ou généraux sont souvent appelés bureaux "principaux" de soumissions.

Ces quatre types de bureaux de soumissions ont tous été conçus pour remplir les mêmes fonctions et il n'existe aucune raison apparente pour laquelle ils devraient

TABLEAU B
CLASSIFICATION DES BUREAUX DE SOUMISSIONS

	SPÉCIALISÉ	SECONDAIRE	PRINCIPAL	GÉNÉRAL
Qui fait la soumission	un seul corps de métier	un seul corps de métier ou petit groupe de corps de métier apparentés	plusieurs grands corps de métier	*
Qui reçoit les soumissions	entrepreneurs principaux, maîtres d'ouvrage ou leurs agents	autres sous-traitants	entrepreneurs principaux, maîtres d'ouvrage ou leurs agents	*
Exemples de corps de métier	lattage et plâtrage, maçonnerie, couverture	tôlerie, réfrigération commerciale	mécanique, électricité, lattage et plâtrage, maçonnerie	*

* COMBINAISON DES DÉPÔTS DE SOUMISSIONS SECONDAIRES ET PRINCIPAUX.

se distinguer autrement qu'en ce qui concerne celui qui fait la soumission et celui qui la reçoit. Toutefois, il y a une différence essentielle qui a engendré d'autres différences: les responsables de la politique et de la direction des bureaux de soumissions spécialisés et secondaires ont représenté des intérêts beaucoup plus circonscrits que dans le cas des bureaux de soumissions principaux et généraux. Dans les bureaux de soumissions spécialisés, la règle a voulu que le contrôle soit exercé par des représentants de l'industrie dont proviennent les soumissions. Tous les bureaux de soumissions secondaires dont la Commission connaît l'existence reçoivent de spécialistes en mécanique des soumissions destinées aux entrepreneurs mécaniciens. La direction et la politique des bureaux de soumissions secondaires sont généralement du ressort de membres du (des) corps de métier déposant les soumissions, tandis que les entrepreneurs mécaniciens qui reçoivent les soumissions participent aux activités du bureau comme membres d'un "groupe consultatif" dont la tâche consiste à régler les différends qui opposent les soumissionnaires. La participation dans les bureaux de soumissions secondaires est donc plus grande que dans les bureaux de soumissions spécialisés. Les entrepreneurs mécaniciens et électriciens sont à la fois les plus importants soumissionnaires utilisant les bureaux de soumissions principaux et généraux et les principaux participants au contrôle de ces bureaux. Ils reçoivent le concours, à des degrés différents, d'autres sous-entrepreneurs, de comités d'études et d'entrepreneurs généraux.

Les bureaux d'enregistrement de soumissions ressemblent beaucoup aux bureaux de soumissions. Ils ont été, eux aussi, conçus pour réglementer la procédure de soumission. Un bureau d'enregistrement de soumissions, d'après la définition qu'en donne le Directeur, "...veut dire une procédure par laquelle les soumissionnaires, tout en faisant leur soumission directement au donneur d'ordre, enregistrent le montant de leurs soumissions auprès d'un organisme central"⁷, tandis que dans un bureau de soumissions, toutes les soumissions sont transmises par l'intermédiaire du bureau.⁸ Afin de le classer et d'être en mesure d'en discuter, la façon de procéder la plus simple consiste à assimiler le seul bureau d'enregistrement connu (Association des maîtres couvreurs du Québec) aux bureaux de soumissions spécialisés, puisque

ce sont des variantes de tentatives faites par des corps de métier indépendants pour régler la procédure de soumission dans leur spécialité.

La répartition des bureaux de soumissions secondaires, principaux et généraux varie selon les provinces. A Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, il n'y a que des bureaux principaux de soumissions. Au Québec, il n'y a qu'une seule direction, et une série de règles et d'installations communes qui sont utilisées par les sous-traitants en construction mécanique et en installation électrique pour faire des soumissions aux entrepreneurs principaux dans ces domaines respectifs, ainsi que par les principaux corps de métier qui font leurs soumissions aux entrepreneurs généraux ou autres. En Ontario, on retrouve une combinaison de bureaux de soumissions principaux, secondaires et généraux qui sont tous en service en même temps. Dans les provinces des Prairies, on a décidé de combiner les installations des bureaux de soumissions et la direction pour les corps de métier et les sous-spécialités. Au Manitoba, les entrepreneurs en construction mécanique reçoivent les soumissions pour les travaux de tôlerie, isolation et réfrigération commerciale par l'entremise des mêmes bureaux, où ils soumettent leurs offres aux entrepreneurs généraux. En Saskatchewan, une seule sous-spécialité, l'isolation, est représentée dans les bureaux de soumissions; mais on peut dire que cette formule se rapproche de celle d'un bureau de soumissions général puisque nous ne connaissons l'existence d'aucun bureau de soumissions secondaire dans cette province. On retrouve le système de soumissions de sous-spécialités (à la fois d'installations électriques et de constructions mécaniques) et de spécialités le plus intégré dans les six bureaux de soumissions généraux qui composent l'*Alberta Bid Depository Ltd.* En Colombie-Britannique, il existe huit bureaux de soumissions principaux, répartis dans toute la province; dans la région de Vancouver, il y a des bureaux de soumissions secondaires pour la tôlerie, l'isolation et la réfrigération commerciale. Le tableau C indique la répartition et le type de bureau de soumissions dans chaque province.

TABLEAU C

BUREAUX DE SOUMISSIONS AU CANADA - 1975

1. Bureaux principaux et généraux

NOM/ENDROIT	EXPLOITÉ PAR	NOMBRE DE SPÉCIALITÉS
<p><u>ALBERTA</u></p> <p>Bureau local de Calgary Bureau local d'Edmonton</p> <p>Bureau local de Grande Prairie Bureau local de Lethbridge Bureau local de Medicine Hat Bureau local de Red Deer</p>	<p>Les associations locales suivantes, conformément aux règles de l'<i>Alberta Bid Depository Ltd.</i> :</p> <p><i>Calgary Construction Association</i> <i>Edmonton Construction Association</i></p> <p><i>Grande Prairie Construction Association</i> <i>Lethbridge Construction Association</i> <i>Medicine Hat Construction Association</i> <i>Red Deer Construction Association</i></p>	<p>28 spécialités 5 sections de la spécialité "génie mécanique" 7 sections de la spécialité "génie électrique"</p> <p>Plus 1 section de la spécialité "génie mécanique"</p>
<p><u>COLOMBIE-BRITANNIQUE</u></p> <p><i>Dawson Creek - Fort St. John Bid Depository Ltd.</i> <i>Kamloops Bid Depository</i> <i>Kelowna Bid Depository</i> <i>Nanaimo Bid Depository</i> <i>Penticton Bid Depository</i> <i>Port Alberni Bid Depository</i> <i>Prince George Bid Depository</i> <i>Vancouver & Lower Mainland Bid Depository</i> <i>Victoria Bid Depository</i></p>	<p>Les associations suivantes, conformément aux règles établies par le <i>British Columbia Construction Association Bid Depository</i> :</p> <p><i>Dawson Creek Construction Association</i> <i>Southern Interior Construction Association</i> <i>Southern Interior Construction Association</i> <i>Nanaimo Construction Association</i> <i>Southern Interior Construction Association</i> <i>Credit Bureau Alberni District</i> <i>Prince George Construction Association</i> <i>Amalgamated Construction Association of B. C.</i> <i>Construction Association of Victoria</i></p>	<p>19 spécialités ou selon les prescriptions de l'architecte</p>

NOM/ENDROIT	EXPLOITÉ PAR	NOMBRE DE SPÉCIALITÉS
<p><u>ILE-DU-PRINCE-EDOUARD</u> Aucun bureau de soumissions</p>		
<p><u>MANITOBA</u> <i>Brandon Bid Depository</i> <i>Winnipeg Bid Depository</i></p>	<p>Les associations suivantes, d'après leurs propres règles régionales: <i>Brandon Builders' Exchange Inc.</i> <i>Winnipeg Builders' Exchange</i></p>	<p>34 spécialités ou selon les prescriptions du concepteur 34 spécialités ou selon les prescriptions du concepteur</p>
<p><u>NOUVEAU-BRUNSWICK</u> <i>The New Brunswick Bid Depository</i></p>	<p>Les associations locales suivantes, conformément aux règles et aux règlements de la <i>Construction Association of New Brunswick, Inc.</i> :</p> <p><i>Fredericton Construction Association Inc.</i> <i>Moncton Construction Association Inc.</i> <i>Saint John Construction Association Inc.</i></p>	<p>Selon le cahier des charges</p>
<p><u>NOUVELLE-ÉCOSSE</u> <i>The Bid Depository of Nova Scotia</i> <i>Cape Breton Island Bid Depository</i></p>	<p><i>Construction Association of Nova Scotia, Halifax</i> <i>Cape Breton Island Construction Association, Sydney</i> (qui a accepté de suivre les règles et les règlements du <i>Bid Depository of Nova Scotia</i>)</p>	<p>Selon le cahier des charges</p>

NOM/ENDROIT	EXPLOITÉ PAR	NOMBRE DE SPÉCIALITÉS
<u>ONTARIO</u>		
<i>Barrie and District Bid Depository</i>	Les associations locales suivantes, conformément aux <i>Ontario Bid Depository Standard Rules</i> : <i>Barrie Chamber of Commerce</i>	4 spécialités 1 section de la spécialité "génie mécanique"
<i>Belleville Bid Depository</i>	<i>Quinte Construction Association</i>	2*
<i>Chatham Bid Depository</i>	<i>Chatham Builders Exchange</i>	2*
<i>Grand Valley Bid Depository</i>	<i>Grand Valley Construction Association</i>	2
<i>Hamilton Bid Depository</i>	<i>Hamilton Construction Association</i>	2*
<i>Kingston Bid Depository</i>	<i>Kingston Construction Association</i>	2*
<i>London Bid Depository</i>	<i>London and District Construction Association</i>	2*
<i>Niagara Peninsula Bid Depository (St. Catharines)</i>	<i>Niagara Construction Association</i>	2*
<i>Oshawa Bid Depository</i>	<i>Oshawa & District Commercial Construction Exchange</i>	2 spécialités 3 sections*
<i>Sarnia Bid Depository</i>	<i>Sarnia Construction Association</i>	2*
<i>Sault Ste. Marie District Bid Depository</i>	<i>Sault Ste. Marie Builders Exchange</i>	Les spécialités demandées par l'architecte dans le cahier des charges*
<i>Sudbury Bid Depository</i>	<i>Sudbury Construction Association</i>	Les spécialités demandées par l'architecte dans le cahier des charges*
<i>Thunder Bay Bid Depository</i>	<i>Construction Association of Thunder Bay</i>	26 spécialités, 3 sections*
<i>Toronto Bid Depository</i>	<i>Toronto Construction Association</i>	4
	Les associations suivantes, d'après leurs propres règles régionales:	
<i>Ottawa Valley Bid Depository</i>	<i>Association de la Construction d'Ottawa</i>	5
<i>Peterborough Bid Depository</i>	<i>Peterborough District Construction Exchange</i>	2*
<i>Windsor Bid Depository</i>	<i>Windsor Construction Association</i>	2*

NOM/ENDROIT	EXPLOITÉ PAR	NOMBRE DE SPÉCIALITÉS																												
<p><u>QUÉBEC</u></p> <p>Bureau de soumissions déposées du Québec**</p>	<p>Bureau de soumissions déposées du Québec, organisation établie par:</p> <p>La Fédération de la Construction du Québec (<i>Quebec Construction Federation</i>)</p> <p>La Corporation des maîtres électriciens du Québec et La Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec avec L'Association de la construction de Montréal et du Québec (comme quatrième membre) conformément à une convention complémentaire prévoyant une participation aux opérations dans la région de Montréal...</p> <p>12 régions ayant chacune un bureau, avec la participation directe de chaque association régionale de construction, comme suit:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Région de Québec, Québec; 2) Région métropolitaine, Montréal; 3) Région de Lanaudière, Joliette; 4) Région de la Mauricie, Trois-Rivières; 5) Région du Centre du Québec, Drummondville; 6) Région des Cantons de l'Est, Sherbrooke; 7) Région de l'Outaouais, Hull; 8) Région du Nord-Ouest, Rouyn; 9) Région du Saguenay et du Lac Saint-Jean, Arvida; 10) Région du Bas-Saint-Laurent, Rimouski; 11) Région de la Côte-Nord, Hauterive; 12) Région de la Côte-Nord, Sept-Iles. 	<p>Mécanique et électricité avec un nombre variable de spécialités structurales et architecturales, conformément aux conventions avec les associations de construction suivantes:</p> <table data-bbox="893 538 1143 894"> <tr><td>Rimouski</td><td>25</td></tr> <tr><td>Chicoutimi</td><td>26</td></tr> <tr><td>Hauterive</td><td>25</td></tr> <tr><td>Québec</td><td>25</td></tr> <tr><td>Trois-Rivières</td><td>12</td></tr> <tr><td>Centre du Québec</td><td>25</td></tr> <tr><td>Bagot-Rouville</td><td>12</td></tr> <tr><td>Sherbrooke</td><td>25</td></tr> <tr><td>Hull</td><td>25</td></tr> <tr><td>Montréal</td><td>8</td></tr> <tr><td>Joliette</td><td>14</td></tr> <tr><td>Duplessis</td><td>25</td></tr> <tr><td>(Sept-Iles)</td><td></td></tr> <tr><td>Région du Nord-Ouest</td><td>NIL</td></tr> </table>	Rimouski	25	Chicoutimi	26	Hauterive	25	Québec	25	Trois-Rivières	12	Centre du Québec	25	Bagot-Rouville	12	Sherbrooke	25	Hull	25	Montréal	8	Joliette	14	Duplessis	25	(Sept-Iles)		Région du Nord-Ouest	NIL
Rimouski	25																													
Chicoutimi	26																													
Hauterive	25																													
Québec	25																													
Trois-Rivières	12																													
Centre du Québec	25																													
Bagot-Rouville	12																													
Sherbrooke	25																													
Hull	25																													
Montréal	8																													
Joliette	14																													
Duplessis	25																													
(Sept-Iles)																														
Région du Nord-Ouest	NIL																													

NOM/ENDROIT	EXPLOITE PAR	NOMBRE DE SPECIALITES
<p><u>SASKATCHEWAN</u></p> <p>Bureau local de Moose Jaw</p> <p>Bureau local de Prince Albert</p> <p>Bureau local de Regina</p> <p>Bureau local de Saskatoon</p> <p>Bureau local de Swift Current</p>	<p>Les associations locales suivantes, conformément aux règles du <i>Saskatchewan Bid Depository</i> <i>Incorporated:</i></p> <p><i>Moose Jaw Construction Association</i></p> <p><i>Prince Albert Construction Association</i></p> <p><i>Regina Construction Association</i></p> <p><i>Saskatoon Construction Association</i></p> <p><i>Swift Current Construction Association</i></p>	<p>23 spécialités 1 section de la spécialité "génie mécanique"</p>
<p><u>TERRE-NEUVE</u></p> <p><i>Newfoundland and Labrador Bid Depository</i></p>	<p><i>Newfoundland and Labrador Construction Association, St. John's</i></p>	<p>17*</p>

2. Autres bureaux de soumissions

NOM/ENDROIT	EXPLOITÉ PAR
<u>BUREAUX DE SOUMISSIONS SECONDAIRES</u>	
<p><i>Grand Valley Bid Depository</i> Isolation Tôlerie Climatisation/Réfrigération</p> <p><i>Hamilton Sheet Metal Sub-Bid Depository*</i></p> <p><i>Hamilton Insulation Bid Depository*</i></p> <p><i>London Insulation Bid Depository*</i></p> <p><i>London Sheet Metal Bid Depository*</i></p> <p><i>Ottawa Valley Sheet Metal Sub-Bid Depository Ltd.</i></p> <p><i>Toronto Sub-Bid Depository</i></p> <p><i>Sheet Metal and Air Handling Bid Depository</i> <i>Refrigeration Bid Depository</i> <i>Insulation Bid Depository</i></p> <p><i>Windsor Sheet Metal Bid Depository*</i></p> <p><i>Vancouver and Lower Mainland Refrigeration Contractors Bid Depository</i></p> <p><i>Vancouver and Lower Mainland Ventilation Contractors Bid Depository</i></p> <p><i>[Vancouver] Insulation Contractors Bid Depository</i></p>	<p><i>Grand Valley Construction Association</i></p> <p><i>Mechanical Contractors Association of Hamilton</i></p> <p><i>Mechanical Contractors' Association of Hamilton</i></p> <p><i>London and District Construction Association</i></p> <p><i>London and District Construction Association</i></p> <p><i>Ottawa Construction Association</i></p> <p><i>Mechanical Contractors Association of Toronto</i></p> <p><i>Toronto Sheet Metal and Air Handling Group</i> <i>Ontario Refrigeration and Air Conditioning Contractors' Association</i> <i>Master Insulators' Association of Ontario Inc.</i></p> <p><i>Windsor Construction Association</i></p> <p><i>Mechanical Contractors Association of British Columbia</i> <i>Refrigeration Section</i></p> <p><i>Ventilation Section</i></p> <p><i>Insulation Section</i></p>
<u>BUREAUX DE SOUMISSIONS SPÉCIALISÉES</u>	
<p><i>Architectural Millworkers of Ontario Bid Depository*</i></p> <p><i>Lathing and Plastering Bid Depository of Oshawa and District*</i></p> <p><i>Masonry Bid Depository [Winnipeg]</i></p> <p>Bureau d'enregistrement des soumissions de l'Association des maîtres couvreurs du Québec [Montréal]*</p>	<p><i>Architectural Millworkers of Ontario</i></p> <p><i>Contracting Lathing and Plastering Association of Oshawa & District</i></p> <p><i>Masonry Contractors' Association of Manitoba</i></p> <p>Association des maîtres couvreurs du Québec</p>

Source: Les rapports écrits en 1969 et les règles de procédure les plus récentes des divers bureaux de soumissions. Dans le cas de Terre-Neuve et d'un certain nombre de bureaux de soumissions de l'Ontario, les renseignements sont basés sur la situation telle qu'elle se présentait à la fin des années 60 et depuis lors, certains changements ont pu avoir eu lieu.

*Basé sur les renseignements de la fin des années 60.

**Ce tableau est expliqué plus complètement dans ce chapitre.

Un bureau de soumissions spécialisé qui a été en service pendant une partie des années 60 n'est pas indiqué dans ce tableau. Il s'agit du *Lathing and Plastering Bid Depository of Toronto*, fondé en 1963, qui a été dissous après que onze membres du *Contracting Plasterers' Association of Toronto* eurent plaidé coupable en 1969 à l'accusation faisant d'eux des parties à une entente visant à empêcher ou à diminuer indûment la concurrence, ce qui allait à l'encontre de l'article 32 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.⁹

L'organisation des bureaux principaux de soumissions

Comme il a été noté auparavant, les bureaux de soumissions relèvent d'un mélange d'organismes locaux et provinciaux. Selon une formule qui s'est généralisée, les bureaux de soumissions ont été fondés par des chambres ou des associations de construction locales et, après plusieurs années de fonctionnement, l'élaboration de la politique a été confiée à un organisme provincial. La première province où cette évolution a eu lieu a été l'Alberta. Le mémoire de l'*Alberta Construction Association* décrit l'historique et l'organisation actuelle des bureaux de soumissions dans cette province comme suit:

"Des bureaux de soumissions fonctionnent en Alberta depuis un certain nombre d'années, le premier ayant été fondé à Calgary en 1954. Ils ont été ouverts essentiellement par des sous-traitants, mais au cours des années les entrepreneurs généraux et les responsables de la conception ont activement participé à l'établissement des règles.

Au début des années 60, cinq bureaux de soumissions étaient exploités par des associations de construction locales en Alberta, et un autre recevait les offres pour des travaux destinés au gouvernement provincial, tous selon des règles différentes. A cette époque, l'*Alberta Construction Association* tint de nombreuses réunions avec

les associations de construction locales exploitant des bureaux de soumissions, afin d'enquêter et d'établir un ensemble de règles uniformes à l'usage de l'Alberta.

Actuellement, six bureaux locaux fonctionnent en Alberta, chacun étant administré par une association locale de construction. Chaque association locale de construction a un comité de gestion qui administre le système dans sa région particulière. Les représentants de chacun de ces comités locaux de gestion forment le comité provincial qui a la charge de tous les changements des règles provinciales. L'*Alberta Bid Depository Ltd.* est un organisme de nature provinciale et non locale."

L'existence, avant l'établissement de l'*Alberta Bid Depository Ltd.*, d'un ensemble de règles communes pour les travaux destinés au gouvernement provincial, est peut-être l'un des faits de base qui explique que les règles des bureaux de soumissions ont été uniformisées au niveau de la province en Alberta et dans les autres provinces. Le tableau III montre que les gouvernements provinciaux sont de très gros acheteurs de travaux de construction, en partie sous la forme des achats directs que font les ministères provinciaux, en partie par le biais de l'autorité que les gouvernements provinciaux exercent sur la construction dans la grande tranche de travaux de construction composée par les hôpitaux, les universités et les écoles. Il est facile d'imaginer que des pressions ont pu être exercées en vue de l'élaboration et de la mise en application d'un ensemble uniforme de règles pour tous les travaux du gouvernement provincial, soit par des ministères du gouvernement soit par l'industrie de la construction. Ce facteur a probablement joué un rôle plus important dans les provinces où des règles provinciales ont été adoptées relativement tôt.

L'adoption de règles provinciales normalisées est présentée ci-dessous par ordre chronologique:

Alberta	1964
Saskatchewan	1966
Québec	1967
Nouveau-Brunswick	1969
Colombie-Britannique	1973
Nouvelle-Écosse	1973
Ontario	1974

Le Québec et l'Ontario sont étudiés chacun dans des parties séparées.

Deux bureaux généraux de soumissions fonctionnent au Manitoba: l'un à Winnipeg et l'autre à Brandon. Aucun organisme central ne coordonne la politique des deux bureaux, mais l'importance du bureau de soumissions de Winnipeg est telle que la plupart des projets qui passent par les bureaux de soumissions du Manitoba sont sujets à une politique et à une administration communes.¹⁰ Les détails de la gestion du Bureau de soumissions de Winnipeg, qui est administré par le *Winnipeg Builders' Exchange*, sont semblables à ceux dont il est question ci-dessous pour les autres bureaux de soumissions.

Politique et gestion. L'organisation de base des bureaux de soumissions dans la plupart des provinces est semblable à celle de l'Alberta. Le pouvoir d'établir les règles est habituellement confié à un comité organisé par l'association provinciale de la construction et la gestion des soumissions incombe à l'association locale de construction. En Alberta et en Saskatchewan les structures provinciales des bureaux de soumissions sont réglées par une charte de constitution en société.

En Alberta, l'organe de direction chargé d'établir les règles est le *Bid Depository Committee* (Comité des bureaux de soumissions). Il est composé de représentants désignés par chacune des associations locales de construction qui exploite un bureau de soumissions (quatre représentants d'Edmonton et de Calgary, deux représentants de Lethbridge, de Medicine Hat, de Red Deer et de Grande Prairie, plus un président nommé par

l'*Alberta Construction Association*). La moitié des représentants mandatés par chaque association de construction doivent être des entrepreneurs généraux et l'autre moitié des entrepreneurs spécialisés. Dans chaque bureau de soumissions, l'application des règles incombe au comité de gestion du bureau de soumissions, qui est composé d'au moins cinq membres de l'association locale de construction. La composition du comité de gestion est laissée à la discrétion de l'association locale de la construction, mais on recommande qu'un équilibre équitable soit maintenu entre les entrepreneurs généraux et les entrepreneurs spécialisés.¹¹

En Saskatchewan, une représentation régionale du même genre est exigée pour l'organe de direction, qui est le conseil d'administration du *Saskatchewan Bid Depository Incorporated*. A la différence de l'Alberta, la représentation des entrepreneurs généraux et spécialisés est laissée au gré des intéressés. Les règlements exigent que chacun des cinq bureaux de soumissions soit administré par un comité de gestion de bureau de soumissions comprenant trois membres, conformément aux règles établies par le conseil d'administration. On trouve une disposition semblable à celle de l'Alberta concernant le caractère souhaitable d'un équilibre équitable entre entrepreneurs généraux et entrepreneurs spécialisés au sein des comités de gestion.¹²

Le pouvoir d'établir les règles en Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, respectivement, est confié à l'association provinciale de la construction.

Les règles provinciales adoptées par la Nouvelle-Écosse consistent en une version modifiée de celles du *Halifax-Dartmouth Bid Depository*. Comme la province ne compte que deux bureaux de soumissions, le principal effet de l'adoption de règles provinciales est d'étendre les règles de Halifax-Dartmouth au Bureau de soumissions de l'île du Cap-Breton, qui accepte des soumissions pour des travaux dans l'île. Le bureau de soumissions de Halifax-Dartmouth est administré par la *Construction Association of Nova Scotia* à son bureau de Halifax, sous l'égide d'un Conseil consultatif mixte formé d'un comité de neuf membres comprenant des architectes,

des ingénieurs, des entrepreneurs généraux et des entrepreneurs spécialisés. Le Conseil a pour fonction d'examiner les plaintes concernant les infractions aux règles de procédure et de recommander des solutions aux directeurs de la *Construction Association of Nova Scotia*.¹³ Sur le plan pratique, le Conseil est probablement incapable de s'occuper du bureau de soumissions du Cap-Breton et nous présumons que ce dernier a son propre organisme pour le traitement des plaintes.

Le conseil d'administration de la *British Columbia Construction Association* exerce l'autorité sur les règles de tous les bureaux de soumissions dans cette province et peut être conseillé, au sujet des changements à apporter aux règles, par un comité consultatif mixte composé d'architectes, d'ingénieurs et d'entrepreneurs. L'Association est composée de quatre associations régionales,¹⁴ mais les neuf bureaux de soumissions sont administrés par des associations de construction locales.¹⁵ Les règles adoptées par les bureaux de soumissions de la Colombie-Britannique sont presque les mêmes que celles qui étaient utilisées par le *Vancouver and Lower Mainland Bid Depository*, sauf une modification majeure apportée aux exigences en matière de cautionnement.

Les règles des bureaux de soumissions du Nouveau-Brunswick sont établies par la *Construction Association of New Brunswick, Inc.* et les bureaux sont exploités par des associations de construction locales. L'association provinciale dispose d'un comité consultatif des bureaux de soumissions composé d'un entrepreneur général, de deux entrepreneurs spécialisés et d'un fournisseur. Au Nouveau-Brunswick, comme dans les autres provinces, l'usage veut que l'association locale charge un comité du bureau de soumissions du traitement des plaintes.¹⁶

Les tâches de nature courante qu'exécute un bureau, comme la vente des enveloppes, la réception et le tri des soumissions, ainsi que la mise en tableau des prix, sont accomplies par un employé de l'association de la construction. Il peut aussi y avoir un administrateur du bureau de soumissions qui s'occupe de relations publiques, porte les problèmes à l'attention du comité du

bureau de soumissions et sert de secrétaire de ce dernier lors des réunions. Que le personnel de gestion et de bureau accomplisse seulement les fonctions du bureau de soumissions, ou qu'il exécute des tâches reliées à l'exploitation d'une association locale de construction, dépend du nombre de travaux passant par le bureau de soumissions.

Différences locales: champ d'application, cautionnement et interprétation des règles. L'existence d'un organisme provincial investi d'un pouvoir de réglementation ne signifie pas nécessairement que tous les bureaux d'une province fonctionnent exactement de la même façon relativement au champ d'application, au cautionnement, aux heures de clôture et à l'interprétation des règles communes. Le cautionnement sera traité dans un prochain chapitre et les différences entre les heures de fermeture ne semblent pas nécessiter de plus amples explications pour le moment. La possibilité de différences d'interprétation des règles communes est discutée ci-dessous mais le traitement détaillé des sanctions et le rôle qu'elles jouent dans les bureaux de soumissions sont abordés dans le chapitre V.

En Alberta, les bureaux individuels peuvent s'écarter des règles types relativement à certains sujets établis. La question de la liberté d'action des bureaux de soumissions est traitée à l'article 75 du règlement:

"Le comité de gestion d'un bureau de soumissions peut, avec l'approbation du Comité des bureaux de soumissions de l'Alberta, prescrire des règlements supplémentaires applicables seulement à son propre bureau, afin de pourvoir aux problèmes particuliers auxquels le bureau fait face, à savoir:

- a) le champ d'application;
- b) le cautionnement;
- c) les heures de fermeture."

Malgré l'absence de clause explicite sur la liberté d'action des bureaux de soumissions dans les règlements, les associations de construction locales de la Saskatchewan peuvent établir en pratique leurs propres

règles concernant le champ d'application et le cautionnement. Des différences considérables concernant les exigences en matière de cautionnement se sont implantées entre les bureaux en Saskatchewan et, à un moindre degré, en Alberta.

Champ d'application. Le champ d'application d'un bureau de soumissions désigne l'étendue des spécialités qu'il peut (ou doit) desservir. Le champ d'application comprend aussi la délimitation du travail qui relève de chacune de ces spécialités, mais la plupart des bureaux de soumissions ne s'occupent pas du champ d'application à un niveau aussi détaillé; ils laissent cette question se résoudre en fonction des plans et devis pour chaque projet et des pratiques des entreprises de construction. L'Alberta est une exception, et l'une des particularités marquantes de l'*Alberta Bid Depository Ltd.* est l'index détaillé des spécialités qu'il a établi. Les définitions précisent les unités de travail qui relèvent de chacune des spécialités et ainsi l'industrie de la construction de l'Alberta s'est appliquée plus que partout ailleurs à assurer que toutes les soumissions portant sur une spécialité particulière soient comparables sous tous les rapports sauf celui du prix. Les règles types énumèrent 28 spécialités qui soumissionnent aux entrepreneurs généraux, cinq spécialités secondaires qui soumissionnent aux entrepreneurs en génie mécanique et sept spécialités secondaires qui soumissionnent aux entrepreneurs en génie électrique. La liste a été légèrement modifiée dans les bureaux de soumissions d'Edmonton et de Grande Prairie.

Un mot d'avertissement est de mise concernant l'utilisation du nombre de spécialités qui peuvent (ou doivent) passer par un bureau de soumissions comme moyen de mesurer son champ d'application. Puisque la façon dont les spécialités sont énumérées peut varier d'une province à l'autre, le nombre de spécialités ne permet d'établir que des comparaisons approximatives de l'importance des champs d'application de différents bureaux de soumissions. Par exemple, la tuile, le terrazzo et le marbre constituent une seule spécialité en Alberta et trois spécialités différentes au bureau de soumissions de Winnipeg, tandis que les ascenseurs, les escaliers mécaniques et les monte-charge constituent des spécialités

distinctes en Alberta et une même spécialité à Winnipeg. Compte tenu de cet avertissement, le tableau C peut être interprété comme indiquant qu'en dehors de l'Ontario, le nombre de spécialités relevant des bureaux de soumissions est considérable et que l'on pratique une politique favorable à l'admission de nouvelles spécialités.

Le *Saskatchewan Bid Depository* énumère 23 spécialités et une spécialité secondaire pouvant relever de n'importe lequel des cinq bureaux. Bien que les bureaux individuels soient libres de décider de leur champ d'application, au cours des cinq dernières années ils ont abandonné certaines des petites différences qui les caractérisaient.¹⁷

Les règles de procédure (article 3) du *British Columbia Construction Association Bid Depository* énumèrent 19 spécialités mais ajoutent que:

"Le donneur d'ordre peut, à sa discrétion, faire des appels d'offres pour des spécialités supplémentaires et des sous-spécialités par l'entremise du bureau de soumissions. Les soumissions sollicitées par l'entremise du bureau peuvent aussi correspondre aux divisions et sections prévues dans le cahier des charges."

Ainsi, bien que tous les bureaux de soumissions énumèrent les mêmes spécialités, celles pour lesquelles des offres sont sollicitées par l'entremise des bureaux de soumissions peuvent varier d'un projet à l'autre, selon l'approche adoptée par les architectes responsables.

La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick n'énumèrent pas les spécialités qui peuvent passer par les bureaux de soumissions mais acceptent les soumissions relatives à toutes les spécialités qui, selon le cahier des charges, doivent passer par le bureau de soumissions. Cette formule est essentiellement la même que celle adoptée en Colombie-Britannique, excepté que dans les provinces de l'Atlantique, les spécialités particulières ne sont pas énumérées dans les règlements.

Interprétation des règles. Il semble d'après les témoignages oraux et écrits que les règles types en Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse s'appliquent en tous points à chaque bureau. Les seules différences qui peuvent surgir entre les bureaux de soumissions à l'intérieur de ces provinces ainsi qu'en Saskatchewan et en Alberta résultent de l'interprétation des règles. Les conflits surgissent lorsqu'il s'agit de savoir si les infractions aux règles justifient une mesure disciplinaire, ce qui dans les provinces visées signifie l'annulation de la soumission de l'entreprise fautive ou la suspension de son droit de soumissionner.

La Saskatchewan a tenté d'éviter les divergences d'interprétation en exigeant que:

- "1. Chaque Comité de gestion d'un bureau de soumissions présente au *Saskatchewan Bid Depository Committee* un rapport écrit soulignant chaque plainte ou recommandation et sa décision ou recommandation concernant l'application, l'interprétation ou toute prétendue infraction aux règles.
2. Le *Saskatchewan Bid Depository Committee* examine les rapports, conseille le Comité de gestion du bureau de soumissions et adopte les mesures qu'il juge nécessaires au fonctionnement uniforme et logique de tous les bureaux de soumissions."¹⁸

Toutefois, le témoignage de M. David Wagg, membre du personnel de la *Saskatchewan Construction Association* et ancien secrétaire administratif du bureau de soumissions, et de M. Vic Sedula, entrepreneur général de Regina, ancien secrétaire-trésorier honoraire de la *Saskatchewan Construction Association* et ancien président de la *Regina Construction Association*, indique que la disposition exigeant l'établissement d'un rapport n'est pas appliquée. On laisse aux comités locaux des bureaux de soumissions le soin de décider s'ils doivent ou non faire rapport. De plus, rien n'indique que les rapports présentés sont étudiés dans le but de formuler des lignes directrices destinées aux bureaux de soumissions individuels.¹⁹

Les règles de l'Alberta stipulent aussi qu'un comité central doit examiner les rapports relatifs aux infractions aux règles, "informer le comité de gestion du bureau de soumissions et adopter les mesures qu'il juge nécessaires au fonctionnement uniforme de tous les bureaux de soumissions."²⁰

Territoire d'application. La Colombie-Britannique et le Québec sont les seules provinces dont les règles prévoient le dépôt de soumissions pour un même projet dans plus d'un bureau, bien que cela soit arrivé au moins deux fois en Ontario.²¹ Un tel système peut évidemment s'avérer pratique pour les soumissionnaires.

L'Alberta et la Saskatchewan tentent d'influencer la répartition des projets entre les bureaux de soumissions selon l'endroit où les travaux auront lieu. La Saskatchewan est divisée en cinq zones et un projet passe par le bureau de soumissions situé dans la zone où il sera réalisé, à moins que l'architecte ne stipule l'utilisation d'un bureau de soumissions différent.²² Les règles de l'Alberta (article 11) prévoient que le bureau de soumissions le plus proche du projet soit utilisé, à moins que l'architecte n'en choisisse un autre.

L'une des particularités des bureaux de soumissions de la Nouvelle-Écosse est le territoire limité desservi par les deux bureaux. En dehors du Cap-Breton et de Halifax-Dartmouth, l'intérêt et l'importance des travaux de construction sont peut-être insuffisants pour justifier la mise en place de bureaux de soumissions supplémentaires, mais il se peut que d'autres modes de dépôt des soumissions soient praticables ailleurs afin de minimiser tout désavantage concurrentiel occasionné aux entrepreneurs spécialisés résidant ailleurs dans la province.

L'organisation des principaux bureaux de soumissions en Ontario

L'idée de créer un réseau provincial de bureaux de soumissions en Ontario remonte à 1955, date de la création à Toronto du premier bureau structuré de soumissions. S'il s'avérait un succès, ce bureau de

soumissions devait servir de projet pilote pour des bureaux de soumissions dans toute la province,²³ fonctionnant vraisemblablement tous selon des règles uniformes. On ne sait pas si des tentatives organisées ont été faites pour uniformiser les règles provinciales au cours des années 50, bien que les bureaux de soumissions établis durant cette période dans toute la province fonctionnaient tous sous une gestion et selon des règles locales.

On a tenté vainement de formuler des règles provinciales uniformes au début et vers la fin des années 60. Selon M. E.R. Fenton, directeur administratif de la *Ontario General Contractors Association* (O.G.C.A.), cette organisation a pris l'initiative dans ce domaine.²⁴ Toutefois, ce n'est que les instances pressantes du gouvernement ontarien en 1972 qui ont donné l'impulsion nécessaire à l'établissement des *Ontario Bid Depository Standard Rules*. Sept bureaux de soumissions adoptèrent les *Standard Rules* au cours d'octobre 1974, suivis par d'autres bureaux en décembre et janvier. A la fin des audiences en avril (1975), 14 des 17 bureaux généraux de soumissions avaient adopté les *Standard Rules* ou s'étaient engagés à le faire. Avant de discuter les événements qui donnèrent lieu à la formulation et à l'adoption massive des *Standard Rules*, il est nécessaire d'examiner quelques particularités du développement des bureaux de soumissions en Ontario.

Champ d'application des bureaux de soumissions.

Le champ d'application des bureaux généraux de soumissions de l'Ontario est plus limité que dans les autres provinces. Douze des 18 bureaux de soumissions qui remplirent les rapports écrits de 1968 ne recevaient que les soumissions des entrepreneurs en génie mécanique et en génie électrique et trois autres ne visaient que quatre spécialités. Seulement trois bureaux de soumissions (Thunder Bay, Sault-Ste-Marie et Sudbury) acceptaient de nombreuses spécialités. Les *Standard Rules* ne précisent pas le champ d'application et cet aspect de l'organisation des bureaux de soumissions continuera à relever de l'initiative locale.

Un mémoire critiquant sévèrement l'*Ottawa Valley Bid Depository* (O.V.B.D.) fut présenté par *General Contractors Association of Ottawa* (G.C.A.O.). Selon le mémoire,²⁵ l'un des points en litige entre l'Association et l'O.V.B.D. porte sur l'admission des entrepreneurs en peinture à titre d'essai en 1972 et à titre permanent en octobre 1974. Les membres actuels de l'O.V.B.D., notamment les entrepreneurs en génie mécanique, en génie électrique, en lattage, en plâtrage et en tuile acoustique, admirent les entrepreneurs en peinture malgré l'opposition vigoureuse des entrepreneurs généraux. La voix minoritaire des entrepreneurs généraux en ce qui concerne le champ d'application fut encore affaiblie par l'adhésion des entrepreneurs en peinture.

L'opposition des entrepreneurs généraux de l'Ontario à l'admission de spécialités autres que le génie électrique et la mécanique explique probablement en grande mesure le caractère limité du champ d'application de la plupart des bureaux de soumissions.²⁶ Par ailleurs, le ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario (ministère directement responsable d'une bonne partie de la construction provinciale) a appuyé fortement la position des entrepreneurs généraux en décidant en 1958 de réserver l'utilisation des services des bureaux de soumissions à la mécanique et au génie électrique.²⁷

L'optique des entrepreneurs généraux.

L'opposition des entrepreneurs généraux de l'Ontario à l'expansion du champ d'application des bureaux de soumissions indique qu'ils n'ont pas accepté les bureaux de soumissions au même titre que leurs collègues dans les autres parties du pays.²⁸ Selon le mémoire de l'O.G.C.A., "la *Ontario General Contractors Association* n'a jamais été un fervent du système des bureaux de soumissions,..." Néanmoins, les entrepreneurs généraux ont participé à la formation des bureaux de soumissions au niveau local et à la rédaction des *Ontario Standard Rules*. Voici ce que déclare M. E.R. Fenton au sujet de l'optique dans laquelle l'O.G.C.A. envisage les bureaux de soumissions:

"Q. Est-il juste de dire que votre approbation des *Ontario Standard Rules* signifie qu'à votre avis les bureaux de soumissions en Ontario sont là pour de bon, et qu'il est de votre intérêt de mettre en place le meilleur système de règles possible?

R. C'était et c'est toujours notre position. L'Association représente des hommes qui font affaires sur le marché, M. McDonald, des hommes qui doivent tenir compte des réalités de ce marché, donc du bureau de soumissions qui, comme je l'ai déjà dit, s'insère entre l'acheteur et le vendeur, entre l'entrepreneur spécialisé et l'entrepreneur général. Il s'insère sur l'ordre de l'architecte ou de l'ingénieur agissant pour le compte du maître d'ouvrage. Il s'insère sur l'ordre du ministère de-- du gouvernement provincial ou fédéral qui stipule dans ses instructions 'les soumissions en génie mécanique et en génie électrique seront présentées à tel ou tel bureau de soumissions', et ainsi de suite.

Etant donné ces circonstances, l'Association déclare 'Nous devons tenir compte sur le marché d'une réalité qui s'appelle le bureau de soumissions et qui touche nos façons de procéder; au lieu de me présenter directement leurs soumissions, les entrepreneurs spécialisés passent par le bureau de soumissions qui a certaines règles et formalités et ainsi de suite. Je m'intéresse à la question parce qu'en fin de compte c'est moi qui reçois les soumissions.'

Plutôt que de se tenir à l'écart, l'homme d'affaires participe à l'établissement de ces règles, à leur refonte ou à leur application, car il réagit en pragmatiste, en homme d'affaires, il participe au processus de création et d'application des règles afin de les influencer le plus possible dans la mesure où il en a le pouvoir, avec en tête

ses considérations qui occupent la première place dans son esprit, considérations qui touchent la façon dont il soumissionne, la façon dont le propriétaire reçoit son offre pour effectuer le travail. J'espère que cela vous aide à comprendre."²⁹

La formulation des règles types. Les démarches entreprises pour formuler les règles types (*Standard Rules*) remontent à une lettre de M. T.R. Hilliard, sous-ministre des Travaux publics (Ontario), en date du 28 janvier 1972, lettre qui fut envoyée à tous les bureaux de soumissions de l'Ontario et à la *Mechanical Contractors Association of Ontario*. Le texte complet de la lettre se trouve ci-dessous. Un intérêt particulier s'attache à l'avant-dernier paragraphe, qui préconise explicitement l'uniformisation des règles des bureaux de soumissions en Ontario:

"Je crois savoir que le principal objectif du système des bureaux de soumissions est de protéger 'le caractère inviolable de la soumission.'

Malgré la position du ministère des Travaux publics selon laquelle il appartient à l'industrie de la construction d'assurer sa propre police, nous avons tenté et tentons de collaborer à cet égard en utilisant les services des bureaux de soumissions pour certaines spécialités.

Dans le passé, et de nouveau récemment, des cas se sont produits où un bureau local de soumissions a pris sur une question de procédure une décision qui, à notre avis, ne répondait pas au mieux aux intérêts du ministère ou du public, surtout lorsque le caractère inviolable de la soumission n'était pas en cause.

L'un des problèmes que pose l'utilisation du système des bureaux de soumissions réside dans le fait que les règles et les formalités varient considérablement d'une région à l'autre.

Nous constatons que des décisions sur des subtilités de procédure sont prises sans tenir compte du ministère et qu'elles entrent en conflit avec les objectifs du ministère en matière de gestion.

Je profite donc de l'occasion pour vous informer de notre position future vis-à-vis l'utilisation des bureaux de soumissions.

Bien que nous tâcherons d'utiliser les services des bureaux de soumissions dans l'intérêt des deux parties, le ministère des Travaux publics se réserve le droit de prendre ses propres décisions sur les subtilités de procédure en fonction de l'intérêt public.

J'estime qu'il est opportun à présent de proposer que les bureaux de soumissions de l'Ontario s'efforcent sérieusement d'élaborer et d'adopter des règles et formalités uniformes et de s'y conformer afin que les autorités professionnelles de l'industrie de la construction, les propriétaires et la main-d'oeuvre profitent davantage du système de bureaux de soumissions. Nous serions heureux de participer à tout débat qui pourrait aboutir à ce résultat."³⁰

Une description des progrès réalisés en vue de l'uniformisation des règles des bureaux de soumissions à la suite de la lettre de M. T.R. Hilliard, fut présentée par M. F.C. Whyte, directeur administratif de la *Mechanical Contractors Association of Hamilton* et secrétaire de l'*Ontario Bid Depository Advisory Council*. La *Mechanical Contractors Association of Ontario* (M.C.A.O.) a établi un comité des bureaux de soumissions qui s'est réuni de temps à autre de mars à octobre 1972. Durant ce temps, l'*Electrical Contractors Association of Ontario* (E.C.A.O.) avait aussi commencé à travailler sur un ensemble de règles et formalités uniformes pour les bureaux de soumissions. Des réunions mixtes du comité du bureau de soumissions débutèrent en octobre 1972, et

se poursuivirent jusqu'en février 1973, lorsqu'après une demande de l'O.G.C.A., des représentants de cette organisation se joignirent à eux. Le projet d'un ensemble de règles uniformes fut terminé en août 1973 et soumis à l'approbation des trois associations. Cette version constituait la première édition des *Standard Rules*. M. Whyte déclara d'ailleurs:

"Le 29 novembre 1973, chacune des trois associations ou ses représentants déclarèrent que leur association avait approuvé les règles types dans leur forme écrite et que l'*Ontario Bid Depository Advisory Council* (Conseil consultatif des bureaux de soumissions de l'Ontario) avait été formé au cours de cette même réunion, conseil composé de deux membres, de deux représentants de l'OGCA, d'un représentant de la MCAO et d'un représentant de l'ECAO. A cette époque, nous n'avions pas encore communiqué avec les autres organisations qui siègent maintenant au Conseil."³¹

Il a été décidé aussi lors de cette réunion de demander à l'*Ontario Association of Architects* (O.A.A.) de désigner un représentant au Conseil consultatif. Par ailleurs, la O.A.A. et l'*Association of Professional Engineers of Ontario* furent priés d'approuver les *Standard Rules* et d'accepter que ces règles types s'appliquent à des projets précis passant par les bureaux de soumissions. Les associations des architectes et des ingénieurs approuvèrent les règles en mars et avril respectivement, suivies du ministre des Services gouvernementaux de l'Ontario.

Les représentants de 17 des 19 bureaux généraux de soumissions se réunirent à la fin de mai afin d'examiner les *Standard Rules* telles qu'on les a approuvées. A la suite de cette réunion, on effectua des modifications qui donnèrent naissance à la deuxième édition des *Standard Rules*. C'est cette édition qui a été adoptée par la plupart des bureaux de soumissions de l'Ontario.

Au moment où les auditions ont pris fin, en avril 1975, les bureaux de soumissions d'Ottawa, de Peterborough et de Windsor n'avaient pas accepté d'adopter les *Standard Rules*. Les règles de chacun de ces bureaux diffèrent des *Standard Rules* sur un ou plusieurs points importants, entre autres, sur le cautionnement, l'heure d'ouverture des enveloppes après la fermeture du bureau et sur les formalités de déclaration de la nature officieuse des soumissions, ainsi que sur les retraits de soumissions. Ces points sont traités dans un autre chapitre.

Liberté d'action des bureaux locaux. L'application et l'interprétation de l'*Ontario Bid Depository Standard Rules and Procedures* relèvent des bureaux de soumissions locaux qui les adoptent. Dans l'Ontario comme dans les autres provinces possédant des règles provinciales uniformes, la définition de ce qui constitue une infraction aux règles peut varier entre les bureaux de soumissions.

Il a déjà été noté que le champ d'application est laissé à l'initiative des bureaux locaux. Ce point n'est pas traité dans les *Standard Rules*. L'avocat-conseil du Directeur a fait ressortir au cours de l'audition qu'aucun article de ces règles types n'interdit aux bureaux locaux d'ajouter des modifications, tant que ces dernières n'entrent pas en conflit avec l'une des dispositions des *Standard Rules*. Cette possibilité a été admise par Me J.C. Carson, C.R., avocat-conseil représentant la *Mechanical Contractors Association of Toronto*, l'*Electrical Contractors Association of Toronto*, l'*Electrical Contractors Association of Ontario*, et l'*Ontario Sheet Metal and Air Handling Group*. Me Carson a soutenu toutefois que cette liberté d'action des bureaux locaux n'entraine pas dans les intentions de ceux qui ont rédigé les *Standard Rules*. M. F.C. Whyte, secrétaire du Conseil consultatif, a déclaré qu'à son avis, lorsque les *Standard Rules* ont été adoptées par un bureau de soumissions local, ce dernier n'a pas le pouvoir de les modifier.³²

Territoire d'application. Les *Ontario Bid Depository Standard Rules and Procedures* ne font aucune mention de la réception des soumissions pour un même projet dans plus d'un bureau de soumissions. Dans son témoignage, M. F.C. Whyte a cité un exemple de clôture commune dans les bureaux de soumissions de Hamilton et Toronto après l'adoption des *Standard Rules*.³³ Un autre exemple de clôture commune à Ottawa et Toronto, qui ne suivent pas les *Standard Rules*, a été présenté par M. George Collins, gestionnaire de l'*Ottawa Valley Bid Depository*.³⁴ L'existence de règles uniformes devrait toutefois faciliter l'organisation de clôtures communes, même si les dispositions de coordination des fermetures doivent être faites sur une base *ad hoc* dans chaque cas.

Bureau de soumissions déposées du Québec

Le Bureau des soumissions déposées de Montréal, aussi connu sous le nom de Bureau dépositaire de soumissions de Montréal, est mis sur pied en janvier, 1957 par la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (entrepreneurs en plomberie et en chauffage) et la Corporation des maîtres électriciens du Québec. Devant desservir la région de Montréal, ce bureau recevra les soumissions des sous-traitants en électricité, plomberie et chauffage, à la demande du maître d'ouvrage.

En 1960, la Corporation des entrepreneurs en plomberie et en chauffage, la Corporation des maîtres électriciens et le *Builders' Exchange* conviennent par actes notariés d'établir un système "pour recevoir et protéger les soumissions concurrentielles des entrepreneurs spécialisés dans la région de Montréal." Le *Builders' Exchange* agit comme fiduciaire du Bureau.

Une autre entente est intervenue en 1966 entre la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie, la Corporation des maîtres électriciens et l'Association de la Construction de Montréal (qui succéda au *Builders' Exchange*,

en 1962) devenue, en 1974, l'Association de la Construction de Montréal et du Québec.* La juridiction du Bureau des soumissions déposées de Montréal est décrite comme s'appliquant à "tous les travaux d'installations électriques a) dont le prix total atteint ou dépasse \$5,000, main-d'oeuvre et matériaux compris; b) sur lesquels plus d'une offre est demandée; c) lorsqu'ils doivent être exécutés dans la juridiction territoriale du décret relatif à l'industrie et aux métiers de la construction pour la région de Montréal émis en vertu de la Loi de la convention collective."³⁵ Cette juridiction comprenait également "tous les travaux de plomberie et(ou) de chauffage tels que définis dans la Loi régissant la Corporation des entrepreneurs en plomberie et chauffage de la province de Québec (13 Geo. VI, chap. 109, 1949)" aux mêmes conditions sauf que le montant minimum est de \$10,000. Les installations de tuyauterie comprennent les systèmes de chauffage, de réfrigération, de plomberie, de brûleurs à l'huile ou au gaz naturel et les systèmes d'arroseurs automatiques. L'utilisation du Bureau des soumissions déposées de Montréal était obligatoire à l'égard des deux spécialités majeures mais était suggérée là où l'adjudicateur la prescrivait. Une entente de même genre intervint entre les deux corporations de métier et l'Association de la Construction de Québec. Un bureau de soumissions a donc fonctionné dans la région de la ville de Québec jusqu'au moment de son intégration dans un système provincial. Des tentatives en vue de "provincialiser" le système furent faites sans trop de succès bien qu'à Hull et à Trois-Rivières des bureaux de soumissions étaient en opération par l'intermédiaire d'une société de fiducie.

* Ce dernier changement se produisit à la suite de la rupture en 1972 entre la Fédération de la Construction du Québec et l'Association de la Construction de Montréal, celle-ci embrassant toute la province maintenant. Ces deux organismes ont présenté une soumission conjointe et commune aux fins de cette enquête et ont précisé que le motif de la rupture n'y était pas relié. Suivant des nouvelles parues dans *Le Soleil* du 31 janvier (p. 26) et du 9 février, 1972 (p. 50) il semblerait que la rupture est due au fait que les gros entrepreneurs généraux de Montréal s'opposaient à élargir le champ d'assujettissement du B.S.D.Q.

En 1964 les deux corporations de métier majeures ont sollicité et obtenu des modifications à leurs lois constitutives afin que leur conseil provincial d'administration respectif puisse "conclure une entente avec une chambre de construction ou un fiduciaire pour l'établissement d'un bureau des soumissions déposées" et par la suite de pourvoir à la bonne marche de l'entente par voie de règlements prévoyant des peines au cas d'infractions aux règles du bureau de soumissions.

Ainsi habilitées, les deux corporations de métier purent conclure une entente en avril 1967 avec la Fédération de la Construction du Québec pour établir le Bureau de soumissions déposées du Québec, connu ci-après sous le sigle B.S.D.Q. Le Bureau des soumissions déposées de Montréal fut exploité comme entité distincte jusqu'en janvier 1972 alors qu'il était intégré au B.S.D.Q. Ce système est conçu comme étant une entité privée "issue" de la volonté commune des deux parties pour exploiter des bureaux de soumissions pour certains travaux déterminés dans un secteur ou une région donnée, conformément à des règles de procédure pour la gouverne et la conduite de ses affaires.

Dès qu'un bureau de soumissions était établi, tous les membres de la Corporation des maîtres électriciens et de la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie étaient tenus de ne "soumissionner de quelque manière pour l'exécution des travaux compris dans les catégories définies par une entente, autrement que de la façon qu'elle prescrit." Tout membre contrevenant cette disposition organique de la loi de la corporation devenait passible de poursuite au civil et des peines disciplinaires prévues aux règlements. De fait, les mesures disciplinaires passent de la réprimande verbale ou écrite, la publication de la réprimande dans le bulletin de l'industrie, une amende allant de \$50 à \$500 pour la première offense et n'excédant pas \$1,000 pour chaque offense subséquente, la suspension, à, finalement, l'expulsion de la corporation. L'article 29 de la Loi des maîtres électriciens prévoit:

"Toute personne qui a obtenu, en contravention des dispositions de l'entente, un contrat d'exécution de travaux qui tombent dans l'une ou l'autre des catégories de travaux mentionnés à l'entente, commet une infraction à la présente loi et encourt une amende égale à 5% du prix du contrat.

L'amende est recouvrable sur poursuite intentée selon l'article 30; cependant, la condamnation à l'amende ne peut être prononcée qu'à l'exclusion de toute autre peine ou poursuite."

La Loi des maîtres mécaniciens en tuyauterie est au même effet et prévoit également une amende égale à cinq p. 100 du prix du contrat. Des mesures disciplinaires de toutes les espèces ont été prises en de nombreux cas par les corporations représentant les entrepreneurs en mécanique et en électricité. Un cas récent fait voir que la Corporation des maîtres mécaniciens a eu gain de cause devant la Cour supérieure à l'égard de l'imposition de l'amende maximum, (*Corporation des Maîtres Mécaniciens en Tuyauterie du Québec vs Emile Séguin & Fils Ltée* [Cour supérieure, District de Hull, n° 17,277 - 6 mai, 1974]). Cette cause illustre bien le fait que ces deux corporations de métier jouissent d'un recours au civil pour imposer l'utilisation des bureaux de soumissions en stricte conformité avec les règles et règlements de ceux-ci.

Les bureaux de soumissions sont utilisés par les métiers autres que la mécanique ou l'électricité à la demande de l'adjudicateur, jusqu'en décembre 1970 alors qu'une entente intervient entre les deux corporations et la Fédération de la Construction du Québec (F.C.Q.). En vertu de cette entente, une résolution étant adoptée par une association de construction locale affiliée à la F.C.Q., à l'effet que toute spécialité ou sous-entreprise déposera ses soumissions à un bureau du B.S.D.Q., la F.C.Q. entérine cette résolution que le B.S.D.Q. accepte en intégrant la spécialité dans le régime d'assujettissement du Bureau. Plusieurs métiers ont cru bon de bénéficier de cette entente et l'éventail des catégories de spécialités est important pour presque toutes les régions de la province ainsi que le démontre le tableau C. A Montréal, toutefois, seulement huit catégories de travaux sont assujetties au Code du B.S.D.Q. en raison probablement de l'opposition des entrepreneurs généraux.

Les modifications de 1964 des lois organiques des deux corporations avaient donc donné ouverture à l'entente avec la F.C.Q. A cet effet, les dispositions pertinentes de la Loi des maîtres électriciens prévoient:

"25. Le conseil peut conclure une entente avec une chambre de construction ou un fiduciaire pour l'établissement d'un bureau des soumissions déposées relatives à certaines catégories de travaux dans un territoire déterminé.

A compter de l'entrée en vigueur d'une telle entente, aucun membre ne peut, sans se rendre coupable d'un acte dérogatoire à l'honneur du métier et être passible des peines disciplinaires prévues par les règlements, sous réserve de tous recours civils qui peuvent naître de telles infractions:

- a) soumissionner de quelque manière pour l'exécution des travaux compris dans les catégories définies par une entente, autrement que de la façon qu'elle prescrit;
- b) contracter pour l'exécution de tels travaux autrement qu'aux prix et conditions de sa soumission déposée suivant cette entente;
- c) accorder quelque réduction sur le prix de sa soumission ou verser quelque commission, ristourne, participation ou autre avantage ayant pour effet d'en réduire le prix véritable;
- d) chercher à obtenir des renseignements sur une soumission avant qu'elle ne soit ouverte.

. . . .

27. Les parties à l'entente peuvent autoriser le bureau des soumissions à rendre, aux conditions qu'elles ont arrêtées, les mêmes services à des personnes exerçant une autre profession ou un autre métier.

28. La corporation peut, aux fins de l'article 27, faire des ententes avec des groupes, associations ou compagnies."

L'article 27 peut vouloir dire que les règles du B.S.D.Q., et tout particulièrement l'assujettissement obligatoire dans certains cas, sont de rigueur à l'égard des membres des corps de métier en vertu d'une entente intervenue entre la Corporation des maîtres électriciens et un groupement tel que la Fédération de la Construction du Québec. Si cette interprétation est la bonne, la Loi des maîtres électriciens (ou encore la Loi des maîtres mécaniciens en tuyauterie) se trouve à accorder un pouvoir d'auto-réglementation à un corps de métier dont l'effet est d'assujettir sans discrimination d'autres corps de métier dans l'industrie de la construction. Il n'est pas à la connaissance de la Commission que les tribunaux se soient prononcés à cet égard.

Toutefois, à l'exception des sanctions encourues à la suite du défaut de se conformer aux dispositions concernant les bureaux de soumissions qui se retrouvent dans les lois sur les métiers d'électriciens et de mécaniciens, tout soumissionnaire, membre ou non d'une de ces deux corporations, désirant soumissionner par le truchement du B.S.D.Q. que son usage soit spécifié dans la demande d'offres ou exigé par une association de construction, doit signer un "Engagement" par lequel il s'oblige "lorsqu'[il] soumissionne, à [se] conformer strictement au Code édicté par l'entente établissant le B.S.D.Q.,... [et] à observer toutes les dispositions dudit Code." Il promet en outre "en cas de contravention de [sa] part aux dispositions de ce Code, de payer, à titre de dommages liquidés, une pénalité... égale à cinq pour cent (5%) du prix du contrat," s'il obtient celui-ci. Lorsqu'une plainte est faite au B.S.D.Q., ce dernier fait enquête et le comité de gestion constitue un dossier qui, toutefois, est transmis à la partie constituante intéressée, i.e., la corporation de métier concernée.*

*Il appert significatif à la Commission, qu'au cours de la période du 1^{er} octobre 1972 au 30 septembre 1973, du nombre total de 303 plaintes dans la région de Montréal, deux seulement ont été acheminées à l'Association de la Construction de Montréal.

La province est divisée en douze régions chacune ayant son bureau dépositaire mais toutes étant sous la gestion du directeur général, principal officier du B.S.D.Q. Tel que noté auparavant, les bureaux reçoivent les soumissions à l'égard de tous les travaux assujettis d'eux-mêmes au Code ou en vertu d'une spécification dans l'appel d'offres. Les enveloppes de soumission peuvent être déposées en tout bureau, mais seront transmises au bureau choisi par le destinataire. L'information est diffusée à travers toute la province permettant ainsi aux entrepreneurs "de l'extérieur" de soumissionner. Sept bureaux sont desservis par le personnel même du B.S.D.Q. mais ce dernier dirige l'exécution des fonctions dans tous les autres cas. Aucun membre du personnel n'a d'attaches à un métier et ne doit pas en avoir ou en avoir eues avec l'industrie de la construction. Tant au niveau provincial qu'au régional, des comités consultatifs et de gestion assurent la marche du système. Le comité de gestion est l'organisme responsable de l'administration et de la direction à son niveau propre. Les plaintes sont étudiées par le comité de gestion régional; il est constitué de trois représentants de chacune des deux corporations de métier ainsi que de trois représentants désignés par l'association de construction locale ou régionale. Le comité consultatif se compose des membres du comité de gestion, des présidents des trois groupements-fondateurs, trois architectes nommés par l'Ordre des Architectes du Québec, trois ingénieurs conseils désignés par l'Ordre des Ingénieurs du Québec, trois entrepreneurs généraux désignés par la Fédération de la Construction et d'autres personnes désignées par les administrations invitées à y participer telles que les ministères de l'éducation, des travaux publics, des affaires municipales. . . . La preuve recueillie à l'enquête ne décèle pas trop clairement qu'elle a été la contribution du comité consultatif provincial au cours des quatre dernières années.

Les bureaux de soumissions secondaires et les
bureaux de soumissions spécialisés par rapport
aux bureaux généraux de soumissions

Des bureaux de soumissions secondaires fonctionnent dans la région de Vancouver et dans plusieurs endroits en Ontario. Quant aux bureaux de soumissions spécialisés, à notre connaissance le bureau de soumissions en maçonnerie

de Winnipeg est le seul qui fonctionne actuellement. Chacun des bureaux de soumissions précités fonctionne selon ses propres règles et sous sa propre gestion, indépendamment des bureaux généraux de soumissions de sa région.

Les bureaux de soumissions secondaires de Vancouver et le bureau de soumissions en maçonnerie de Winnipeg décident quels projets seront soumissionnés par l'entremise des bureaux de soumissions. Par contre, les bureaux généraux de soumissions de la Colombie-Britannique et de Winnipeg laissent cette décision aux maîtres d'ouvrage. En raison de cette différence d'approche, la majorité des projets réclamés par les bureaux de soumissions secondaires et spécialisés ne passent pas par les bureaux généraux de soumissions. D'ailleurs, bien que la maçonnerie soit l'une des nombreuses spécialités desservies par le bureau de soumissions de Winnipeg, les membres de la *Masonry Contractors' Association of Manitoba*, qui exploite le bureau des soumissions en maçonnerie, présentent leurs soumissions à leur propre bureau même si les projets sont désignés par le maître d'ouvrage comme des travaux devant passer par des bureaux de soumissions.³⁷

Les règles du *Toronto Bid Depository* (8^e édition, article 15 f)), qui avaient été utilisées durant plusieurs années avant l'adoption des *Ontario Standard Rules*, stipulaient que si le maître d'ouvrage précisait qu'il fallait passer par des bureaux de soumissions, les entrepreneurs en génie mécanique devaient recevoir les soumissions pour travaux de tôlerie, d'isolation et de réfrigération par l'entremise du bureau de soumissions secondaire. Les *Ontario Standard Rules* contiennent une prescription semblable mais on y a ajouté une réserve qui est peut-être importante. Les instructions particulières pour les soumissionnaires de travaux de génie mécanique et de génie électrique stipulent dans les articles 14 d) et 15 c):

"Lorsque les instructions relatives aux soumissions précisent de suivre les procédures en vigueur dans les bureaux de soumissions, il s'ensuit automatiquement que les offres présentées par les sous-traitants aux entrepreneurs en génie mécanique (ou électrique)

doivent être remises à ces derniers par l'entremise des bureaux de soumissions secondaires de (noms des bureaux), à condition que lesdits bureaux de soumissions secondaires soient régis par l'*Ontario Bid Depository Standard Rules and Procedures*."

Bien que les entrepreneurs en génie mécanique ne soient pas obligés de recevoir les soumissions des sous-traitants par l'entremise des bureaux de soumissions secondaires qui ne sont pas régis par les *Standard Rules*, ils sont libres de le faire. Jusqu'ici, cette faible tentative pour rendre les règles des bureaux de soumissions secondaires conformes aux *Ontario Standard Rules* ne s'est pas avérée un succès. Les *Toronto Sub-Bid Depository Rules of Procedure* qui sont utilisées par les sous-spécialités en génie mécanique, ont été rédigées en décembre 1973 lorsque les trois bureaux de soumissions secondaires distincts se sont formés en un seul bureau utilisant un ensemble de règles communes. Bien que ces règles diffèrent de façon importante des *Ontario Standard Rules*, ce que l'on sait indique que les corps de métier secondaires de génie mécanique ne se sentent pas obligés de rendre leurs règles conformes aux règles types. Rien n'indique non plus que les autres bureaux de soumissions secondaires aient pris des dispositions en vue d'adopter les *Standard Rules*.³⁸

Selon le témoignage de M. L. Cianfarani, son association s'intéresse à l'adoption d'un ensemble de règles communes et des négociations sont en cours. Cependant, les autres spécialités secondaires, l'isolation et la réfrigération, ne participent pas aux négociations.³⁹

Actuellement, le principal rapport entre les bureaux de soumissions secondaires et le bureau de soumissions de Toronto consiste en le partage d'installations communes.

Le fonctionnement des bureaux de soumissions

Tous les bureaux de soumissions ont en commun le même but fondamental: empêcher la négociation sur les prix. Les caractéristiques des bureaux de soumissions

sont donc plus nombreuses dès que des moyens différents d'y parer sont utilisés aux mêmes ou à des fins comparables. La nomenclature se prolonge là où des règles et des pratiques additionnelles ont été adoptées sans qu'elles puissent être reliées à ces fins d'une façon quelconque. Le fonctionnement des bureaux de soumissions est étudié au cours des prochains chapitres.

II RENVOIS

1. Association canadienne de la construction, Procès-verbaux de la 37^e assemblée générale annuelle tenue à Québec du 16 au 19 janvier 1955.
2. *Ibid.*
3. Pièce T-27, le 27 février 1970 (les pièces ont été classées en 1970 au cours de l'enquête du Directeur, et ces pièces ont été classées en ordre par leur numéro et l'année dans lesquelles elles se rapportent afin de les distinguer de celles classées au cours des auditions de la Commission).
4. Pièce T-28, le 27 février 1970.
5. Pièce T-29, le 27 février 1970. Association canadienne de la construction, 51^e assemblée générale annuelle, Montréal, (1969).
6. Livre vert, p. 45-47.
7. *Ibid.*, p. 140.
8. D'après M. E.H. McCaffery du *Mechanical Contractors' Association of British Columbia*, la façon dont les entrepreneurs en isolation déposent leurs soumissions à Vancouver constitue une procédure d'enregistrement. Un entrepreneur en isolation dépose une seule soumission pour n'importe quel projet au bureau du *insulation bid depository* ou *bid registry* et tous les entrepreneurs mécaniciens reçoivent la même soumission de n'importe quel entrepreneur en isolation. La principale distinction qu'établit M. McCaffery entre un bureau de soumissions et un bureau d'enregistrement de soumissions, c'est que dans le dernier cas, il est impossible de présenter des soumissions différentes à des entrepreneurs différents. (Transcription, p. 1055.)

9. *R. c. Norman Lathing Limited et al.*, Cour suprême, Ontario, le 20 novembre 1969, (Hughes, J.). Livre vert, p. 128-130.
10. Selon les rapports écrits pour 1968, 122 projets sont passés par le bureau de soumissions de Winnipeg, par rapport à 15 pour Brandon.
11. *Alberta Bid Depository Ltd., Memorandum of Agreement and Articles of Association*, articles 99, 100, 104 et 105.
12. *Saskatchewan Bid Depository Incorporated: Règlement*, articles II (para. 2) et V.
13. *The Bid Depository of Nova Scotia*, Règlements et règles de procédure, article 2.a) et b); article 11.
14. *The Amalgamated Construction Association of B.C.*, qui englobe le "Lower Mainland"; *Northern B.C. Construction Association*; *Southern Interior Construction Association*; et la *Vancouver Island Construction Association*. Ces associations englobent toutes les parties de la province à l'exception des "Kootenays".
15. Témoignage de M. J.W. Bishop, expert-conseil retenu par la *British Columbia Construction Association* (antérieurement directeur général de la *British Columbia Construction Association*), transcription, p. 952-953, et articles 1. a) et 4 des règles de procédure.
16. *Bid Depository Rules and Regulations New Brunswick*, révision I, septembre 1973, articles 5, 6 et 20.
17. D'après une comparaison des révisions des champs d'application qui figurent dans le *Saskatchewan Bid Depository Regulations* d'août 1970 et janvier 1975.
18. *Saskatchewan Bid Depository Regulations*, le 1^{er} janvier 1975, annexe 3, articles 1 et 2.
19. Transcription, p. 3454-55.

20. *Alberta Bid Depository Ltd.*, Règles et règlements, article 82.
21. *British Columbia Construction Association, Bid Depository Rules of Procedure, A Guide to the Rules and Principles of Bid Depository Operation*, 2.c).
22. Une formule d'indemnisation financière est prévue pour le bureau de soumissions situé dans la zone du projet, lorsqu'un bureau de soumissions différent est choisi. (Supplément de l'appendice 3 du *Saskatchewan Bid Depository Regulations*.)
23. Livre vert, p. 21.
24. Transcription, p. 1136-37.
25. Cette affaire est traitée dans l'appendice I du mémoire de la *General Contractors Association of Ottawa*.
26. *Ibid.*, p. 2; et p. 25 du Livre vert.
27. Témoignage de M. R.G. Clarke, coordonnateur de la vérification des contrats, ministère des Services gouvernementaux de la province de l'Ontario. Transcription, p. 4361. La seule exception à la politique ontarienne est l'admission au bureau de soumissions de la spécialité de l'acier de construction à Toronto (lettre de M. Robert Welch, secrétaire provincial à la Justice et procureur général, en date du 12 novembre 1974).
28. Bien qu'il y ait des indications que les entrepreneurs généraux de la région de Montréal partagent dans une certaine mesure la réticence des entrepreneurs généraux de l'Ontario, partout ailleurs au pays les associations des entrepreneurs généraux ont déclaré qu'ils appuient le système ou du moins ne s'y opposent pas.
29. Transcription, p. 1168-69.
30. *Ibid.*, p. 1683-85.

9. *R. c. Norman Lathing Limited et al.*, Cour suprême, Ontario, le 20 novembre 1969, (Hughes, J.). Livre vert, p. 128-130.
10. Selon les rapports écrits pour 1968, 122 projets sont passés par le bureau de soumissions de Winnipeg, par rapport à 15 pour Brandon.
11. *Alberta Bid Depository Ltd.*, *Memorandum of Agreement and Articles of Association*, articles 99, 100, 104 et 105.
12. *Saskatchewan Bid Depository Incorporated*: Règlement, articles II (para. 2) et V.
13. *The Bid Depository of Nova Scotia*, Règlements et règles de procédure, article 2.a) et b); article 11.
14. *The Amalgamated Construction Association of B.C.*, qui englobe le "Lower Mainland"; *Northern B.C. Construction Association*; *Southern Interior Construction Association*; et la *Vancouver Island Construction Association*. Ces associations englobent toutes les parties de la province à l'exception des "Kootenays".
15. Témoignage de M. J.W. Bishop, expert-conseil retenu par la *British Columbia Construction Association* (antérieurement directeur général de la *British Columbia Construction Association*), transcription, p. 952-953, et articles 1. a) et 4 des règles de procédure.
16. *Bid Depository Rules and Regulations New Brunswick*, révision I, septembre 1973, articles 5, 6 et 20.
17. D'après une comparaison des révisions des champs d'application qui figurent dans le *Saskatchewan Bid Depository Regulations* d'août 1970 et janvier 1975.
18. *Saskatchewan Bid Depository Regulations*, 1^{er} janvier 1975, annexe 3, articles 1 et 2.
19. Transcription, p. 3454-55.

20. *Alberta Bid Depository Ltd.*, Règles et règlements, article 82.
21. *British Columbia Construction Association, Bid Depository Rules of Procedure, A Guide to the Rules and Principles of Bid Depository Operation*, 2.c).
22. Une formule d'indemnisation financière est prévue pour le bureau de soumissions situé dans la zone du projet, lorsqu'un bureau de soumissions différent est choisi. (Supplément de l'appendice 3 du *Saskatchewan Bid Depository Regulations*.)
23. Livre vert, p. 21.
24. Transcription, p. 1136-37.
25. Cette affaire est traitée dans l'appendice I du mémoire de la *General Contractors Association of Ottawa*.
26. *Ibid.*, p. 2; et p. 25 du Livre vert.
27. Témoignage de M. R.G. Clarke, coordonnateur de la vérification des contrats, ministère des Services gouvernementaux de la province de l'Ontario. Transcription, p. 4361. La seule exception à la politique ontarienne est l'admission au bureau de soumissions de la spécialité de l'acier de construction à Toronto (lettre de M. Robert Welch, secrétaire provincial à la Justice et procureur général, en date du 12 novembre 1974).
28. Bien qu'il y ait des indications que les entrepreneurs généraux de la région de Montréal partagent dans une certaine mesure la réticence des entrepreneurs généraux de l'Ontario, partout ailleurs au pays les associations des entrepreneurs généraux ont déclaré qu'ils appuient le système ou du moins ne s'y opposent pas.
29. Transcription, p. 1168-69.
30. *Ibid.*, p. 1683-85.

31. *Ibid.*, p. 1689.
32. *Ibid.*, p. 1731 et suivantes.
33. *Ibid.*, p. 1764.
34. *Ibid.*, p. 1766.
35. Entente de 1966.
36. La loi des maîtres électriciens, chapitre 153, S.R.Q., 1964, articles 25 et 26, et articles 89, 90 et 143 des règlements de la Corporation. La loi des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec, chapitre 155, S.R.Q., 1964, articles 23 et 29 inclusivement et article 105 des règlements de la Corporation.
37. Témoignage de M. L. Copetti, président-antérieur du Bureau de soumissions, *Masonry Contractors' Association of Manitoba*. Transcription, p. 3241.
38. M. L. Cianfarani, directeur-exécutif du *Toronto Sheet Metal and Air Handling Group*, a témoigné qu'à sa connaissance aucun des bureaux de soumissions de la tôlerie n'opérait sous les *Standard Rules*. Transcription, p. 3936.
39. Transcription, p. 3948.

CHAPITRE III

DÉCLARATION RELATIVE À UN BUREAU DE SOUMISSIONS

L'une des premières et des plus importantes étapes du traitement des offres par l'entremise d'un bureau de soumissions consiste à décider si l'on confiera un projet à un bureau de soumissions. Cette décision est généralement laissée à la discrétion du maître d'ouvrage. Lorsqu'il a été décidé d'utiliser les services d'un bureau de soumissions, ce fait est mentionné dans l'appel d'offres et dans les devis descriptifs; il est prescrit ainsi aux entrepreneurs généraux de recevoir les soumissions spécialisées par l'intermédiaire d'un bureau de soumissions.

Le maître d'ouvrage est généralement libre de choisir, dans les limites du champ d'application présent, les corps de métier qui utiliseront les services d'un bureau de soumissions. Comme on peut le constater dans le tableau C, le choix est très large.

Les règles écrites qui régissent les bureaux de soumissions de l'Alberta sont les seules règles qui ne permettent pas aux propriétaires de choisir les corps de métier qu'utiliseront les services d'un bureau de soumissions lorsque cette voie a été adoptée. Les maîtres d'ouvrage font alors face à un dilemme: s'ils désirent que quelques-uns seulement des corps de métier soumettent leurs offres par l'entremise du bureau ils doivent décider s'il est préférable d'élargir le champ d'activité du bureau de façon à englober les soumissions des autres corps de métier intéressés ou de se passer des services du bureau pour les spécialités choisies. Dans leur témoignage à Edmonton, MM. Gordon Alexander et J.A. Norton, de la *Construction Association of Alberta* et de la *Construction Association of Edmonton*, respectivement, ont déclaré que cette règle n'est pas appliquée. M. Norton a cité l'exemple d'un récent projet dans lequel un bureau d'architectes de Toronto, représentant le maître d'ouvrage,

avait stipulé que seulement les entrepreneurs en génie mécanique et en génie électrique et les sous-traitants de ces entrepreneurs utilisent les services du bureau de soumissions.¹ D'autre part, il est à noter que lors d'une enquête effectuée par l'*Alberta Association of Architects* chez ses membres, l'une des questions posées était la suivante:

"Les règles des bureaux de soumissions énumèrent toutes les spécialités pour lesquelles les soumissions doivent passer par le bureau. Pensez-vous que le maître d'ouvrage devrait avoir le privilège de choisir les corps de métier qu'il préfère voir soumissionner un projet donné?"²

Ce qui précède laisse penser que les architectes, qui sont d'importants utilisateurs des services des bureaux de soumissions à titre d'agents des maîtres d'ouvrage, n'ont pas été informés qu'une option est créée du fait de la non-application de cette règle par la gestion du bureau de soumissions.

Une situation semblable à celle de l'Alberta existe en Saskatchewan, où l'on a pour politique de ne pas laisser le maître d'ouvrage libre de choisir de n'utiliser les services des bureaux de soumissions que pour quelques-unes des spécialités qui sont de la compétence du bureau. La façon de procéder dans ces deux provinces s'oppose aux dispositions des Principes et procédures à suivre pour présenter des offres aux dépôts de soumissions concernant les travaux fédéraux qui prévoient que:

"Les ministères adjudicateurs du gouvernement fédéral ne reconnaîtront les Dépôts de soumissions que pour les spécialités spécifiées dans les appels d'offres."³

Se référant à cette règle, M. J.E. Chase, vice-président administratif de la *Saskatchewan Construction Association*, déclarait:

". . . nous tenterions de leur faire utiliser les bureaux pour toutes les spécialités relevant de ces derniers. Je ne pense pas que nous ayons

jamais dit qu'ils doivent s'en tenir à cette formule. Je ne puis me souvenir d'aucune personne à l'exception du gouvernement fédéral qui aurait demandé de suivre les procédures nationales en matière de dépôt de soumissions.¹⁴

Il est utile de faire ici une brève digression sur les règles et pratiques. Le cas de l'Alberta ressemble à bon nombre d'autres cas où une règle d'un bureau de soumissions fut présentée, lors de témoignages, comme étant sans importance et non pertinente parce qu'elle n'avait pas été appliquée. Cette argumentation n'est pas convaincante. La non-application d'une règle peut être due au fait qu'on ne sent pas le besoin de l'appliquer. Par ailleurs, une règle peut ne pas être appliquée parce qu'on considère qu'il serait impolitique de le faire. Par conséquent, l'existence de preuves selon lesquelles une règle n'est pas appliquée constitue un renseignement additionnel utile pour la Commission, mais il n'en demeure pas moins que l'existence de cette règle ne doit pas être négligée, que cette règle constitue un objectif non atteint ou un signal que l'on respecte à la lettre.

C'est au Québec que l'on retrouve une situation diamétralement opposée à celle de la liberté de choix quant à l'utilisation des bureaux de soumissions. Dans cette province, les entrepreneurs en électricité et en génie mécanique sont obligés, en vertu des dispositions des lois qui les constituent en corporations, de présenter leurs soumissions par l'entremise du Bureau de soumissions déposées du Québec. Quant aux autres entrepreneurs spécialisés, l'association de la construction dont ils font partie fait peser sur eux la menace de poursuites au civil ou de mesures disciplinaires lorsque leur spécialité figure dans la convention que l'association a passée avec le bureau de soumissions. Les maîtres d'ouvrage et leurs agents considèrent que ces restrictions imposées aux spécialités les privent efficacement de leur liberté de choix quant à l'utilisation des bureaux de soumissions. Cependant, dans beaucoup de cas, les maîtres d'ouvrage stipulent qu'il faut utiliser les services du bureau de soumissions. On peut voir la mesure dans laquelle on a réussi à imposer l'utilisation obligatoire des bureaux de soumissions, en comparant le nombre de projets qui sont passés par le

Bureau de soumissions déposées du Québec pour la région de Montréal (1,300)⁵ avec celui de ceux passant par les bureaux de soumissions principaux ou généraux, de Toronto (133), de Vancouver (150),⁶ d'Edmonton (83) et de Winnipeg (91).⁷

L'utilisation obligatoire des bureaux de soumissions a un trait commun important avec les cas où le maître d'ouvrage stipule qu'un bureau de soumissions soit utilisé. Dans les deux cas, la gestion du bureau de soumissions ou les associations spécialisées concernées peuvent compter sur l'appui d'un organisme extérieur pour mettre leurs règles en application. Au Québec, dans tous les cas où l'utilisation des bureaux de soumissions n'a pas été spécifiée et est autrement obligatoire, ce sont les différents tribunaux ou les associations spécialisées qui constituent l'ultime recours, tandis que dans les autres régions du Canada les maîtres d'ouvrage sont censés appuyer les décisions du bureau de soumissions sur l'illégitimité de la conduite de soumissionnaires. Bien que les décisions n'aient pas toujours été appuyées, ce principe a constitué, dans l'ensemble, une assise importante de l'autorité des bureaux de soumissions. Ailleurs qu'au Québec, là où l'on oblige les maîtres d'ouvrage à utiliser les services de bureaux de soumissions (ou lorsque les maîtres d'ouvrage n'exercent pas le droit de veto qui leur est accordé dans certains cas), l'autorité du bureau de soumissions repose sur la discipline collective des entreprises qui utilisent les bureaux de soumissions.

On ne consulte pas les maîtres d'ouvrage sur l'utilisation des services des bureaux de soumissions spécialisés. De fait, l'une des raisons pour laquelle un corps de métier peut choisir d'exploiter son propre bureau de soumissions spécialisé c'est afin de garder le pouvoir de décision sur la question de savoir s'il confiera ses soumissions à un bureau principal ou général de soumissions. Cette situation peut avoir une influence considérable sur le nombre de projets, comme le montre le fait qu'on a utilisé, en 1968, les services du *Masonry Contractors' Association of Manitoba*, à Winnipeg, pour 296 projets par rapport à seulement 122 projets soumis au *Winnipeg Bid Depository*,⁸ dont d'ailleurs certains ne comprenaient pas de travaux de maçonnerie.

Les règles de tous les bureaux de soumissions secondaires contiennent une disposition qui permet à la gestion du bureau ou aux entreprises soumissionnaires de désigner tout projet comme étant un travail qui doit passer par le bureau. La façon exacte de procéder varie d'un bureau à l'autre. Quand les entrepreneurs en sous-spécialités du génie mécanique de la région de Vancouver ont mis sur pied des bureaux de soumissions en 1965, ils ont procédé comme les bureaux de soumissions spécialisés, c'est-à-dire que les responsables ont décidé unilatéralement quels projets devraient passer par un bureau de soumissions secondaire. On procède encore de cette manière, mais maintenant une liste des projets futurs devant passer par le bureau est envoyée aux architectes et le ou les projets dont ceux-ci sont responsables sont soulignés en rouge. Si les architectes formulent des objections, le projet est retiré du bureau de soumissions secondaire. Au cours des années il y a eu deux protestations, et dans un des cas, la protestation a été retirée après qu'on eut expliqué le rôle du bureau de soumissions secondaire.⁹ Cependant, la plupart des architectes ne savent probablement pas qu'on peut renverser la décision d'un sous-corps de métier qui voudrait faire passer un projet par un bureau de soumissions secondaire. Les règles de procédure ne précisent pas la façon dont sont choisis les projets devant passer par les bureaux de soumissions secondaires, ni ce qui peut être fait pour les retirer de ces bureaux. Quand on fournit aux architectes la liste des projets devant passer par les bureaux de soumissions secondaires, on ne leur communique pas ces renseignements.

En Ontario, c'est le donneur d'ordre qui précise si l'on doit utiliser le bureau de soumissions. On considère un projet comme un travail devant passer au bureau de soumissions secondaire toutes les fois que l'utilisation d'un bureau principal de soumissions est spécifiée. Par exemple, à Hamilton, les règles de l'*Insulation Bid Depository* prévoient que:

"En outre, le comité consultatif de l'*Insulation Bid Depository* aura le droit de désigner tout projet comme devant passer par un bureau de soumissions . . ."¹⁰

ou

"... on pourra décider volontairement de l'utilisation d'un bureau à la requête soit des donneurs d'ordre soit des soumissionnaires d'une spécialité par un vote majoritaire, dans la spécialité requérante, de tous les entrepreneurs reconnus comme ayant l'intention de recevoir ou de présenter des soumissions."¹¹

Les principaux bureaux de soumissions de l'Ontario qui prévoient l'utilisation volontaire des bureaux de soumissions dans leurs règles de procédure exigent un vote majoritaire à la fois des entreprises soumissionnaires et des destinataires. L'énoncé de cette règle dans les dispositions actuelles des *Ontario Bid Depository Standard Rules and Procedures* se lit comme suit:

"Toutes les fois que le donneur d'ordre n'a pas précisé d'utiliser les procédures d'un bureau de soumissions et qu'une majorité des entrepreneurs principaux et une majorité des entrepreneurs spécialisés sont d'accord, on peut proclamer l'utilisation volontaire d'un bureau de soumissions, sous réserve de l'approbation du donneur d'ordre."¹²

Cette dernière condition n'avait jamais fait partie des règles des bureaux de soumissions d'Ontario jusqu'au moment de l'adoption des *Standard Rules*.

Les règles de l'*Ottawa Valley Bid Depository*, l'un des quelques bureaux principaux qui n'ont pas encore consenti à adopter les *Ontario Standard Rules*, ne font pas mention de l'utilisation volontaire du bureau de soumissions. Cependant, dans un mémoire qu'elle a présenté, l'Association des entrepreneurs généraux d'Ottawa a fait la déclaration suivante:

"Nous soutenons en outre qu'à Ottawa, la question de l'utilisation volontaire du bureau de soumissions, dans les cas où le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre n'a fait des appels d'offres concernant aucune spécialité ou ne concernant que quelques-unes par l'entremise du

bureau de soumissions, est décidée arbitrairement par l'O.V.B.D. lui-même, et ce sans consulter le maître d'ouvrage et les entrepreneurs généraux."

En l'absence de toute dénégation de la part de l'O.V.B.D., la Commission note qu'il s'agit d'un cas où une pratique a apparemment été suivie mais n'est pas mentionnée dans les règles écrites. De telles dérogations, qui ont également été notées ailleurs, ont pour effet de réduire la confiance que l'on peut accorder aux conclusions basées sur une étude des règles officielles.

III RENVOIS

1. Transcription, p. 3582-83.
2. *Alberta Association of Architects - Report of Task Force on the Bid Depository System*, 20 février 1975, annexe A.
3. Principes et procédures à suivre pour présenter des offres aux Dépôts de soumissions concernant les travaux fédéraux, Conditions générales, a).
4. Transcription, p. 3477.
5. Ce chiffre ne comprend pas un grand nombre de projets pour lesquels les soumissions furent reçues dans des bureaux de soumissions en dehors de Montréal ainsi qu'au bureau de soumissions de Montréal.
6. Le chiffre pour Vancouver comprend les projets de toutes les régions de la Colombie-Britannique d'où, il est difficile d'établir une comparaison avec les chiffres des bureaux de soumissions d'autres villes.
7. Les chiffres de Winnipeg et de Montréal couvrent l'année 1973 et ceux des autres villes, l'année 1974.
8. Données prises aux rapports écrits de 1968.
9. Témoignage de M. E.H. McCaffery de la *Mechanical Contractors' Association of British Columbia*. Transcription, p. 1034-41.
10. Règlement du *Hamilton Insulation Bid Depository*, 1^{er} décembre 1969, règle 13.
11. Règles de procédure du *Toronto Sub-Bid Depository*, 1^{er} décembre 1973, règle 6.03.
12. *Ontario Bid Depository Standard Rules and Procedures*, règle 9 a).

CHAPITRE IV

PRÉSELECTION DES SOUMISSIONNAIRES

Préenregistrement

La présélection des soumissionnaires renvoie aux conditions établies par un bureau de soumissions auxquelles les soumissionnaires doivent se conformer avant que le bureau n'accepte leurs offres. Il y a deux formes de présélection qui sont imposées, à savoir le pré-enregistrement et le cautionnement, la première étant de pratique assez rare et la seconde étant obligatoire ou favorisée dans une bonne partie du pays. Le préenregistrement est examiné ci-dessous et le sujet plus compliqué du cautionnement, qui touche à la fois le domaine de la présélection et d'autres questions, fait l'objet de la section suivante.

L'Ottawa Valley Bid Depository est le seul bureau général possédant une règle sur le préenregistrement. Elle se lit comme suit:

"Les entrepreneurs spécialisés voulant déposer une soumission pour un projet doivent en aviser le secrétaire-trésorier du bureau de soumissions avant 10 h. du matin, le jour ouvrable précédant la clôture des soumissions. Si vous ne vous conformez pas à cette règle, votre offre ne sera pas acceptée au bureau de soumissions."¹

La Commission ne connaît pas la raison de cette règle, mais le fait que les bureaux de soumissions ne requièrent pas ordinairement de préenregistrement indique que cela n'est pas indispensable pour remplir le rôle habituel des bureaux de soumissions, c'est-à-dire la suppression des négociations de prix. De toute façon, quel que soit l'objectif de la règle de l'O.V.B.D. sur le préenregistrement, elle est susceptible d'avoir pour effet de limiter la concurrence de deux façons. Tout d'abord, cela constitue en quelque sorte une barrière pour les soumission-

naires de l'extérieur en ce qui concerne les petits contrats; et ensuite, cela indique aux soumissionnaires l'identité de leurs rivaux et leur permet de présenter leurs offres en conséquence.

Une règle stricte sur l'enregistrement (Règle 10) faisait autrefois partie des *Governing Rules and Regulations* du *Toronto Sheet Metal Bid Depository* avant l'introduction du règlement intérieur révisé du *Toronto Sub-Bid Depository* en décembre 1973. Les entreprises devaient, à l'enregistrement, déposer un chèque certifié de \$500, qui pouvait être confisqué si une compagnie ne faisait pas de soumission (ou la retirait). Une fois de plus, nous ne savons pas dans quelle intention a été établie cette règle, mais elle a pour effet d'assurer que les compagnies déposant des soumissions connaissaient l'identité de leurs rivaux. Toutefois, cette pratique n'a pas été confirmée dans les règles officielles après la révision de 1973.

Le *Hamilton Insulation Bid Depository* exige que l'enregistrement se fasse personnellement si l'on veut être tenu au courant des devis:

"Les entrepreneurs en isolation auront ainsi la garantie qu'ils recevront les dernières décisions ou les renseignements pertinents. Si l'entrepreneur ne vient pas s'enregistrer, le bureau est déchargé de l'obligation de le tenir au courant."²

Bien que rien n'empêche les compagnies de soumissionner si elles ne s'enregistrent pas, elles courent parfois le risque de voir leurs soumissions disqualifiées par le bureau de soumissions si elles ne tiennent pas compte de tous les addenda pertinents. Etant donné ce risque, l'exigence que l'enregistrement se fasse en personne est une mesure restrictive qui pénalise les compagnies situées en dehors de Hamilton.

Cautionnement

Les différentes sortes de cautionnements employés dans l'industrie de la construction ont été exposées par M. B.C. Gordon, président du Comité national de cautionnement, Bureau d'Assurance du Canada:

"Les principaux documents sont les cautionnements de soumission, d'exécution et de paiement de la main d'oeuvre et des matériaux. En cas de manquement, la société de cautionnement est tenue, aux termes d'un cautionnement de soumission, de payer le propriétaire [ou l'entrepreneur général] lorsque le soumissionnaire est un sous-traitant [*] la différence en argent entre le montant de la soumission et le montant pour lequel le propriétaire [ou l'entrepreneur général] a légalement établi un contrat avec une autre partie pour exécuter le travail. La responsabilité du garant ne peut pas dépasser le montant du cautionnement de soumission.

Les cautionnements d'exécution indiquent habituellement une somme égale à cinquante ou à cent pour cent du montant du contrat. Ce cautionnement garantit l'exécution du contrat et, en cas de manquement de la part de l'entrepreneur, protège le maître d'ouvrage [ou l'entrepreneur général] contre les pertes pécuniaires jusqu'à concurrence du montant du cautionnement. De plus, il couvre automatiquement la clause dite "garantie des travaux" faisant habituellement partie du contrat [cautionnement d'entretien].

Le cautionnement de paiement de la main-d'oeuvre et des matériaux est essentiellement une garantie que les sous-traitants et les fournisseurs d'un projet seront payés pour le travail et les matériaux qui y auront été mis."³

[*] Les adjonctions entre crochets ont été faites par la Commission.

On peut trouver dans la plupart des bureaux de soumissions des règlements intérieurs en matière de cautionnement. La pratique habituelle est d'exiger que chaque soumissionnaire présente une caution de soumission et l'annexe à l'extérieur de l'enveloppe contenant des documents de soumission. Le personnel du bureau examine ensuite le cautionnement afin de voir s'il répond à toutes les exigences. Si ce n'est pas le cas, on considérera que la soumission est "irrégulière" et elle ne sera pas transmise aux destinataires. On suit cette pratique si l'adjudicateur, ce qui arrive souvent, ou le bureau même, demande le cautionnement des soumissionnaires.

L'intérêt des entrepreneurs spécialisés, des entrepreneurs généraux et des maîtres d'ouvrage dans le cautionnement. D'après de nombreux témoins, ce sont principalement les entrepreneurs généraux et les entrepreneurs spécialisés qui sont partisans du cautionnement des entrepreneurs spécialisés. Par exemple, à Vancouver, M. W. Shaw, directeur général de l'*Amalgamated Construction Association*, estimait que les entrepreneurs spécialisés étaient les plus intéressés:

"Q. . . .

D'où viennent les pressions en faveur du cautionnement? Quels secteurs: entrepreneurs généraux, corps de métier, petits corps de métier ou grands corps de métier? Qui dans l'industrie exerce les pressions qui aboutissent au cautionnement?

R. Je dirais, Monsieur le président, que ce sont à l'origine les sous-traitants qui font pression pour le cautionnement. Ils trouvent que c'est un bon moyen de présélectionner, pour ainsi dire, les soumissions. Pour l'instant, il n'existe au Canada aucun système de présélection en tant que tel et les sous-traitants trouvent que cela en tient lieu. Je ne vous apprendrai rien en vous disant qu'à l'origine, pour obtenir un cautionnement

de soumission, l'entrepreneur doit fournir un état financier à la société de cautionnement. Cette dernière étudiera l'état financier, ainsi que son expérience passée, son rendement, etc.

Ensuite, en fonction de l'état financier, la société déclarera 'On peut vous accorder un cautionnement jusqu'à concurrence de \$100,000', ou quelque autre chiffre. C'est-à-dire que le sous-traitant peut être assuré jusqu'à concurrence de ce chiffre.

Je crois que ce sont les sous-traitants eux-mêmes qui ont introduit ce système, car il arrivait que certains postulent des contrats de \$100,000 alors qu'ils ne pouvaient exécuter qu'un contrat de \$10,000, et ils avaient des ennuis. Ils font faillite et l'entrepreneur général est dans le pétrin."⁴

D'un autre côté, voici la déclaration du Directeur dans sa Documentation:

"Dans l'ensemble, les gros entrepreneurs spécialisés sont plus partisans que les petits du cautionnement obligatoire de tous les corps de métier. M. J.W. Bishop [alors directeur général de *Amalgamated Construction Association of British Columbia*] a expliqué pourquoi:

'En règle générale, les entrepreneurs spécialisés solidement établis sont pour le cautionnement, parce que c'est naturellement à eux qu'il profite et que, d'autre part, il vise à faire disparaître les petits entrepreneurs du domaine où ils ne devraient pas se trouver. Ceux-ci ne sont pas tous d'accord à ce sujet; le système de cautionnement peut en effet les empêcher de soumissionner des entreprises qu'ils se croient capables de réaliser alors qu'en réalité, il n'en est rien."⁵

M. Allan Marsh, entrepreneur en génie mécanique à Yarmouth (Nouvelle-Écosse), explique la situation des entrepreneurs spécialisés dans les petits centres. La majeure partie des difficultés qu'ils éprouvent à se conformer aux exigences en matière de cautionnement semblent résulter du fait qu'ils ne savent pas comment procéder pour obtenir un cautionnement:

"Q. Est-ce difficile d'obtenir un cautionnement?

R. Extrêmement difficile pour le petit entrepreneur. Maintenant, prenons le cas du type qui se trouve à 250 milles du centre des affaires, qui est Halifax, et nous n'avons qu'une personne là [à Yarmouth] qui s'occupe de ce genre d'affaires, un seul agent d'assurance, et ceci serait pour des ateliers de quatre à cinq employés qui ont la capacité de faire le travail, mais le cautionnement ne leur est pas connu parce qu'ils ne sont pas au courant de l'Association. Nous allons corriger cette situation au cours des réunions de l'Association dans cette région-là [Yarmouth]. Ils ne savent pas quoi faire; le projet doit être cautionné, ils veulent faire une offre pour le contrat et ils demandent qu'il soit cautionné, mais la compagnie de cautionnement leur dit 'Vous devez soumettre votre état financier pour les trois dernières années et il faut que vous donniez ceci, et puis cela'. Il a trois semaines de délai, et une fois qu'il a réuni tous ces renseignements, il est dans l'impossibilité d'obtenir un cautionnement.

Q. Mais tout ce qu'il aurait à faire, ce serait de déposer ces renseignements une fois pour toutes et d'établir sa réputation auprès de la compagnie de cautionnement?

R. Bien sûr, mais dans les régions éloignées qui ne comptent que 10,000 habitants, c'est impossible. Il y a une discrimination certaine, cela ne fait pas l'ombre d'un doute."6

M. Marsh estimait que l'ampleur minimale des projets pour lesquels le *Nova Scotia Bid Depository* exigeait des cautionnements (\$20,000 pour les entrepreneurs en génie mécanique, en génie électrique et en acier de charpente, et \$10,000 pour les autres corps de métier), ainsi que le ministère des Travaux publics de la Nouvelle-Écosse (\$10,000 pour tous les corps de métier) était trop basse. Il a également demandé pourquoi les entrepreneurs n'avaient pas le choix entre d'autres formes de garantie, comme les obligations de l'État ou les chèques visés.⁷

Le Livre vert cite également M. E.R. Riley, directeur de l'*Ontario General Contractors Association*, qui considère que du point de vue de l'entrepreneur général, le cautionnement obligatoire des entrepreneurs spécialisés offre l'avantage d'écarter les soumissionnaires non qualifiés sans désavantager aucun entrepreneur général du point de vue de la concurrence:

"R. Nous les entrepreneurs généraux souhaitons que le cautionnement obligatoire s'applique à tous les corps de métier, parce que nous croyons que c'est une façon de vérifier la compétence d'un sous-traitant pour un lot et de s'assurer qu'il peut respecter le contrat pour lequel il fait une offre. Nous recevons des soumissions de personnes inconnues, dont nous n'avons jamais entendu parler, qui ne sont qu'un nom et une adresse, qu'une voix au téléphone ou encore qui nous envoient une simple lettre. Si le sous-traitant a un cautionnement, nous savons que quelqu'un a enquêté systématiquement et à fond sur son compte pour s'assurer qu'il peut, sur le plan financier et dans le cadre de l'entreprise qu'il représente, exécuter les travaux pour lesquels il soumissionne. A l'heure actuelle, sans cela, nous devons donner notre propre évaluation et nous ne disposons que de vingt à trente minutes pour la faire.

- Q. D'accord. Maintenant, ce que vous avez mentionné ne se rapporte-t-il qu'aux soumissions déposées à un bureau ou à toutes les entreprises?
- R. Cela s'appliquerait à tous les travaux, mais le bureau de soumissions où cela se fait applique un processus par lequel vous pouvez exiger un cautionnement obligatoire et tous les corps de métier doivent alors l'avoir lorsqu'ils déposent une soumission. Comme entrepreneurs, nous pourrions signifier à n'importe lequel de nos sous-traitants qu'ils doivent avoir un cautionnement avant de déposer une soumission à notre compagnie et inclure les frais de cautionnement dans leur offre, ou bien le faire nous-mêmes, ce qui revient au même. Si nous agissons ainsi, nous perdons notre position concurrentielle. Nous engageons des fonds que nos concurrents n'auront pas à investir et cela diminue nos chances d'obtenir le contrat, même si nous fournissons une garantie presque formelle que le donneur d'ordre recevra le produit pour lequel il paie et que l'entreprise ne fera pas faillite... et de cette façon, lui coûter plus cher et à nous aussi."⁸

Selon M. E.R. Fenton, directeur général de l'*Ontario General Contractors Association*, en dépit des divergences d'opinions de la part des entrepreneurs généraux au sujet des cautionnements, son Association est officiellement contre le cautionnement obligatoire.⁹ Toutefois, pour la *General Contractors Association of Ottawa*, d'après le témoignage de son porte-parole, M. D. Baldock, le cautionnement obligatoire est nécessaire à la protection des entrepreneurs généraux contre les risques d'avoir à travailler avec des entreprises inconnues--un risque qui résulte du fait que l'entrepreneur se sent obligé d'adjuger le contrat au moins disant, lorsque les soumissions passent par un bureau de soumissions.¹⁰

L'incidence sur les intérêts des entrepreneurs généraux, des sous-traitants et des maîtres d'ouvrage dépend des règles en vigueur expressément relatives au cautionnement. Il y a une grande différence entre les règles rendant obligatoires les cautionnements d'exécution et celles qui permettent à l'entrepreneur général d'y renoncer ou de les exiger à ses propres frais. Dès lors, on comprend aisément pourquoi un grand nombre d'entrepreneurs spécialisés aimeraient que les cautionnements de soumission deviennent une sorte de présélection. Toutefois, l'obligation additionnelle de présenter des cautionnements d'exécution ne hausse pas les normes de présélection tant que l'on sait, au moyen d'une lettre de consentement à la garantie ou autrement, que la société de cautionnement est disposée à fournir un cautionnement d'exécution. Mais, comme le disait M. Baldock, le fait que ces cautionnements soient obligatoires ou non importe aux entrepreneurs généraux. Lorsqu'ils le sont, les soumissionnaires sont en général responsables du paiement, ce qui règle la question pour l'entrepreneur général--sauf pour le fait non négligeable que sa position s'est améliorée en ce qui concerne les risques. Lorsque les cautionnements d'exécution sont facultatifs, l'entrepreneur général doit décider, lorsqu'il prépare sa soumission, s'il doit en inclure le coût dans son offre. Il doit tenir compte du besoin de rester concurrentiel, ce qui dépend des décisions des autres soumissionnaires, sans pour autant oublier les risques encourus s'il devait faire face à des frais non compris dans sa soumission, ce qui pourrait arriver si l'identité des petits sous-traitants rendait les cautionnements d'exécution souhaitables lorsque les frais n'en avaient pas été entièrement compris dans l'offre de l'entrepreneur général. Bien que les incertitudes touchant le cautionnement soient d'importance mineure comparativement à d'autres que soulève la préparation d'une soumission, le cautionnement d'exécution obligatoire facilite vraisemblablement la tâche des entrepreneurs généraux.

Les maîtres d'ouvrage sont protégés par le cautionnement des entrepreneurs généraux. De même, ces derniers sont protégés par le cautionnement de leurs sous-traitants, et ainsi de suite. Le maître d'ouvrage n'obtient aucune protection supplémentaire lorsque les sous-traitants ou les sous-entrepreneurs secondaires déposent un cautionnement. Le seul avantage direct que

cela présente pour le maître d'ouvrage est que ce cautionnement constitue une sorte de présélection, bien que les cautionnements de soumission en eux-mêmes y suffisent déjà. Néanmoins, plusieurs ministères provinciaux des Travaux publics ont adopté des prescriptions strictes relatives au cautionnement pour les sous-traitants. Ces règlements, souvent, sont déjà en vigueur depuis de nombreuses années et les fonctionnaires qui ont témoigné aux audiences de la Commission ne savaient pas pourquoi ils avaient été adoptés.

Cautionnements concernant les soumissions.

Un cautionnement de soumission a habituellement pour fonction de garantir le récipiendaire d'une soumission contre le retrait de celle-ci, mais il est prouvé que ce n'est pas la principale raison pour laquelle nombre de bureaux de soumissions exigent des cautionnements de soumission. Lorsqu'une société de cautionnement décide de fournir un cautionnement de soumission, cela signifie qu'elle a évalué l'aptitude de l'entreprise à exécuter correctement le travail. Il est largement admis qu'une société détentrice d'un cautionnement de soumission ne devrait pas avoir de difficultés à obtenir un cautionnement d'exécution de la même caution. On en est donc venu à considérer le cautionnement de soumission comme un moyen de distinguer les soumissionnaires qualifiés des autres. Par le cautionnement d'exécution, la société de cautionnement garantit que le travail entrepris par la firme qui détient le cautionnement sera terminé. Si la firme fait faillite, la compagnie émettrice du cautionnement est responsable des frais engagés pour terminer le contrat. Donnons la parole à M. B.C. Gordon:

"Lorsque nous émettons un cautionnement, c'est comme si nous disions à l'obligataire qu'à notre avis, l'entrepreneur en question est qualifié pour exécuter le travail. Si nous ne le pensions pas, nous n'aurions pas émis le cautionnement."11

Certains bureaux de soumissions ont des règles favorisant l'emploi de cautionnements de soumission ou le rendant obligatoire. Par exemple, en Colombie-Britannique:

"A MOINS d'indication contraire dans le devis, toutes les soumissions spécialisées présentées qui excèdent les montants mentionnés ci-dessous doivent s'accompagner d'un cautionnement de soumission . . ."12

Les règles de l'Alberta stipulent que:

"L'entrepreneur spécialisé ou l'entrepreneur en une sous-spécialité doit inclure dans l'enveloppe blanche renfermant ses soumissions . . . si sa soumission excède \$10,000, un cautionnement de soumission, . . ."13

Cette simple prescription est commentée en ces termes, par le Supplément des règles et règlements de l'*Alberta Bid Depository*:

"Les clauses des règles et règlements relatives au cautionnement sont applicables à moins que l'adjudicateur ne stipule le contraire."14

L'édition précédente des règles et règlements rendait le cautionnement obligatoire.

Trois des cinq bureaux de la Saskatchewan exigent des cautionnements de soumission ou un chèque visé (Règle 10). Le fait que l'on accepte un chèque visé indique que la règle a davantage pour but de jouer le rôle de cautionnement de soumission à l'extérieur des bureaux, que de fournir un moyen de présélectionner les soumissionnaires.

En Ontario, le cautionnement est obligatoire pour le bureau de Windsor et l'*Ottawa Valley Bid Depository*, deux des trois bureaux de soumissions qui ne reconnaissent pas les *Ontario Standard Rules*. Toutefois, lorsque ces dernières s'appliquent, on ne demande le cautionnement que si le donneur d'ordre l'exige.

Les règles du *Bid Depository of Nova Scotia* stipulent:

"La clause proposée dans les règles et règlements pour le cautionnement est applicable à moins que le propriétaire ou le donneur d'ordre ne stipule le contraire."¹⁵

Un cautionnement de soumission est nécessaire pour les entrepreneurs en génie mécanique, génie électrique ou en acier de charpente, lorsque la soumission dépasse \$20,000, et lorsqu'elle dépasse \$10,000 pour les autres corps de métier (Règle 12. a) (1)). Aux termes des règles précédentes de la région d'Halifax-Dartmouth, le cautionnement était obligatoire. Il l'est dans plusieurs bureaux de soumissions secondaires. Au *Vancouver and Lower Mainland Ventilation Contractors Bid Depository*, les soumissionnaires doivent, en partie:

"Etre en mesure, par leur réputation, leurs réalisations précédentes et le cautionnement de soumission, de prouver qu'ils sont financièrement et mécaniquement capables de terminer le contrat. . . . Lorsque la valeur totale de la soumission est inférieure à \$3,000 et que ce chiffre est précisé sur la grande enveloppe blanche, un cautionnement de soumission n'est pas obligatoire."¹⁶

Du fait que les termes de cette règle impliquent que l'exigence de présélection outrepassa l'aptitude d'obtenir un cautionnement, M. E.H. McCaffery, du bureau de soumissions, s'explique à ce sujet:

"Q. Admettons que quelqu'un vienne avec un cautionnement de soumission, et que d'après certains, il ait une affreuse réputation. A-t-il des chances de réussir?

R. Certainement.

. . . .

Je ne me souviens pas d'avoir jamais refusé une soumission."¹⁷

Le règlement intérieur du *Toronto Sub-Bid Depository*, introduit à la fin de 1973, ajoutait la clause suivante sur le cautionnement:

"Lorsqu'un donneur d'ordre exige un cautionnement de soumission et/ou une entente de cautionnement de la part d'un corps de métier récipiendaire, les soumissionnaires de cette spécialité devront se procurer à leur propre frais un cautionnement et/ou une entente pour leur propre soumission, . . ."18

Lorsque les bureaux de soumissions exigent des cautionnements, cela ne s'applique généralement qu'à des contrats dépassant une certaine valeur. Néanmoins, le *Windsor Sheet Metal Bid Depository* exigeait un cautionnement de soumission de cinq pour cent sur toutes les soumissions, aux termes de son règlement intérieur en vigueur depuis le 30 mars 1964.

Aux termes des Principes et procédures à suivre pour présenter des offres aux dépôts de soumissions concernant les travaux fédéraux, l'habitude est de se conformer aux règles locales, ainsi que l'indique le passage suivant:

"Dans les régions où le dépôt local a établi un système en vertu duquel chaque soumission venant d'un entrepreneur spécialisé doit être accompagnée d'une forme de garantie, les règlements du dépôt local s'appliquent à cet égard."19

Il est clair que la plupart des bureaux de soumissions exigent le cautionnement ou font pencher leurs règles en faveur de cette mesure. L'une des raisons en est celle que l'on associe habituellement à l'emploi des cautionnements de soumission: protéger les récipiendaires de soumissions contre le retrait de celles-ci après qu'ils les ont incorporées dans leurs propres soumissions. On pourrait tout aussi bien arriver à cette fin, ce qui ne serait pas le cas de la présélection, au moyen de chèques visés ou d'une autre forme de garantie de soumission. Le choix entre le cautionnement de soumission et le chèque

visé n'est offert qu'en Saskatchewan. En certaines régions de cette province, un cautionnement sous la forme d'un chèque visé ou autre garantie est requis lorsque la soumission atteint \$5,000, et la formule de déclaration qui figure dans l'Annexe B doit être signée indépendamment de la valeur de la soumission. Un témoin de Regina, M. J.W. McLellan, entrepreneur en génie électrique à Regina et ancien président et du bureau de soumissions et de la *Saskatchewan Construction Association*, a expliqué la raison d'être de l'exigence en matière de garantie de soumission (applicable à Saskatoon, Prince Albert et Swift Current, mais non à Regina ni à Moose Jaw) comme suit:

"R. . . .

La garantie de soumission a, en fait, pour but de protéger les entrepreneurs généraux qui soumissionnent un projet en assurant que le sous-traitant éventuel ne se désistera pas.

Q. Est-ce par une décision de la *Construction Association*, ou autrement, que Regina et Moose Jaw refusent de se soumettre à ce type de règle?

R. Oui, j'en étais le président lorsque cette question a déclenché de nombreux débats. Le comité des bureaux de soumissions, c'est-à-dire le comité de la Saskatchewan, est composé de représentants et la direction est constituée de représentants de chacune de ces régions.

Dans les trois régions, certaines personnes en avaient assez et la majorité des gens estimait que c'était nécessaire pour eux. Ils doivent évidemment avoir un grand nombre de gens qui se désistent pour justifier la nécessité de cette procédure.

Toutefois, les gens de la région de Regina ont fait des évaluations et se sont aperçus que la dépense n'en valait pas la peine car cela ne se présente pas souvent -- ils n'en avaient pas besoin.

Voilà, et je suppose que cela dépend du genre de sous-traitants dans la région déterminée, s'il y a beaucoup de gens qui essayent de se désister de la soumission qu'ils ont faite; de sorte que cela s'impose dans certaines régions mais pas dans d'autres. On laisse les gens de la région en question libres de déterminer s'ils en ont besoin ou non."²⁰

La Commission n'a jamais rencontré ailleurs d'autres cas où les sous-traitants retireraient leur soumission ainsi que le laisse entendre l'explication précédente. Bien au contraire, en dépit du fait que certains soumissionnaires essaient de négocier sur la portée de leur soumission, il est prouvé que l'accomplissement du contrat au prix fixé est presque un article de foi dans la profession. On peut également ajouter en passant qu'un sous-traitant qui retire son offre est passible de poursuites civiles. Toutefois, pour des raisons d'argent et de temps, les entrepreneurs généraux renoncent souvent à cette solution.

Pour les entrepreneurs spécialisés de Saskatchewan, le montant de la dépense s'élève à \$25 le cautionnement de soumission.²¹ Le coût d'un chèque visé dépend du montant et du temps pendant lequel il sera gardé. Pour les soumissionnaires qui n'obtiennent pas le contrat, il s'agit d'environ une semaine, tandis que pour les adjudicataires, cela dépend du temps que mettront les donneurs d'ordre à annoncer le nom de l'adjudicataire général, puisqu'il faut établir des contrats entre l'entrepreneur général et les sous-traitants.

Le coût brut de l'intérêt est de \$1.15 par semaine pour une soumission de \$5,000 si on s'appuie sur un taux de 12 pour cent. En utilisant ce montant comme unité de calcul, on obtient les coûts suivants:

<u>Période</u>	<u>Montant de la soumission</u>		
	<u>\$10,000</u>	<u>\$20,000</u>	<u>\$50,000</u>
4 semaines	\$ 9.20	\$18.40	\$46.00
8 semaines	18.40	36.80	92.00

Le coût net peut être moins élevé si des arrangements sont faits afin que les fonds ainsi gelés soient consignés à un compte bénéficiaire. Dans ce cas, le coût net à l'égard d'une soumission de \$50,000 pour une période de 4 semaines devient \$32.20 et pour une période de 8 semaines, \$64.40.

Pour ce qui est du coût des intérêts, un chèque visé coûte moins cher qu'un cautionnement de soumission lorsque le soumissionnaire est à peu près sûr de ne pas obtenir le contrat ou lorsque la soumission n'est guère supérieure à \$10,000. Le soumissionnaire d'un projet important qui n'a pas obtenu de cautionnement de soumission, ou n'a pas pu l'obtenir, devra faire face à des frais plus élevés, mais qui ne seront pas forcément excessifs compte tenu de la valeur du projet. D'après le témoignage de M. J. Remai, entrepreneur général de Saskatoon et président du *Saskatchewan Bid Depository*, concernant l'importance relative de l'emploi de chèques visés et de cautionnements de soumission:

"... autrefois c'était les chèques visés, mais maintenant c'est probablement moitié-moitié, grosso modo."²²

La formule de déclaration comporte un engagement suivant lequel l'entrepreneur spécialisé promet d'obtenir un cautionnement d'exécution de 50 pour cent si l'adjudicataire général le lui demande, ce dernier devant en assumer les frais. Une entreprise qui aurait employé un chèque visé parce qu'elle ne pouvait obtenir de cautionnement de soumission pourrait être arrêtée net si l'entrepreneur général exigeait un cautionnement d'exécution.

Toutefois, cette condition ne fait qu'établir clairement le droit parfaitement reconnu qu'a un entrepreneur général, qu'il se sert ou non d'un bureau de soumissions, d'exiger, à ses propres frais, un cautionnement d'exécution de la part de ses sous-traitants.

Cautionnements d'exécution. Il n'y a que quelques bureaux de soumissions qui exigent expressément des cautionnements d'exécution. D'après les renseignements dont dispose la Commission, il s'agit des bureaux de l'Alberta (lorsque les cautionnements de soumission sont obligatoires), des principaux bureaux de Windsor et de la vallée de l'Outaouais et du *Windsor Sheet Metal Bid Depository* (où cautionnements de soumission et d'exécution sont tous deux obligatoires). Avant le dernier changement de règles qui a eu lieu en Colombie-Britannique, les cautionnements de soumission et d'exécution étaient obligatoires pour les entrepreneurs spécialisés lorsque le donneur d'ordre l'exigeait. Ils l'étaient également aux termes des règles du *Halifax-Dartmouth Bid Depository* et, bien que la Règle 13 sur les cautionnements d'exécution ait été abandonnée lors de l'adoption des règles de la Nouvelle-Écosse, MM. W.A. Rozon et I.C. MacInnes ont déclaré que dans la pratique rien n'avait changé et que la règle n'avait été réellement appliquée que pour les contrats avec les Travaux publics du gouvernement provincial.

Les *Ontario Bid Depository Standard Rules* prônent l'obtention d'un engagement de la part de la société de cautionnement aux termes duquel elle émettrait un cautionnement d'exécution lorsque le donneur d'ordre exige un cautionnement de soumission. La Règle 8 stipule:

- "d) Si le donneur d'ordre estime que les circonstances justifient que des corps de métier déterminés joignent des cautionnements de soumission à leurs offres, la clause suivante peut être ajoutée: 'Les soumissionnaires spécialisés (désignation) devront joindre aux offres qu'ils déposent au bureau de soumissions des cautionnements de soumission d'un montant de (précisé) (\$), désignant le maître d'ouvrage

du projet comme obligatoire et portant obligation de fournir un cautionnement d'exécution de % (pour cent) du [sous-contrat] avec l'entrepreneur choisi par le maître d'ouvrage ou son agent.'"

M. B.C. Gordon, représentant des sociétés de cautionnement, a déclaré que ces sociétés n'approuvent pas le fait que les cautionnements d'exécution soient facultatifs lorsque les cautionnements de soumission sont obligatoires ou peuvent l'être:

"R. Nous estimons que pour nous, un cautionnement de soumission, séparé j'entends, nous revient à environ \$25 et comme nous ne demandons que \$10, ce qui est le prix habituel, nous perdons en fait de l'argent sur chaque cautionnement de soumission que nous émettons. Nous ferions aussi bien de ne rien faire payer du tout. Cela nous reviendrait moins cher car il n'y aurait aucune comptabilité à tenir.

Q. Est-ce que cela veut dire, en somme, que vous n'émettez pas de cautionnement de soumission à moins d'émettre également un cautionnement d'exécution ou d'autres cautionnements?

R. Exactement, et c'est l'un des problèmes que nous avons eus par le passé avec les bureaux de soumissions, le fait qu'ils avaient rendu le cautionnement obligatoire, mais seulement les cautionnements de soumission, de sorte que nous offrions un service gratuitement, en quelque sorte, et jamais on ne nous demandait de cautionnement définitif, ou très rarement. Ils laissaient l'entrepreneur général décider s'il exigerait un cautionnement d'exécution, ce qu'il ne faisait qu'une fois sur deux ou encore moins, de sorte que la situation était assez pénible pour nous.

- Q. Je présume donc que vous seriez tout à fait contre un régime qui ne rendrait obligatoire que les cautionnements de soumission?
- R. Absolument. Nous sommes même contre un régime où les cautionnements de soumission seraient facultatifs, car nous voudrions que les cautionnements de soumission et les cautionnements en général soient exigés et que les cautionnements définitifs soient obligatoires. Autrement dit, une fois qu'ils auraient décidé d'exiger le cautionnement pour un contrat donné, ils devraient aller jusqu'au bout.
- Q. J'en déduis donc que l'on a parfois le choix quant au cautionnement et que les cautionnements d'exécution ne sont pas pris pour ainsi dire?
- R. Voilà.
- Q. Dans quelle région cela arrive-t-il le plus souvent? Nous en avons entendu parler en Colombie-Britannique.
- R. Cela arrive lorsque les cautionnements définitifs ne sont pas obligatoires, aux termes des règlements intérieurs des divers bureaux de soumissions; autrement dit, certains bureaux exigent les cautionnements de soumission, mais pas les cautionnements de contrat."²³

Comme les bureaux de soumissions n'ont aucun moyen de savoir si des cautionnements d'exécution ont été émis, on ne sait pas exactement le nombre de fois où des cautionnements de soumission ont été exigés mais où les cautionnements d'exécution n'ont pas été pris.

Le cautionnement des entrepreneurs spécialisés et de leurs sous-traitants, ainsi que de l'entrepreneur général, crée une situation "d'emploi multiple", c'est-à-dire que le même projet est cautionné à plusieurs reprises. Cela arrive, par exemple, lorsque l'entrepreneur en génie mécanique détient un cautionnement d'exécution pour la tôlerie, que l'entrepreneur général est protégé par un cautionnement d'exécution pour le travail mécanique, qui comprend la tôlerie, et que le maître d'ouvrage est à son tour protégé par un cautionnement garantissant l'exécution de tout le projet par l'entrepreneur général. La protection du maître d'ouvrage ne se trouve pas accrue du fait que les entrepreneurs en tôlerie et en génie mécanique détiennent un cautionnement, pas plus que l'entrepreneur général ne profite du cautionnement de la tôlerie puisque sa protection résulte du cautionnement du travail mécanique dans son ensemble.

Un cautionnement d'exécution couvrant 50 pour cent du travail coûte \$3.50 par mille dollars du montant de la soumission mais un escompte allant jusqu'à 30 pour cent peut être accordé aux clients à risques avantageux.²⁴ ²⁵

Afin de tenir compte des situations comportant moins de risques pour les entrepreneurs généraux, lorsque le cautionnement d'exécution est très répandu parmi les entrepreneurs spécialisés, les sociétés de cautionnement ont augmenté les limites de cautionnement pour les entrepreneurs généraux. Une autre possibilité a été examinée avec M. Gordon lors de sa déposition: une réduction du prix demandé pour le cautionnement d'exécution, lequel, pour un cautionnement couvrant 50 pour cent du travail, est de \$2.50 par mille dollars du montant soumissionné pour les clients à risques avantageux, et de \$3.50 par mille dollars pour les autres.²⁶ Toutefois, ces tarifs sont en vigueur depuis plusieurs décennies et il est évident que les sociétés de cautionnement tiennent compte d'autres variables lorsqu'ils réagissent aux conditions changeantes du marché.

IV RENVOIS

1. *Ottawa Valley Bid Depository Inc.*, Règlement (révision de mars, 1972) art. 7.(1) h).
2. Règlement du *Hamilton Insulation Bid Depository*, art. 14, édition du 1^{er} décembre 1969.
3. Transcription, p. 1421.
4. *Ibid.*, p. 1005-06.
5. Livre vert, p. 109.
6. Transcription, p. 2861-62.
7. *Ibid.*, p. 2876-77.
8. Livre vert, p. 108.
9. Transcription, p. 1259-63.
10. *Ibid.*, p. 4442-45.
11. *Ibid.*, p. 1520.
12. *British Columbia Construction Association Bid Depository Rules of Procedure*, 11(a).
13. Règlement du *Alberta Bid Depository Ltd.*, Partie II, art. 39.
14. *Ibid.*, *Supplemental to Rules and Regulations*.
15. *The Bid Depository of Nova Scotia*, Règlement, révisé le 23 novembre 1973, art. 12.
16. *Vancouver and Lower Mainland Ventilation Contractors Bid Depository Official Tender Manual*, art. 19 a).
17. Transcription, p. 1070-71.

18. Règles de procédure du *Toronto Sub-Bid Depository*, art. 6.06.
19. Principes et procédures à suivre pour présenter des offres aux Dépôts de soumissions concernant les travaux fédéraux, règle 12.
20. Transcription, p. 3440-41.
21. Témoignage de M. J. Morgan, transcription, p. 3511-12. Le coût d'un cautionnement de soumissions était \$10 suivant le témoignage d'un représentant de l'industrie des cautionnements: M. B.C. Gordon dont le témoignage est cité dans ce chapitre.
22. Transcription, p. 3511.
23. *Ibid.*, p. 1545-47.
24. Témoignage de M. B.C. Gordon, transcription, p. 1441-55.
25. Bien que ces prix soient pratiqués normalement par l'industrie des cautionnements, le témoignage de M. Marsh, un entrepreneur en mécanique de Yarmouth, suggère qu'ils peuvent être plus élevés dans certains endroits. (Transcription, p. 2861.)
26. Transcription, p. 1441-45.

CHAPITRE V

LES INFRACTIONS ET LA MISE EN VIGUEUR DES RÈGLES RÉGISSANT LES BUREAUX DE SOUMISSIONS

De façon générale, on distingue deux genres d'infractions aux règles régissant les bureaux de soumissions. La première se produit lorsque des établissements présentent des soumissions à l'extérieur du bureau ou se livrent à des négociations en matière de prix après avoir soumissionné par l'entremise du bureau. De tels cas sont rares. La deuxième infraction, celle que l'on rencontre le plus souvent, a trait à la présentation, par l'entremise d'un bureau, de soumissions considérées comme entachées d'irrégularité parce qu'elles enfreignent à un ou plusieurs égards les règles établies. Les procédures auxquelles donnent lieu les infractions de ce deuxième genre sont étudiées ci-après.

Evaluation des soumissions

Tous les bureaux appliquent des procédures propres à assurer le caractère comparable des soumissions. Ces procédures constituent un aspect fondamental du système parce qu'elles garantissent aux soumissionnaires que les prix qu'ils cotent concernent exactement les mêmes travaux, - question soulevée à plusieurs reprises dans les témoignages entendus et les mémoires présentés. Une fois la comparabilité des soumissions admise, l'accès des soumissionnaires aux montants cotés fait que l'adjudicateur est forcé d'accepter la soumission du moins-disant, sous peine de se voir soupçonné de négociations secrètes en matière de prix.

De l'avis des protagonistes des bureaux de soumissions, une autre raison qui milite en faveur de la comparabilité est que celle-ci fait disparaître la nécessité pour les soumissionnaires et les adjudicateurs de communiquer entre eux pour élucider les devis sur lesquels

se fonde une soumission, étant donné que des pourparlers de ce genre risquent d'aboutir à des négociations en matière de prix.¹ De fait, il est probablement inévitable que des pourparlers engagés à seule fin d'élucider la soumission viennent à porter sur la valeur attribuée aux parties des travaux discutés. Comme les soumissionnaires connaissent, règle générale, la valeur des soumissions qui intéressent leur spécialité, il leur est possible de profiter de ces éclaircissements pour en tirer un avantage indu.

Les instructions destinées aux entrepreneurs spécialisés et à leurs sous-traitants dans les règles de procédure des bureaux de soumissions constituent la base des infractions retenues contre les soumissions. Certaines instructions sont spécifiques. Elles portent, par exemple, sur la question de savoir si le soumissionnaire a le droit de faire des substitutions non sollicitées dans les devis ou s'il est permis de présenter des soumissions combinant deux sections distinctes et, le cas échéant, comment de telles soumissions combinées doivent être présentées. D'autres instructions sont couchées en termes généraux, par exemple cette règle suivante du *Saskatchewan Bid Depository*:

" . . . les prix pour les spécialités doivent être soumis d'après les plans, les devis et les addenda, . . ."²

D'autre part, les règles du *Alberta Bid Depository* promulguent les mêmes exigences en les accompagnant de sanctions expresses:

"Si un entrepreneur spécialisé ou un sous-traitant déroge ou manque de se conformer à l'une quelconque des dispositions des présentes règles en ce qui concerne sa soumission et si, de l'avis du comité de direction, il en a tiré un avantage indu sur ses concurrents, sa soumission doit être rejetée."³

Les règles du *Winnipeg Bid Depository* et les *Ontario Standard Rules*⁴ contiennent des dispositions semblables aux règles de l'Alberta, tandis que les règles des autres bureaux généraux⁵ ressemblent à celles de la Saskatchewan.

Ces différences de rédaction néanmoins ne semblent pas influencer nécessairement sur les décisions des divers bureaux de soumissions quant à ce qui constitue une soumission irrégulière.

Les différences les plus importantes entre les bureaux de soumissions en ce qui concerne les garanties de comparabilité ont trait aux procédures suivies au moment où se fait l'évaluation et aux pénalités imposées en cas d'infraction. Ces questions se traitent mieux ensemble.

Le B.S.D.Q. mis à part, les bureaux de soumissions ont recours à l'une des trois méthodes exposées ci-après pour disposer des soumissions irrégulières:

1. Peu après la clôture du bureau, un comité décachète les enveloppes, examine les soumissions et déclare "viciée" toute soumission qu'il considère comme incompatible avec les plans, les devis et les addenda. Ces soumissions ne sont pas transmises aux entrepreneurs généraux.
2. Il n'est institué un examen de certaines soumissions déterminées que lorsque des plaintes ont été reçues. La plainte doit être formulée et l'examen effectué plusieurs heures avant l'expiration du délai fixé pour les soumissions des entrepreneurs principaux. S'il appert que la soumission est entachée d'irrégularité, il reste suffisamment de temps pour informer les entrepreneurs principaux de ne pas utiliser cette soumission en établissant leurs estimations.
3. Rien ne se fait pour empêcher l'utilisation des soumissions entachées d'irrégularité. Les plaintes ne sont reçues et l'examen institué qu'après l'adjudication du marché principal. Les entreprises convaincues d'avoir présenté des soumissions entachées d'irrégularité sont passibles d'être suspendues du bureau.

Tous les bureaux de soumissions ont recours à une forme modifiée de la première approche lorsqu'il s'agit de cautionnements de soumission. Etant donné que la question de savoir si le cautionnement de soumission a été présenté dans les règles ne présente aucune complication, c'est le personnel du bureau plutôt qu'un comité d'entrepreneurs qui est chargé de l'inspection.

Abstraction faite des cautionnements de soumission, deux bureaux généraux, ceux de Peterborough et de l'*Ottawa Valley*, ont des règles écrites en vertu desquelles les soumissions peuvent être déclarées "viciées" avant d'être transmises aux destinataires.⁶ De l'avis de l'Association des Entrepreneurs généraux d'Ottawa, cette particularité de l'*Ottawa Valley Bid Depository* est un défaut grave:

" . . . il ne convient pas qu'un bureau de soumissions soit habilité à décider, de sa propre initiative, si les soumissions sont viciées ou autrement. L'O.V.B.D. outrepassa ses prérogatives et très souvent sa compétence en statuant de sa propre initiative sur les 'vices de forme'. Un tel manque d'orthodoxie risque d'aboutir à des décisions superficielles et préjudiciables, . . . Les oppositions, les plaintes et les déclarations de nullité pour vices de forme devraient être laissées à la seule initiative des entrepreneurs spécialisés qui ont soumissionné ou des entrepreneurs principaux auxquels les soumissions sont destinées."⁷

L'O.V.B.D. ne s'en remet pas uniquement à la présélection initiale des soumissions. Les règles pourvoient aussi à la formulation de plaintes contre les soumissions irrégulières une fois qu'elles ont été transmises aux entrepreneurs principaux.

Même si les règles écrites du *New Brunswick Bid Depository* ne prévoient pas une procédure d'évaluation des soumissions avant leur transmission aux destinataires, il ressort des témoignages de MM. J. Burrows et J.F. Dobbelsteyn, entendus à Fredericton, que la tenue d'une telle évaluation est de pratique courante.⁸

Les soumissions déclarées irrégulières ne sont pas remises aux destinataires. En vertu de règles écrites, les plaintes peuvent être présentées dans les vingt-quatre heures qui suivent la clôture du bureau en cas d'infractions aux règles du bureau. Si les règles ne sont pas observées, les soumissions présentées aux destinataires et celles des entreprises soumissionnaires peuvent être frappées de nullité.⁹

Les bureaux de l'Alberta, de la Nouvelle-Écosse, de la Saskatchewan et les bureaux régis par les *Ontario Standard Rules* n'examinent pas les soumissions avant de les transmettre aux destinataires. C'est aux entrepreneurs spécialisés qui présentent les soumissions et aux entrepreneurs généraux qui les reçoivent qu'il appartient de formuler des plaintes. Les règles exigent que les plaintes soient formulées et étudiées dans un délai suffisant pour que les soumissions entachées d'irrégularité ne soient pas incorporées dans les soumissions des entrepreneurs principaux.¹⁰ Si une soumission irrégulière avait servi à l'établissement de la soumission de l'entrepreneur principal, il faudrait obtenir la coopération du maître d'ouvrage pour la faire annuler. Les procédures des bureaux de soumissions semblent avoir pour but d'éviter les pertes de temps et les ennuis que pourrait comporter une telle mesure.

Les bureaux de soumissions de la Colombie-Britannique et de Winnipeg font enquête sur les allégations concernant la présentation de soumissions entachées d'irrégularité une fois que le marché principal a été adjugé. La sanction réside ici non pas dans la nullité de la soumission, mais dans la menace d'expulsion. Il est impossible de dire, règle générale, quelle pénalité est la plus sévère puisque tout dépend de facteurs comme la durée de la suspension, les soumissions venant à expiration pendant la suspension et le calendrier de travail de l'entreprise pénalisée.

Une autre question à considérer est la fréquence des suspensions comparativement aux annulations de soumissions. De 1965 à 1968, le *Winnipeg Bid Depository* a décrété une ou deux suspensions par année. En Colombie-Britannique, aucune plainte formelle n'a été formulée concernant le contenu des soumissions, tandis que les rares

plaintes qui ont abouti à des suspensions, ces dernières années, semblent avoir concerné des négociations en matière de prix survenues à l'extérieur du bureau. L'expérience de ces deux bureaux fait contraste avec ceux qui s'appuient sur l'annulation des soumissions. De l'avis de M. W. Shaw, directeur exécutif de l'*Amalgamated Construction Association of B.C.*, ce qui s'est passé en Colombie-Britannique est attribuable au décalage entre la présentation des soumissions par l'entremise du bureau et l'adjudication du marché. L'intervalle permet aux intéressés de réfléchir.¹¹ D'ailleurs, en Colombie-Britannique et à Winnipeg, le plaignant obtiendrait satisfaction et c'est tout, tandis que dans le cas des bureaux qui annulent les soumissions, l'établissement qui formule la plainte pourrait se voir adjuger le marché. Il est question plus loin de la fréquence des pénalités imposées pour le contenu irrégulier des soumissions et autres infractions.

Sous le B.S.D.Q., les plaintes sont toutes soumises aux comités régionaux des parties à l'accord de constitution du B.S.D.Q. Ces comités envoient les avertissements, réprimandent publiquement les contrevenants dans les journaux professionnels ou imposent des suspensions et des pénalités monétaires que les contrevenants versent à leur association. Les entrepreneurs généraux ou les maîtres d'ouvrage sont également invités à ne pas faire usage des soumissions des entrepreneurs spécialisés qui enfreignent les règles du bureau de soumissions. Il semble, toutefois, qu'à l'instar des bureaux de la Colombie-Britannique et Winnipeg on y mette l'accent sur l'effet préventif des pénalités plutôt que sur l'annulation des soumissions.

Dans les bureaux de soumissions secondaires, les plaintes sont reçues et entendues avant l'expiration du délai des soumissions des entrepreneurs principaux. Comme dans le cas des bureaux généraux de soumissions, l'accent est mis sur la nécessité d'agir avant que les soumissions entachées de vice ou d'irrégularité soient incorporées dans les soumissions des destinataires.¹²

Substitutions non sollicitées. La présentation de substitutions non sollicitées est une des pratiques touchées par les procédures visant à assurer la comparabilité des soumissions. Il arrive souvent que les adjudicateurs demandent des soumissions qui font voir, à titre d'additions ou de soustractions au prix de base, des pièces d'outillage ou des matériaux autres que ceux stipulés dans les plans et devis. Une substitution non sollicitée est indiquée de la seule initiative du soumissionnaire. Sollicitées ou non, c'est au maître d'ouvrage ou à ses mandataires qu'il appartient de décider si les substitutions sont acceptables.

L'usage général des bureaux de soumissions, implicitement ou explicitement, est de rejeter les substitutions non sollicitées parce qu'elles rendent impossible la comparaison des soumissions. La question a été étudiée au long¹³ avec un entrepreneur général, qui est aussi président du Conseil du *British Columbia Construction Association*, M. B.L. Blaine, et l'ex-administrateur du *Vancouver Bid Depository*, M. J.W. Bishop:

"Q. . . . Comme vous le savez, une des opinions que l'on entretient dans le bureau du Directeur des enquêtes et recherches est que ces règles de comparabilité dont les bureaux de soumissions ont vraiment besoin font disparaître l'encouragement à innover dans le système des soumissions compétitives. Le soumissionnaire ne peut s'en servir aux fins de la concurrence ni s'en inspirer dans l'établissement de son prix et en tenir compte dans sa soumission. C'est ainsi que l'encouragement s'en ressent et que l'innovation se trouve freinée.

En ce sens, dans le cadre des bureaux de soumissions, voyez-vous la possibilité de faire servir cet encouragement à innover ou les idées nouvelles à l'obtention du contrat?

M. BISHOP:

- R. Non, je n'en vois pas. S'il demande un addenda le champ est ouvert à ses concurrents qui acquièrent, eux aussi, le droit de soumissionner pour l'addenda. Le seul moyen dont il dispose est de devenir l'adjudicataire, puis de proposer au propriétaire des modifications qui, à son avis, lui feront économiser de l'argent et produiront de meilleurs résultats.[14]
-
- R. Ce qui importe le plus est ce qu'a dit M. Blaine: à moins que le maître d'ouvrage n'ait autorisé le responsable de la conception à rédiger les devis de façon à permettre des prix différents pour les idées innovatrices ou autrement, il n'en sera pas tenu compte car cela pourrait faire annuler la soumission, non seulement celle de l'entrepreneur spécialisé mais aussi celle de l'entrepreneur général.
- Q. Pourquoi les maîtres d'ouvrage exigent-ils cela? J'aurais pensé qu'aussi longtemps que des offres leur sont faites à partir des devis -- pourquoi n'accueilleraient-ils pas les idées différentes qu'on leur propose?
- R. Ce que j'en pense, comme l'a fait remarquer M. Blaine, c'est que certaines gens pensent qu'ils savent ce qu'ils veulent. De fait, ils en sont persuadés et ils ne veulent pas d'intrus.
- Q. Mais si l'on considère le point de vue du maître d'ouvrage. Prenons les travaux électriques dont j'ai parlé. Le maître d'ouvrage ne s'en inquiéterait pas pourvu que l'électricité produise l'éclairage, le chauffage et tout le reste.

R. Peut-être.

Q. Dans le cas de fils cachés dans les murs qui ne modifient en rien la fonction de l'immeuble, j'aurais pensé qu'en principe il serait intéressé à réaliser des économies. J'ai peine à imaginer que certains maîtres d'ouvrage veuillent rejeter d'emblée toute idée nouvelle. Il peut s'en trouver qui ont des idées bien arrêtées sur ce qu'ils veulent et qui tiennent plus que d'autres à telle ou telle conception, mais dans un bâtiment il doit y avoir une foule d'éléments qui, indépendamment de toute idée nouvelle, pourraient fonctionner tout aussi bien à meilleur marché?

M. BLAINE:

R. M. McDonald, avec votre permission, je pense qu'il serait inexact de prétendre qu'un maître d'ouvrage se désintéresse des économies qu'il pourrait réaliser, mais il y a la bonne façon de le faire. Il faut d'abord chercher à savoir qui est le moins-disant légitime. A partir de là, le maître d'ouvrage, l'entrepreneur général et le sous-traitant dont la soumission est la plus basse peuvent économiser tout ce qu'ils veulent. Il s'agit de passer par les voies normales et d'opérer des déductions sur le montant du contrat.

La raison pour laquelle nous avons des idées bien arrêtées sur ce sujet est que, tout récemment encore, les adjudicateurs avaient coutume de lancer des appels d'offres pour un gros projet en exigeant, sur la formule de soumission, jusqu'à 250 prix différents - autant d'additions ou de réductions possibles. L'industrie estime qu'une telle possibilité de manoeuvre allait à l'encontre de ses intérêts bien compris. Par le simple jeu de 250 additions

ou soustractions, une dizaine d'entrepreneurs généraux pouvaient être déclarés moins-disants. Comme l'industrie commençait à s'en inquiéter sérieusement, l'*Architectural Institute* s'efforça de réduire au minimum les possibilités d'additions ou de déductions dans la soumission et de les restreindre aux travaux très importants qui seraient clairement pris en considération. Pourtant, dans un marché de plusieurs millions de dollars, il n'est pas rare de compter en fin de compte quelque 400 additions et déductions - au titre des économies et le reste.

- Q. Je pensais, en réalité, aux idées non sollicitées.
- R. Les spécialités proposent une foule d'idées non sollicitées, mais elles attendent pour ce faire d'être déclarées adjudicataires. Ce qui fâche les sous-traitants, c'est qu'ils estiment gagner davantage s'ils le font avant la signature du contrat qu'après. Je ne le crois pas.
- Q. Une fois déclaré adjudicataire, je comprends qu'il fasse toutes sortes de choses. Ce qui m'intéresse, cependant, c'est qu'il fasse intervenir sa capacité d'innovation, d'une façon ou d'une autre, avant d'être déclaré le sous-traitant.

Lorsque vous avez parlé du sous-traitant qui accède à ce statut de façon légitime, vous entendez par 'légitime' qu'il a soumissionné conformément aux devis et aux addenda?

- R. Il s'est mérité l'adjudication parce que son prix a été trouvé juste, en comparant des pommes avec des pommes et non avec des pamplemousses ou avec des bananes, et ainsi de suite."¹⁵

La question des substitutions non sollicitées a été soulevée avec M. D. Baldock, entrepreneur général d'Ottawa:

"Q. . . . D'après votre expérience, combien de fois les offres comportent-elles des substitutions non sollicitées? C'est-à-dire en dehors des bureaux de soumissions.

R. Je répondrai à cette question comme si vous me demandiez combien de fois il pleut. Il pleut aussi souvent que cela plaît au ciel et c'est assez. Pour un projet d'une valeur considérable, il est rare en fin de compte . . . qu'on n'y trouve pas une substitution non sollicitée à prendre en considération. A ce compte-là, je pourrais répondre 100 p. 100 des fois, au risque d'être mal compris par la Commission . . . Mais il est sûr que si nous prenons une entreprise qui comporte une quarantaine de spécialités, ou de trente à quarante, en supposant qu'une concurrence raisonnable intervienne parmi les corps de métier, chaque spécialité amènera cinq ou six soumissions. Une simple multiplication nous apprend que de 150 à 200 soumissions nous parviendront et de ce nombre, selon mon expérience, il y aura au moins une ou deux substitutions non sollicitées.

Q. Cela ne dépendrait-il pas des devis dans une large mesure?

. . .

Q. Les substitutions non sollicitées pourraient être faites si les devis le permettaient. Si vos devis sont tellement complets et tellement détaillés qu'il ne reste pas de place pour les substitutions non sollicitées, n'est-ce pas que cela exclurait toutes innovations ou propositions non sollicitées?

R. Non. Ce n'est pas mon avis. Je répète que l'auteur des plans agissant pour le compte du maître d'ouvrage, ou que le maître d'ouvrage lui-même, est rarement aussi rigide dans ses devis. Prenez, par exemple, les travaux de peinture. Je pense en ce moment à un projet où la peinture spécifiée n'était pas faite au Canada. Il s'agissait d'une peinture américaine. Un gallon contenait donc un peu plus de trois pintes. Devant la dépense que représentait l'importation de la peinture, le paiement de la douane sur chaque gallon et le transport pour s'apercevoir ensuite que le gallon n'en est pas un, le soumissionnaire y alla d'une substitution non sollicitée. Il substitua donc une peinture canadienne de qualité équivalente dont une boîte contient un vrai gallon. Dans sa sagesse, même si sa compagnie était propriétaire de la compagnie qui fabrique la peinture spécifiée, le maître d'ouvrage opta pour la souplesse et en vint à la conclusion qu'il valait mieux acheter la peinture d'un concurrent que de l'importer d'outre-frontière."¹⁶

Soumissions combinées. Une autre restriction qu'imposent les règles de procédure des bureaux de soumissions sur les pratiques courantes concerne la réunion des travaux de deux ou plusieurs spécialités ou sous-spécialités dans une même offre. La question en jeu ici ne semble pas être la comparabilité des soumissions. C'est en Ontario, au Nouveau-Brunswick et au Québec que les soumissions combinées sont interdites.¹⁷ Elles sont permises dans les autres provinces bien que les bureaux y réglementent expressément la présentation et le retrait de soumissions combinées ou à somme forfaitaire.¹⁸

Quand les soumissions combinées sont interdites, il devient plus difficile aux soumissionnaires de passer à leurs clients les économies réalisées au plan des frais d'administration et de surveillance lorsqu'un contrat porte sur plusieurs sous-spécialités (par exemple, la plomberie

et le chauffage) ou plusieurs spécialités (par exemple, les travaux de la mécanique et de l'électricité). Si les économies prévues sont réparties de façon qu'il en est tenu compte dans la soumission établie pour chaque spécialité, le soumissionnaire devient peut-être le moins-disant dans un cas seulement grâce à l'offre fondée sur les économies qu'il aurait réalisées pour l'ensemble des travaux visés par la soumission. Par contre, lorsqu'il est permis de présenter des soumissions combinées, les économies prévues peuvent être répercutées sur la valeur de la soumission combinée, avec le résultat que certaines des soumissions présentées pour chacune des spécialités sont inférieures à la soumission combinée. C'est quand une entreprise présente une soumission pour un projet à l'extérieur que l'échelonnement des frais de surveillance sur plusieurs spécialités revêt probablement le plus d'importance.

Le B.S.D.Q. est le seul à motiver son interdiction en ce qui concerne les soumissions combinées.¹⁹ La première raison est qu'il faut veiller à ce que le donneur d'ordre "reçoive diverses soumissions de divers soumissionnaires, selon la nomenclature de ces spécialités." De plus:

"Si le Bureau de Soumissions Déposées du Québec acquiesçait à une réduction du prix d'un ensemble de spécialités, il concourrait à l'élimination de soumissionnaires renforçant ainsi les plus gros et dans l'espace de quelques années, leur permettant ainsi dans l'éventualité, une possibilité de contrôle."

Il convient de noter, rien ne prouve qu'au Québec ou dans d'autres provinces la situation concurrentielle des petites entreprises soit si fragile qu'il soit nécessaire de les protéger contre les soumissions combinées. D'ailleurs, si de tels renseignements étaient disponibles, l'impuissance des entreprises plus petites et plus spécialisées à affronter la concurrence soulèverait de sérieuses questions en ce qui concerne leur relative efficacité.

Les soumissions présentées en dehors des bureaux

Si, dans le cas des projets confiés aux bureaux de soumissions, la pratique d'adjuger des travaux suite à des discussions tenues à l'extérieur des bureaux était très répandue, il faudrait conclure à la faillite du système. S'il faut en croire les données disponibles, cependant, tel n'est pas le cas. La menace la plus flagrante au système des bureaux de soumissions survient lorsque les soumissions ne passent pas par le bureau. A toutes fins pratiques, un tel comportement n'existe pas en dehors des bureaux qui consultent les maîtres d'ouvrage. Passablement de soumissions sont présentées en dehors du bureau des soumissions de maçonnerie de Winnipeg, mais il s'agit exclusivement d'entreprises qui n'adhèrent pas à l'association chargée du fonctionnement du bureau. La liste des infractions aux règles du B.S.D.Q., dont il sera question plus loin dans le présent chapitre, révèle de nombreux cas d'entreprises qui passent outre aux bureaux.

En s'adressant des soumissions à eux-mêmes, les entrepreneurs principaux ouvrent la voie à une autre possibilité d'obtenir des marchés sans passer par les bureaux. Les règles de la plupart des bureaux obligent les entrepreneurs principaux qui ont l'intention de s'adresser des soumissions à eux-mêmes d'en donner avis au bureau pour que les sous-entrepreneurs puissent en tenir compte au moment où ils décident de soumissionner. Règle générale, les sous-entrepreneurs évitent de soumissionner dans ces cas, étant entendu que s'ils deviennent adjudicataires les entrepreneurs principaux ont l'intention d'utiliser leurs propres effectifs. Il arrive, cependant, que l'entrepreneur principal évite de recourir au bureau de soumissions parce que, de fait, il s'arrange pour que le travail soit exécuté par un entrepreneur spécialisé. En consentant à cet arrangement, le sous-entrepreneur devient partie à l'infraction ainsi commise contre les règles du bureau. Le haut degré de spécialisation qu'exige l'industrie de la construction rend peu plausible dans la plupart des spécialités la désignation des effectifs d'un entrepreneur général, ce qui réduit d'autant l'incidence des cas de ce genre. De plus, les sous-entrepreneurs savent en général si l'entrepreneur principal est capable d'exécuter les travaux lui-même. Il ressort des dispositions de la plupart des bureaux qu'à

moins d'être verticalement intégrés les entrepreneurs principaux n'ont pas pour pratique de s'adresser des soumissions à eux-mêmes. Par exemple, plusieurs entrepreneurs en travaux mécaniques s'adressent toujours à eux-mêmes des soumissions par l'entremise du *Toronto Sheet Metal Sub Bid Depository* et les divisions mécaniques et électriques des entreprises intégrées adressent souvent des soumissions à leur propre division d'entreprise générale.

On peut se demander si l'intégration verticale suffit à expliquer l'incidence élevée des cas d'entrepreneurs généraux qui s'adressent des soumissions à eux-mêmes au Nouveau-Brunswick. Les règles exigent ce qui suit:

"L'entrepreneur général ou principal qui se propose de se servir de ses propres effectifs ou ceux d'une compagnie filiale pour une ou plusieurs des spécialités complètes doit déposer sa soumission conformément aux règlements du Bureau des soumissions.

L'entrepreneur général ou principal qui se propose de s'adresser une soumission à lui-même pour une spécialité ayant fait l'objet d'un appel d'offres par l'entremise du Bureau de soumissions doit en donner avis par écrit au Bureau des soumissions. L'avis doit être reçu 5 jours civils avant l'expiration du délai fixé par le Bureau."²⁰

S'il faut en croire le mémoire du gouvernement du Nouveau-Brunswick et les dépositions des témoins, la faculté de se présenter des soumissions à soi-même dont jouissent les entrepreneurs généraux est considérée comme une sauvegarde contre les offres excessivement élevées des sous-entrepreneurs. De l'avis d'un entrepreneur spécialisé qui est venu témoigner, cependant, il est peu probable que les entrepreneurs généraux qui s'adressent des soumissions à eux-mêmes disposent toujours de la capacité d'exécuter les travaux et, s'ils ne disposent d'une telle capacité, les entrepreneurs spécialisés présumant qu'un accord a été conclu indépendamment du bureau des soumissions.²¹ Il est

significatif que le bureau n'ait pas reçu de plaintes au sujet des entrepreneurs généraux qui s'adressent des soumissions à eux-mêmes lorsqu'il s'agit de spécialités auxquelles ils ne s'adonnent pas. Cela indique que les entrepreneurs généraux n'ont pas accepté tout à fait le système des bureaux de soumissions et que le compromis intervenu entre les entrepreneurs spécialisés et les entrepreneurs généraux prend la forme d'une généreuse interprétation des règles du bureau.

Il ressort du mémoire présenté par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse²² et du fait, dont il a été témoigné, que deux entrepreneurs généraux ont été suspendus pendant une période de trois ans pour avoir spécifié leurs propres effectifs et ensuite adjudgé les travaux à l'extérieur,²³ que le recours à ce subterfuge pour n'avoir pas à passer par le bureau de soumissions était de pratique courante chez les entrepreneurs généraux de la Nouvelle-Écosse. Pour être mieux renseigné sur l'étendue de cette pratique, on a examiné les données concernant tous les projets passés par le bureau de soumissions de Halifax, de février 1973 à février 1975, pour découvrir combien de fois les entrepreneurs principaux s'étaient adressé des soumissions à eux-mêmes. Cette étude démontre que par rapport à l'ensemble de l'activité du bureau, le recours par un entrepreneur général à ses propres effectifs est peu souvent spécifié. Si l'on considère séparément les deux grandes spécialités, sur 126 appels d'offres concernant les travaux mécaniques ou électriques, on a relevé un seul cas où l'entrepreneur principal a présenté une telle soumission. Comme il s'agit dans ce cas d'une compagnie nationale intégrée, cependant, il ne fait aucun doute qu'elle a exécuté les travaux elle-même. Sur environ 397 appels d'offres concernant les autres spécialités, on en a relevé seulement 15 où l'entrepreneur général avait spécifié ses propres effectifs, ce qui représente le maximum de cas où ce moyen de contourner les bureaux de soumissions aurait pu être employé. Ces chiffres démontrent que les entrepreneurs principaux recourent rarement à la spécification de leurs propres effectifs pour éviter d'avoir à passer par les bureaux de soumissions et la suspension des entrepreneurs généraux démontre que le bureau a sévi contre cette pratique.

Les règles régissant les bureaux de soumissions de la tôlerie de Windsor et de Winnipeg offrent un contraste frappant avec la situation qui règne au Nouveau-Brunswick. Si elles étaient mises en vigueur, les règles du bureau de Windsor rendraient indépendantes les unes des autres les sections ou divisions de mécanique et de tôlerie d'une même entreprise:

"Tout entrepreneur en mécanique qui a son propre département ou sa propre compagnie de tôlerie doit déposer sa soumission par l'entremise du bureau de soumissions de tôlerie et doit coter son prix pour la tôlerie à deux autres entrepreneurs en mécanique qui soumissionnent pour les travaux; il doit également être prêt à adjuger le marché de tôlerie moins-disant des soumissionnaires pour la tôlerie."²⁴

Le bureau de soumissions de Winnipeg donne à l'entrepreneur général une plus grande latitude que les autres bureaux puisqu'il lui permet de faire exécuter les travaux par ses "propres effectifs" sans d'abord avoir à donner avis de son intention en l'espèce. Mais, comme il appert à la lecture de la règle citée ci-après, le terme fait l'objet d'une très stricte interprétation:

"L'entrepreneur général peut accepter ou rejeter n'importe quelle soumission reçue. Si l'entrepreneur général rejette toutes les offres d'un bureau de soumissions concernant une spécialité, il doit faire exécuter les travaux par ses propres effectifs. Par 'propres effectifs' on entend les employés figurant sur la feuille de paie de l'entreprise soumissionnant pour le contrat général. L'entrepreneur général ne peut sous-louer le travail à une compagnie filiale ni à une division séparée de la compagnie-mère. Il ne peut faire exécuter le travail par une main-d'oeuvre à forfait ni par un contrat de sous-traitance portant uniquement sur la main-d'oeuvre."²⁵

Un autre mode d'adjudication des marchés qui est contraire aux règles des bureaux de soumissions est celui qui fait suite à des négociations entre l'entrepreneur

principal et les sous-entrepreneurs qui ont présenté des soumissions par l'entremise du bureau de soumissions. A première vue, rien n'empêche un sous-entrepreneur et un entrepreneur principal de se livrer à des négociations secrètes une fois que les soumissions ont été présentées, même si elles l'ont été par l'entremise d'un bureau de soumissions. De tous les bureaux de soumissions dont des témoignages ont été recueillis, celui des entrepreneurs en maçonnerie du Manitoba est le seul qui ait établi des procédures concernant les négociations secrètes en matière de prix:

"Si, après qu'une soumission a été acceptée, une plainte est reçue suivant laquelle un paiement a été fait à tort pour une somme supérieure ou inférieure au montant de la soumission, le comité du bureau de soumissions a le droit d'exiger qu'un comptable agréé d'une des firmes mentionnées ci-après examine les livres et écritures de la personne ayant fait l'objet de la plainte (l'accusé) et atteste au comité les écarts, s'il en est, qui existent entre le prix coté et le prix effectivement payé, et la différence entre les paiements faits ou les crédits accordés à l'égard des additions ou des soustractions au titre du contrat et le coût réel de celui-ci pour l'accusé. Quiconque refuse de permettre une telle vérification ou se rend coupable de pratiques illicites de soumissions ou refuse de payer le coût d'une telle vérification si elle lui est défavorable est coupable d'une infraction aux présents règlements."²⁶

La possibilité de négociations secrètes en matière de prix est néanmoins éliminée lorsque le moins-disant est choisi. Aucune des règles déposées auprès de la Commission obligent les bureaux de soumissions d'adjuger les travaux au soumissionnaire moins-disant; les règles de l'Alberta, du Québec et de la Saskatchewan contiennent une déclaration qui dégage l'entrepreneur principal de la responsabilité de choisir le moins-disant.²⁷ Il est à présumer que la déclaration reconnaît

que l'entrepreneur principal peut avoir de bonnes raisons de ne pas vouloir travailler avec tel ou tel sous-entrepreneur. Même si les bureaux de soumissions n'exigent pas que le choix tombe sur le moins-disant, le *British Columbia Bid Depository* a publié un guide en matière de règles et de principes qui semble exprimer les vues des entrepreneurs spécialisés:

"D'ordinaire l'entrepreneur général désigne le sous-entrepreneur compétent qui a présenté la plus basse soumission, mais s'il nomme un autre sous-entrepreneur et celui-ci devient l'adjudicataire, ce devrait être en vertu du prix qu'il a coté."²⁸

De plus, sauf en cas de raisons suffisantes comme le manque de compétence, les soumissionnaires moins-disants qui ne sont pas déclarés adjudicataires peuvent recevoir l'appui des administrations adjudicatrices provinciales comme le démontre un exemple cité par M. J.F. Dobbelsteyn de Fredericton, membre du Comité de normalisation de l'A.C.C.:

"R. Je crois qu'en réponse à votre question, à savoir si oui ou non il y a eu marchandage ---

Q. Négociations de prix.

R. Oui. Mettons dans les travaux d'électricité, je ne dis pas couramment mais au cours des ans, des problèmes ont surgi lorsque les soumissions ont été reçues par l'entremise du bureau et que le moins-disant n'a pas été choisi.

Quand ils présentent leur soumission par l'entremise du bureau, certains entrepreneurs se sentent rassurés à la pensée que leur offre sera acceptée, mais rien dans les règles et règlements des bureaux n'oblige qui que ce soit à accepter la plus basse ou une autre soumission. Il s'est présenté des cas où

l'entrepreneur électricien . . . était le moins-disant et n'a pas été choisi bien que sa réputation fût des meilleures. Le deuxième plus bas soumissionnaire avait été choisi.

L'affaire fut portée devant le donneur d'ordre. Celle-ci, en l'absence d'une bonne raison pour justifier le rejet du moins-disant, changea la décision, obligea l'entrepreneur à laisser tomber le deuxième plus bas soumissionnaire et à choisir le moins-disant parce qu'il ne pouvait justifier son premier choix autrement qu'en disant qu'il préférerait travailler avec monsieur Untel.

- Q. Ainsi, dans votre spécialité, le soumissionnaire moins-disant est choisi dans la plupart des cas?
- R. Je dirais, dans à peu près 100 p. 100 des cas."²⁹

Le fait que la loi oblige un grand nombre de gouvernements à adjudger les marchés au soumissionnaire moins-disant doit constituer un facteur important lorsqu'il s'agit de statuer sur des appels interjetés par les soumissionnaires moins-disants qui n'ont pas obtenu le marché. Dans cet ordre d'idées, il est intéressant de noter ce que le mémoire du gouvernement manitobain déclare au sujet "du droit presque sacré du soumissionnaire moins-disant à l'adjudication du marché."³⁰

Les témoins entendus ont souvent soulevé la possibilité que des travaux soient adjugés à d'autres que le soumissionnaire moins-disant, mais ils sont tombés d'accord pour reconnaître que le fait se produit très rarement, allant même jusqu'à dire que le plus bas soumissionnaire est choisi dans 99 p. 100 des cas qui passent par les bureaux de soumissions. Le B.S.D.Q. et l'*Ottawa Valley Bid Depository*, financés qu'ils sont en grande partie par un prélèvement sur les adjudicataires, possèdent des statistiques complètes à ce sujet.³¹ Un résumé du traitement accordé aux soumissionnaires

moins-disants qui ont présenté leurs soumissions par l'entremise de l'O.V.B.D. en 1973 figure ci-après, "Oui" indiquant que le moins-disant est devenu l'adjudicataire, "Non" qu'il ne l'est pas devenu.³²

<u>Spécialité</u>	<u>Oui</u>	<u>Non</u>
Mécanique*	62	2
Electricité*	63	3
Plâtre	45	-
Acoustique	28	1
	<hr/>	<hr/>
Total	198	6

*Deux cas d'adjudicataires qui s'étaient adressés des soumissions à eux-mêmes pour les travaux mécaniques et un cas pour les travaux d'électricité ont été exclus, comme l'ont été également trois autres cas où la situation n'était pas claire.

97 p. 100 des travaux ont donc été adjugés aux soumissionnaires moins-disants.

Les soumissionnaires moins-disants sont beaucoup moins souvent choisis dans le Québec que dans les autres parties du pays. Le B.S.D.Q. a classé les adjudicataires en fonction des soumissions reçues en 1972:³³

<u>"Rang des soumissionnaires</u>	<u>Nombre de soumissionnaires</u>	<u>%</u>
Plus bas	3,274	80.7
2e	532	13.1
3e	146	3.6
4e et plus	107	2.6"

Si le tableau avait tenu compte des appels d'offres qui n'ont amené qu'une seule soumission, le taux de succès des soumissionnaires moins-disants serait encore surestimé. De toute façon, si dans 19 p. 100 des cas d'appels d'offres environ un soumissionnaire autre que le moins-disant a été déclaré adjudicataire, cela constitue une importante proportion des appels d'offres au sujet desquels les soumissionnaires peuvent se demander si des

négociations n'auraient pas eu lieu. L'examen des tableaux dressés pour les projets³⁴ de trois régions où il existe des bureaux de soumissions ne fournit aucune explication évidente de l'écart important qui sépare le B.S.D.Q. des autres bureaux de soumissions. Une hypothèse systématiquement explorée est celle qui voudrait que les maîtres d'ouvrage qui n'auraient pas spécifié le bureau de soumissions se sentiraient plus libres que les entrepreneurs principaux de choisir un autre soumissionnaire que le moins-disant. Il ressort, cependant, de l'échantillonnage des projets pour les trois régions prises ensemble que les entrepreneurs principaux n'hésitent pas plus que les maîtres d'ouvrage à mettre de côté le moins-disant.

La mise en vigueur

La présente section étudie plus à fond la nature et l'incidence des sanctions qu'imposent les bureaux de soumissions et la façon dont ils les imposent. En dehors du Québec et du *Manitoba Masonry Contractors Bid Depository*, les infractions aux règles des bureaux entraînent l'annulation des soumissions et(ou) la suspension. Au Québec, les sanctions sont les amendes, les suspensions (dans le cas de la Corporation des maîtres électriciens) et la réprimande publique dans les journaux de l'industrie. En vertu des règles du *Masonry Bid Depository*, les établissements sont passibles d'amende ou de suspension.

Dans un certain nombre de bureaux de soumissions l'annulation des soumissions est l'unique sanction des infractions. Les procédures prévues par les *Ontario Standard Rules*, par les règles des bureaux de soumissions de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick, du *Windsor Bid Depository* et par celles de tous les bureaux de soumissions secondaires sauf celui de Vancouver, concernent uniquement les aspects comparables des soumissions. Elles ne semblent pas se préoccuper d'infractions qui iraient au-delà de la présentation des soumissions entachées d'irrégularité. Tous les bureaux, cependant, se réservent probablement le droit de suspendre les établissements qui enfreignent leurs règles et le fait qu'il n'y ait pas eu de suspensions signifie peut-être que

l'autorité des bureaux n'a pas été contestée sérieusement. Une des conditions d'admissibilité à l'usage d'un bureau de soumissions (sauf ceux du Québec, où l'autorité du bureau de soumissions déposées est maintenue d'une façon différente) est l'observation des règles. L'article 7 des *Ontario Bid Depository Standard Rules* se lit comme suit :

"Les services du bureau de soumissions sont accessibles aux maîtres d'ouvrage, entrepreneurs principaux ou spécialisés qui présentent et (ou) reçoivent des soumissions relatives aux projets utilisant le truchement du bureau, pourvu qu'ils observent les présentes règles et procédures et toutes lois fédérales et provinciales applicables en l'espèce. . . ."

On ignore, cependant, si ces dispositions ont quelque valeur désincitante au-delà de ce que comporte déjà l'organisation effective des entrepreneurs spécialisés. Cela revient à dire que pour l'entrepreneur général qui risquerait de ne pas recevoir de soumissions des entrepreneurs spécialisés, parce qu'on aurait eu vent de ses négociations en matière de prix à l'occasion de travaux passant par le bureau, la pénalité de se voir refuser l'accès au bureau est redondante. De toute façon, aucune entreprise ne s'est vu refuser l'accès d'un bureau de soumissions parce que devenu inadmissible faute d'avoir observé les règles du bureau. Les suspensions qui ont été prononcées l'ont été par les bureaux dont les règles spécifiaient cette mesure.

En Saskatchewan, la formule de déclaration que doivent signer les établissements à Saskatoon, à Prince Albert et à Swift Current (où des garanties sont exigées pour les soumissions en excédent de certaines valeurs spécifiées) oblige le signataire "à reconnaître qu'en enfreignant les Règlements il se rend passible de suspension en ce qui concerne les privilèges du Bureau." S'il faut en croire les dirigeants du *Saskatchewan Bid Depository*, cependant, aucun établissement n'a jamais été suspendu d'un bureau de cette province.

Les règles des bureaux de soumissions de la Nouvelle-Écosse et de la Vallée de l'Outaouais (O.V.B.D.) font mention de "disciplinary action" (mesures disciplinaires). Les règles de l'O.V.B.D. comportent des procédures d'annulation des soumissions, avant et après leur transmission aux destinataires et les mesures disciplinaires apparaissent comme autant de réactions distinctes aux infractions. Même s'il ressort du contexte que cette expression embrasse la suspension, rien ne prouve que cette pénalité ait jamais été imposée. En Nouvelle-Écosse, il n'est pas expressément fait mention de pénalités; les rares fois qu'elles ont été imposées elles ont pris la forme d'annulations de soumissions et de suspensions.

Les plaintes en Nouvelle-Écosse sont adressées à un Conseil consultatif mixte (Joint Advisory Council) composé d'entrepreneurs spécialisés, d'entrepreneurs généraux et des responsables de la conception. Ce Conseil peut charger un comité de juridiction, formé d'un entrepreneur général, d'un entrepreneur spécialisé et d'une tierce partie, d'évaluer les soumissions. Pour que la soumission soit annulée il faut que le comité soit d'un avis unanime. Quant aux suspensions, le Comité consultatif mixte peut en faire la recommandation au Conseil d'administration de la *Construction Association of Nova Scotia*.³⁵

Dans l'O.V.B.D., la responsabilité de décacheter les enveloppes au bureau des soumissions et d'évaluer les soumissions pour savoir si elles doivent être transmises aux entrepreneurs généraux incombe à aux moins deux des personnes suivantes: le secrétaire-trésorier de l'O.V.B.D. et le directeur général ou le secrétaire de l'Association de la Construction d'Ottawa.³⁶

Le Bureau de soumissions de Peterborough pourvoit à l'annulation des soumissions et à de longues suspensions (trois mois pour la première infraction) dans les cas plus graves. En 1969, année pour laquelle le bureau a produit un rapport écrit, un entrepreneur général a été suspendu pour avoir utilisé une soumission sans qu'elle passe par les soins du bureau. Un comité composé d'un entrepreneur électricien, d'un entrepreneur mécanicien et d'un entrepreneur général évalue les soumissions avant de les transmettre aux entrepreneurs généraux. Les soumissions peuvent être annulées par décision de la majorité.³⁷

En Colombie-Britannique l'annulation des soumissions ne se pratique pas. Toutes les infractions, y compris la présentation d'une soumission irrégulière, peuvent entraîner la suspension. Il n'y a jamais eu dans cette province de plainte formulée en bonne et due forme contre des soumissions irrégulières de sorte que le bureau n'a jamais été obligé de prendre des mesures à cet égard. Dans chacun des trois cas de suspension prononcée au cours d'une période de trois ans les établissements suspendus avaient essayé de passer outre au bureau de soumissions. Dans deux de ces cas, les entrepreneurs généraux ont utilisé des offres reçues en dehors du bureau et ont été suspendus avec les entrepreneurs spécialisés impliqués. Dans le troisième cas, l'entrepreneur spécialisé a changé l'offre qu'il avait d'abord présentée par l'entremise du bureau des soumissions et deux des quatre entrepreneurs généraux se sont prévalus de l'offre modifiée. L'entrepreneur spécialisé et les deux entrepreneurs généraux ont été frappés de suspension.³⁸

Le principal bureau de Winnipeg n'a pas, non plus, de procédures d'annulation des soumissions. De 1966 jusqu'au début de 1969, il y a eu sept cas de suspension d'une ou de plusieurs entreprises. Le premier cas s'est produit lorsqu'une entreprise qui s'était retirée a négligé d'en informer l'entrepreneur général auquel le contrat avait été adjugé; le deuxième, lorsqu'une compagnie de plomberie a exécuté elle-même les travaux de tôlerie après avoir accepté des offres pour cette spécialité du bureau de soumissions. Les règles l'obligeaient à informer le bureau de son intention d'exécuter ces travaux elle-même. Pour les cinq autres cas, les soumissions présentées ne correspondaient pas exactement aux devis. Dans deux de ces cas, le soumissionnaire élucida son offre, ce qui entraîna sa suspension et celle de l'entrepreneur principal. Dans les trois autres, seul le soumissionnaire fut suspendu.³⁹

Les pouvoirs disciplinaires en Colombie-Britannique sont exercés par le Comité du bureau des soumissions de l'association régionale de la construction. Les établissements suspendus peuvent interjeter appel de la décision du comité à une Commission d'appel que désigne le Conseil d'administration de l'Association de la construction.⁴⁰

Cette procédure est également suivie à Winnipeg où la décision initiale incombe au Comité du bureau des soumissions du *Winnipeg Builders Exchange*, le tribunal d'appel étant l'exécutif de cette dernière organisation.⁴¹

Les plaintes résultant d'infractions alléguées au Code ou aux règles de procédures du B.S.D.Q. parviennent d'abord au B.S.D.Q. Elles sont ensuite transmises à des comités locaux de régie qui les adressent aux corporations et associations ayant participé à la convention établissant le B.S.D.Q.⁴² Les comités régionaux des entrepreneurs électriciens ou mécaniciens (c'est-à-dire la Corporation des maîtres électriciens du Québec et la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec) assurent l'application du code de conduite contenu dans leurs lois respectives. Dans les autres corps de métier les mesures disciplinaires sont imposées par l'Association de la Construction de Montréal et du Québec (A.C.M.Q.) et les comités régionaux de la Fédération de la Construction du Québec (F.C.Q.). Les renseignements communiqués à la Commission font voir le nombre de plaintes reçues entre le 1^{er} octobre 1972 et le 30 septembre 1973 pour infractions alléguées aux règles des bureaux de soumissions déposées. Malheureusement, à divers endroits les renseignements fournis à la Commission se sont révélés difficiles à interpréter. La principale source de difficulté réside dans le fait que les renseignements groupent toutes les plaintes qui ont pris naissance dans un même projet quant à leur aboutissement, ce qui les rend difficiles d'interprétation. De là vient le grand nombre de cas figurant sous la rubrique "Inconnues" dans la dernière colonne du tableau VI. Il s'agit là de ce que la Commission est incapable d'interpréter les données plutôt que d'une carence d'information de la part du B.S.D.Q. et des corporations et associations respectives. Les difficultés d'interprétation signifient également qu'il s'est sans doute présenté des cas où des décisions inexactes ont été rendues quant à la signification des renseignements. Par conséquent, il faudrait considérer les chiffres indiqués dans le tableau comme une approximation raisonnable plutôt que comme une mesure strictement exacte de l'activité de mise en vigueur des règles du B.S.D.Q.

La plupart des plaintes concernant les corps de métier autres que les mécaniciens en tuyauterie (C.M.M.T.Q.) et les électriciens (C.M.E.Q.) ont été rejetées ou ont abouti

TABLEAU VI

DISPOSITION DES PLAINTES RÉSULTANT D'INFRACTIONS ALLÉGUÉES
AUX RÈGLES DE PROCÉDURES DU B.S.D.Q.

1^{er} octobre 1972 au 30 septembre 1973

ASSOCIATION	DÉFENDEURS*	REJETÉES	LETTRES	AMENDES	AMENDES**	SUSPENSIONS	INCONNUES
F.C.Q.	447	55	223	53	\$ 10,732	2	121
C.M.M.T.Q.	169	60	22	74	13,090	13	10
C.M.E.Q.	206	38	64	76	21,850	13	29
TOTAL	822	153	309	203	\$ 45,672	28	160

Source: Renseignements communiqués par le Bureau de soumissions déposées du Québec.

*Le nombre des défendeurs est inférieur à la somme des diverses dispositions des plaintes parce que certains défendeurs ont été à la fois mis à l'amende et suspendus, ou ont été à la fois réprimandés par lettre et mis à l'amende.

**Huit amendes supplémentaires ne figurent pas dans ces chiffres, ayant seulement été indiquées au moyen d'un pourcentage; une de ces amendes a été imposée par la F.C.Q. et les autres par la C.M.E.Q.

à des réprimandes. Par contraste, 40 p. 100 des entreprises qui ont comparu devant l'une des deux corporations ont été frappées de peines pécuniaires. L'amende moyenne imposée par la F.C.Q. (\$202) s'est située à mi-chemin entre celle de la C.M.M.T.Q. (\$177) et celle de la C.M.E.Q. (\$288). Comme le démontre le niveau moyen des amendes, il est rare que soit imposée la pleine pénalité de cinq p. 100, que permettent les lois des deux corporations et que mentionne l'"obligation" que sont tenus de signer les établissements qui présentent des soumissions par l'entremise du B.S.D.Q. Mais outre les peines sévères imposées sous forme d'amendes appréciables, 13 entrepreneurs mécaniciens et 13 entrepreneurs électriciens ont été suspendus de leurs corporations respectives et, par voie de conséquence, ont été empêchés de soumissionner pour des travaux. Les suspensions, règle générale, ont été d'une durée de plusieurs mois.

Neuf plaintes seulement ont été déposées auprès de l'A.C.M.Q.; elles ont été groupées dans le tableau VI avec les plaintes reçues par la F.C.Q. Etant donné que plus de la moitié des plaintes portaient sur des projets de la région de Montréal, le fait que l'A.C.M.Q. ait été presque entièrement mise de côté vient peut-être des réserves que l'Association montréalaise éprouve vis-à-vis du B.S.D.Q., dont il a été question au chapitre II.

Les données qui ont servi à établir le tableau VI n'indiquent pas la nature des infractions alléguées. Les données fournies par les deux corporations comportent cette ventilation pour la période du 1^{er} avril 1973 au 31 mars 1974. La ventilation de la corporation des mécaniciens suit les sections des règles du B.S.D.Q. tandis que celle de la corporation des électriciens prend la forme de descriptions verbales qui correspondent étroitement aux sections des règles. Un résumé des plaintes auxquelles il a été donné suite figure ci-après sous forme de tableau.⁴³

	<u>Electriciens</u>	<u>Mécaniciens</u>
Offres présentées en dehors du bureau de soumissions	49*	22
Changement des conditions de la soumission	3	2
Infraction concernant les rappels des soumissions	7**	2
Soumissions entachées d'irrégularité	12	67
Autres	1	-

*Y compris trois plaintes au sujet desquelles il n'a pas été fourni de renseignements sur la nature de l'infraction. Dans chaque cas, la peine pécuniaire maximale de cinq pour cent a été obtenue et nous présumons que c'est lorsqu'un établissement présente une soumission en dehors d'un bureau que cela a le plus de chances de se produire.

**Dans trois de ces cas, le plaignant a aussi fait état de changements au niveau des conditions de la soumission.

L'infraction qui a été commise le plus souvent contre le code par les entrepreneurs électriciens concerne la section D-1 qui se lit comme suit:

"Toutes les soumissions sujettes aux conditions d'application du Code (Chapitre B) ainsi que copies d'icelles et/ou autres documents requis doivent être transmis aux destinataires, uniquement par le truchement du B.S.D.Q."⁴⁴

Cette règle doit être particulièrement difficile d'application dans les cas où le montant de la soumission se rapproche des montants maximums que le Code établit comme pouvant se traiter en dehors des bureaux de soumissions: \$5,000 pour les travaux électriques et \$10,000 pour les

travaux mécaniques et pour les autres spécialités. Quelques tableaux examinés par la Commission contenaient une ou deux offres dépassant légèrement ces sommes, une note étant portée au tableau pour indiquer qu'une autre soumission avait été présentée directement au maître d'ouvrage ou à l'entrepreneur principal. Dans beaucoup de ces cas, une plainte est formulée contre le soumissionnaire qui a passé outre au bureau pour la raison que son offre dépassait le maximum permis. Une deuxième infraction qui consiste à passer outre au bureau est le changement des conditions d'une soumission qui a été présentée par l'entremise du bureau. Cela s'est produit dans cinq cas. L'infraction la plus pratiquée par les entrepreneurs mécaniciens concerne la présentation de soumissions entachées d'irrégularité. Il n'en reste pas moins que ce sont les établissements qui négligent de présenter leurs soumissions par l'entremise du bureau qui commettent ce que l'on considère comme l'infraction la plus grave, comme en témoigne le fait qu'ils ont été l'objet de 24 p. 100 des plaintes retenues et qu'ils ont acquitté près de 45 p. 100 des \$10,650 d'amendes imposées aux entrepreneurs mécaniciens. Les entreprises qui relèvent du B.S.D.Q. sont plus que les autres portées à présenter leurs soumissions en dehors du bureau, même s'il est tenu compte de la plus grande activité qui règne à l'intérieur du B.S.D.Q.

L'expérience du Québec en ce qui concerne les soumissions irrégulières n'est pas unique. Comme il est démontré ci-après, le nombre de plaintes formulées au Québec contre les soumissions entachées d'irrégularité, bien qu'élevé, reste dans le même ordre général de grandeur que ce qu'on a enregistré ailleurs, notamment dans l'O.V.B.D. et à Regina.

Le tableau VII fait voir le nombre de soumissions annulées dans plusieurs des bureaux généraux, d'après les rapports écrits établis pour 1968. Ces chiffres ne comprennent pas les offres tardives, ni celles qui ont été rejetées en raison des problèmes dûs aux cautionnements de soumission. La plupart des bureaux n'ont pas donné ces renseignements mais l'importance des cautionnements comme facteur d'annulation dans certains centres est démontrée par ce qui s'est passé à Calgary (23 cas) et à Edmonton (15) où les cautionnements de soumission sont obligatoires.

TABLEAU VII

NOMBRE DE SOUMISSIONS ANNULÉES,
DE PROJETS ET D'APPELS D'OFFRES DANS
PLUSIEURS DES BUREAUX PRINCIPAUX EN 1968

BUREAU DE SOUMISSIONS	NOMBRE D'ANNULATIONS	PROJETS	APPELS D'OFFRES
Saint-Jean	S/O*	14	**
Halifax	0	59	**
Toronto	2***	237	474
Vallée de l'Outaouais	36****	110	326
Regina	108	38	380
Saskatoon	13	45	450
Calgary	8	61	1,830
Edmonton	25	101	1,621

Source: Rapports écrits.

*Le bureau n'a pas tenu compte du nombre d'annulations.

**Non estimé, parce que le renseignement n'est pas requis.

***Il y a eu 13 plaintes dont deux ont été retenues.

****Sept des annulations sont survenues à l'occasion d'un même appel d'offres qui avait donné lieu à huit soumissions.

Comme les plus basses soumissions sont les plus susceptibles d'être l'objet de plaintes et d'annulations, c'est en fonction du nombre d'appels d'offres que l'on peut le mieux mesurer la fréquence des annulations. Malheureusement, comme le nombre des appels d'offres n'est pas toujours donné, il a fallu dans certains cas l'estimer (à peu près) d'après l'importance des bureaux.

La Commission s'est penchée sur les causes probables de l'écart considérable qui a été constaté entre Halifax et Toronto, d'une part, et l'O.V.B.D. et Regina, d'autre part. De nombreuses annulations peuvent indiquer qu'un grand nombre de soumissions non comparables ont été présentées et(ou) que des normes très strictes ont été appliquées pour apprécier la comparabilité. Diverses raisons peuvent expliquer une faible incidence des plaintes formulées contre les soumissions non comparables. L'une d'elles, soit le petit nombre de soumissionnaires qui répondent à un appel d'offres, s'applique à Halifax. (L'expérience du bureau d'Halifax et d'autres bureaux en ce qui concerne le nombre de soumissions reçues et les règles qu'ils appliquent à cet égard sont étudiées plus loin dans un autre chapitre.) La qualité des soumissionnaires et les plans et devis constituent d'autres facteurs. Un autre facteur possible, qui pourrait jouer dans un sens ou dans l'autre cependant, est l'efficacité des mesures prises contre les soumissions non comparables. Lorsque celles-ci résultent d'erreurs commises de bonne foi, l'application efficace des mesures grossit probablement le nombre des soumissions rejetées et décourage ceux qui voudraient présenter des soumissions non comparables pour en tirer avantage sur leurs concurrents. Bien qu'il soit impossible de quantifier ces facteurs, il est quand même utile d'en tenir compte pour voir la situation dans une saine perspective.

Les critères retenus pour déterminer la non comparabilité et les procédures mises en oeuvre pour apprécier les soumissions sont d'autres facteurs qui contribuent vraisemblablement aux écarts dans le nombre de soumissions rejetées d'un bureau à l'autre. Quant aux critères, à un extrême, toute dérogation aux plans et devis est considérée comme motif d'annulation d'une soumission; à l'autre extrême, seules les dérogations susceptibles de conférer au soumissionnaire un avantage

indu servent à motiver l'annulation d'une soumission. Cette dernière approche, suivie depuis des années par le bureau des soumissions de Toronto, a maintenant été incorporée dans les *Ontario Bid Depository Standard Rules*. Comme il est dit plus haut, en vertu des règles de l'Alberta et de Winnipeg (qui n'a pas de procédure d'annulation des soumissions), l'évaluation des soumissions se fonde sur les mêmes facteurs.

Il se peut que les procédures et les critères utilisés se complètent. De toute évidence, l'évaluation des soumissions avant qu'elles soient transmises aux destinataires risque d'entraîner l'annulation des soumissions pour des questions de pure formalité, c'est-à-dire pour des dérogations aux plans et devis qui ne confèrent au soumissionnaire aucun avantage indu sur ses concurrents. Comme exemples de formalités qui ont été retenues pour annuler des soumissions et qui ont été portées à la connaissance de la Commission lors des auditions qu'elle a tenues à Fredericton, on pourrait mentionner le défaut de signer une soumission ou de nommer l'entrepreneur général.⁴⁵ Un autre exemple est fourni par la décision du gouvernement d'Ontario d'intervenir pour rétablir une soumission que l'O.V.B.D. avait déclaré irrégulière pour vice de forme. Autant qu'on a pu l'établir, ce qui manquait à la soumission est une liste d'addenda qui n'avait rien à voir avec la soumission de la spécialité en cause.⁴⁶

Voici ce qu'a déclaré le coordonnateur du contrôle des marchés au ministère des Services gouvernementaux de la province d'Ontario, M. R.G. Clarke, sur cet aspect d'un certain nombre de bureaux de l'Ontario:

"R. . . . A l'origine les soumissions n'étaient pas décachetées ni présélectionnées à moins qu'une plainte n'ait été formulée ou quelque vice de forme découvert. L'usage semble se répandre de décacheter les soumissions, de les présélectionner et, dans les cas où l'on estime que la soumission est viciée, de ne pas la transmettre à l'entrepreneur mais de l'exclure d'emblée.

Tel était notre avis, et dans d'autres cas on déclarait les soumissions viciées pour des peccadilles. L'offre était fondamentalement valable mais si tous les points n'avaient pas été mis sur les 'i' elle était rejetée.

Il fallait, selon nous, qu'on cesse d'agir de la sorte. De plus en notre qualité de maître d'ouvrage nous estimions que la décision définitive en matière de vice de forme nous appartenait et qu'il ne fallait pas que la soumission soit présélectionnée et rejetée avant de nous parvenir.

Q. Jusqu'à 1972 ce problème se présentait-il assez souvent?

R. Non pas trop souvent.

Q. Juste assez souvent pour leur faire modifier leur façon d'agir?

R. Cela se produisait peut-être une fois ou deux par année, quand les soumissions abondaient. L'incidence n'était pas élevée, mais le fait demeure que des soumissions bonnes et valables étaient rejetées pour des peccadilles. Malheureusement - coïncidence ou non - chaque fois qu'une soumission était déclarée viciée il s'agissait d'un soumissionnaire de l'extérieur, du moins dans la vaste majorité des cas. Tout semblait se passer comme si les gens de la localité abusaient d'une certaine façon du bureau de soumissions.⁴⁷

Comme il faut faire preuve de jugement pour décider si une dérogation aux plans et devis confère un avantage au soumissionnaire, les procédures suivies pour en arriver à une décision revêtent une certaine importance. En outre, comme le démontre le document figurant ci-après

sous le titre "Procédure concernant les soumissions prétendues viciées" des "Ontario Standard Rules", la facilité ou la difficulté avec laquelle les plaintes sont formulées contre les soumissions viciées constitue une dimension importante des procédures:

- "f) Procédure concernant les soumissions prétendues viciées.
 - i Vice de forme. -Une soumission doit être déclarée viciée si elle ouvre la voie à des possibilités de manipulation mettant en cause le prix total soumissionné.
 - ii Allégation de vice de forme. -Tout entrepreneur spécialisé ou principal soumissionnant le projet peut alléguer un vice de forme contre une soumission. L'allégation peut se faire par téléphone mais elle doit être confirmée par une lettre accompagnée d'un chèque visé établi à l'ordre du bureau de soumissions de au montant de 1/10^e de 1 p. 100 du prix de la soumission contestée; le montant minimum en est de vingt-cinq dollars (25) et le montant maximum de deux cent cinquantedollars (250). Le bureau de soumissions doit alors avertir le soumissionnaire dont l'offre est prétendue viciée, du dépôt de la plainte.
 - iii Audition. -La plainte doit être entendue par un Comité judiciaire local au moins trois (3) heures avant l'expiration du délai imparti aux entrepreneurs principaux. Le Comité judiciaire se compose de personnes dont les entreprises ne participent pas au projet en question, dont un

entrepreneur de la spécialité dont il s'agit, un entrepreneur principal et une tierce personne. La soumission est déclarée viciée seulement si c'est là la décision unanime du Comité.

- iv Décision constatant l'existence du vice de forme. -Si le Comité déclare que la soumission contient un vice de forme, il doit en informer immédiatement le soumissionnaire dont la soumission est en cause, les entrepreneurs principaux concernés et le donneur d'ordre, au moyen d'une dépêche télégraphique qui précise la nature du vice de forme; il doit aussi informer les entrepreneurs principaux du vice que renferme la soumission.
- v Décision repoussant l'accusation de vice de forme. -Si le Comité décide que la soumission est en règle, le dépôt est confisqué et porté au crédit des fonds généraux du bureau de soumissions.
- vi Appel. -La décision du Comité judiciaire peut être portée en appel auprès du Comité d'exploitation du bureau de soumissions dont la décision est communiquée au donneur d'ordre."

En Alberta, "les membres du comité de direction du bureau de soumissions ou un fonctionnaire qu'ils désignent examinent les soumissions, les enveloppes et autres documents se rapportant à la plainte" pour voir si la soumission doit être annulée.⁴⁸ La procédure n'ouvre pas droit à un appel.

Une procédure identique est suivie en Saskatchewan où des comités de direction des bureaux de soumissions de l'association locale de construction ont le pouvoir d'annuler les soumissions.

V RENVOIS

1. Témoignage de M. E.H. McCaffery de la *Mechanical Contractors' Association of British Columbia*, transcription, p. 1060.
2. Règlement du *Saskatchewan Bid Depository*, 1^{er} janvier 1975, art. 9 B).
3. Règlement de l'*Alberta Bid Depository*, art. 37.
4. Règles du *Winnipeg Bid Depository*, art. 7 g); et les *Ontario Bid Depository, Standard Rules and Procedures*, 2^e édition, révisée le 10 juin 1974, art. 12 f)(i).
5. *British Columbia Construction Association, Bid Depository Rules of Procedure*, révisées le 1^{er} septembre 1973, art. 5 h); *Bid Depository Rules and Regulations, New Brunswick*, 1^{ère} révision, septembre 1973, (conditions générales); *The Bid Depository of Nova Scotia, Regulations and Rules of Procedure*, révisées le 23 novembre 1973, art. 8.d).
6. Règles et règlements de l'*Ottawa Valley Bid Depository*, 7.4), et les règles de procédure du *Peterborough Bid Depository*, sous le titre: "Procedure to be Followed by the Bid Depository."
7. Association des entrepreneurs généraux d'Ottawa, *Critique des règles et règlements de l'O.V.B.D.*, p. 4, para. 6.
8. Transcription, p. 3107-08.
9. Règles du *New Brunswick Bid Depository*, art. 20.
10. Règles et règlements de l'*Alberta Bid Depository*, nos 78-81; du *Nova Scotia Bid Depository*, règle 11; du *Halifax-Dartmouth Bid Depository*, règles 11 et 12; du *Saskatchewan Bid Depository*, règle 13; et des *Ontario Standard Rules*, 12 f). Les anciennes règles

du *Halifax-Dartmouth Bid Depository* sont utiles parce qu'étant plus détaillées, elles permettent une plus grande compréhension des règles de la Nouvelle-Écosse là où il n'y a aucun changement de politique.

11. Transcription, p. 885-86.
12. Règles: *Vancouver and Lower Mainland Refrigeration Contractors*, 16. b); *Vancouver and Lower Mainland Ventilation Contractors*, 16. b); *Hamilton Insulation Bid Depository*, 19; *Ottawa Valley Insulation Sub Bid Depository*, 23 et 24; *Ottawa Valley Sheet Metal Sub Bid Depository*, 23 et 24; *Toronto Sub-Bid Depository*, 18.
13. Transcription, p. 904-25.
14. *Ibid.*, p. 906-07.
15. *Ibid.*, p. 914-17.
16. *Ibid.*, p. 482-84.
17. *Ontario Bid Depository Standard Rules and Procedures*, 10 d); *Windsor Bid Depository*, règle 12; Bureau de soumissions déposées du Québec, A-7.
18. Règles de: *British Columbia Construction Association Bid Depository*, 5 f); *Alberta Bid Depository*, 24 1); *Saskatchewan Bid Depository*, 9 A) et 9 I); *Winnipeg Bid Depository*, 7 c) et 11 b); *The Bid Depository of Nova Scotia*, 8 b).
19. Mémoire du B.S.D.Q., appendice 1, p. 17.
20. Règlement du *New Brunswick Bid Depository*, art. 15.
21. Témoignages de MM. J. Burrows, A. Clarke, J.F. Dobbelsteyn et M.J. McKenzie, transcription, p. 3176-90.
22. Mémoire du ministère des Travaux publics de la Nouvelle-Écosse.

23. Témoignage de M. W.A. Rozon, vice-président exécutif et directeur général de la *Construction Association of Nova Scotia* et administrateur du bureau de soumissions, transcription, p. 2838.
24. Règles de procédure du *Windsor Sheet Metal Bid Depository*, en vigueur le 30 mars 1964, sous le titre: "*Information to Mechanical Contractors.*"
25. Règles du *Winnipeg Bid Depository*, 9 d).
26. Règlement du *Manitoba Masonry Contractors Bid Depository*, règle 7.
27. Règles du *Alberta Bid Depository*, règle 61; règles du B.S.D.Q., règle I-1; et du *Saskatchewan Bid Depository*, règle 11 d).
28. Règles de procédure de l'Association de construction de la Colombie-Britannique, "*A Guide to the Rules and Principles of Bid Depository Operation.*"
29. Transcription, p. 3173-75.
30. Mémoire présenté par le ministère des Travaux publics du Manitoba, p. 2.
31. Le *Manitoba Masonry Contractors Bid Depository* est financé de la même façon; toutefois, comme plusieurs entrepreneurs membres de l'association des maçons n'utilisent pas le Bureau, les chiffres en sont embrouillés.
32. Ce renseignement provient des documents soumis à la Commission par l'*Ottawa Valley Bid Depository*.
33. Etude du B.S.D.Q. concernant l'enquête entreprise en vertu de l'article 47 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, p. 51.
34. L'échantillonnage comprend tous les projets de 1973 passant par les bureaux de soumissions de l'Abitibi et de Drummondville, ainsi que chaque quarantième projet traité par le bureau de Montréal.

35. Règlements et règles de procédure du bureau de soumissions de la Nouvelle-Écosse, révisés le 23 novembre 1973, art. 11 d) et l'édition de 1967, art. 11.
36. Règles et règlements de l'*Ottawa Valley Bid Depository Inc.*, (révisés en mars 1972), art. 7(4).
37. Règles de procédure du *Peterborough Bid Depository*, novembre 1968, sous le titre: "*Procedure to be Followed by the Bid Depository.*"
38. Témoignage de M. W. Shaw, directeur-exécutif de l'*Amalgamated Construction Association of B.C.*, transcription, p. 886-87.
39. Rapports écrits.
40. Règles de procédure du bureau de soumissions de la *British Columbia Construction Association*, révisées le 1^{er} septembre 1973, art. 8.
41. Règles du *Winnipeg Bid Depository*, art. 13.
42. Règles de soumission du Bureau de soumissions déposées du Québec, chapitre J.
43. De nombreuses plaintes, et particulièrement celles qui ont été faites à la Corporation des mécaniciens, se retrouvent sous deux classifications spéciales. Parce que nous avons utilisé un système de classification générale, dans la plupart des cas les classifications spéciales doivent faire partie d'une de nos catégories, par exemple les soumissions informes. Ceci n'a pas été fait dans tous les cas et la classification a dû nécessairement être arbitraire. Toutefois, un renvoi a été fait à l'égard d'une catégorie où cette méthode affecte le nombre de façon significative.
44. Règles de soumission du Bureau de soumissions déposées du Québec, chapitre D-1.
45. Transcription, p. 3139-43.

46. Témoignage de M. R.G. Clarke, transcription, p. 4402.
47. *Ibid.*, p. 4363-64.
48. Règles et règlements de l'*Alberta Bid Depository*, art. 80.

CHAPITRE VI

RETRAITS DES SOUMISSIONS

Qu'après la clôture du dépôt, il n'y ait aucune modification aux soumissions est l'essentiel d'un bureau: le soumissionnaire inquiet de son offre n'a de seul recours que de la retirer. Presque tous les bureaux de soumissions qu'a pu étudier la Commission, permettent le retrait de 2 à 24 heures avant la fermeture du dépôt prévue par le demandeur d'offres.

Dans la plupart des cas, le retrait est permis parce qu'il faut un moyen de libérer l'entrepreneur qui a commis une erreur grossière ou sérieuse. Monsieur S.D.C. Chutter, directeur exécutif de l'Association canadienne de la construction, s'exprime ainsi à cet égard, à la page 93 du Livre vert:

"En règle générale, le maître d'ouvrage n'a pas intérêt à obliger un entrepreneur à respecter une soumission si elle contient une grave erreur. Si l'entrepreneur a commis une erreur - et la compilation des lots d'une offre en fait de construction étant une chose complexe - si l'erreur donc qui peut avoir des conséquences graves est incluse et que l'entrepreneur la découvre plus tard, avant l'adjudication du contrat, l'obliger à maintenir son offre et lui faire mettre son entreprise en route avec une perte sérieuse prévisible est une façon regrettable de concevoir un contrat; les maîtres d'ouvrage qui ont de l'expérience l'admettent, y compris le gouvernement fédéral.

Parallèlement, dans le cas de l'entrepreneur général, il sait très bien que si un sous-traitant lui remet une soumission qui comporte une erreur dans la contre-vérification, il ne

gagnera rien à maintenir cette soumission à un prix qui, dirons-nous, entraîne dès le début une perte de 10 p. 100 pour le sous-traitant.

. . .

Je crois qu'il faut insister sur le fait que les retraits ne sont pas nécessairement une mauvaise chose en soi, qu'il s'agisse de la soumission d'un entrepreneur général destinée à un maître d'ouvrage ou de celle d'un sous-traitant à un entrepreneur général. Ces retraits sont salutaires et agissent comme une soupape de sécurité puisque, en fait, les soumissions fautives peuvent être retirées avant que les différentes parties impliquées n'en pâtissent. . . ."

Plusieurs personnes du milieu de la construction ont avoué que le retrait est utilisé à des fins autres que celles qu'il devait servir. Ainsi on a utilisé le retrait afin de soumettre des offres sans les étudier de façon adéquate au préalable: si la soumission indique un prix bas se rapprochant des autres, elle est maintenue; si elle s'en écarte, elle est retirée. Pour le prix des enveloppes, un soumissionnaire peut alors tirer profit du travail d'estimation fait par ses concurrents. Cette façon d'agir est décrite par M. H. Weizel, qui en 1970 était président du *Winnipeg Bid Depository Committee*, alors qu'il expliquait les motifs pour lesquels le bureau de soumissions tentait de policer les retraits. Il est cité à la page 97 du Livre vert:

"Selon moi, c'est parce que nous avons constaté que de nouveaux sous-traitants utilisaient le bureau de soumissions pour faire des offres et qu'ils les fixaient à l'aveuglette puisque, pour trois ou quatre travaux successifs, ils ont retiré leurs prix après les avoir déposés. Cette attitude nous est donc apparue irréfléchie car, dans ce domaine, normalement, on ne se rétracte pas."

Cité au même effet dans le Livre vert, M. E.R. Riley qui était directeur du *Ontario General Contractors Association* témoignait ainsi en 1970:

- "Q. En qualité d'entrepreneur général, à quelle fin, croyez-vous, sert la période de désistement non pénalisé?
- R. Elle permet au sous-traitant qui a fait une soumission d'un prix peu élevé de réviser celle-ci, et, si elle est trop basse, de la retirer.
- Q. Si elle est trop basse par rapport à quoi?
- R. Par rapport à ses concurrents. C'est le seul critère auquel on puisse se référer; si leur soumission s'élève à \$100,000 et la mienne à \$75,000, elle est trop basse. C'est ce qui se produit - On ne réalise pas 25 p. 100 de profit dans cette industrie.

Grâce au bureau de soumissions, les soumissionnaires peuvent proposer leurs services et présenter leurs offres. La plupart d'entre eux, des sous-traitants, remettent des soumissions rationnelles et bien préparées; toutefois, en raison de la structure du bureau de soumissions, on trouve des soumissionnaires qui, en fait, présentent des offres sans avoir au préalable établi une marge de remise bien étudiée et une classification véritable dans ce sens. Ils soumissionnent tous les travaux pour lesquels il y a appel d'offres, mais pour le faire en bonne et due forme, il faudrait une équipe composée tout au plus de trente-cinq évaluateurs environ; ils ne consacrent donc pas assez de temps à la fixation de la marge de remise et du prix de l'entreprise, ainsi qu'à l'évaluation de l'exécution proprement dite.

- Q. Dans de telles circonstances, croyez-vous qu'ils comptent sur le droit de retrait pour se soustraire aux conséquences de leurs erreurs?
- R. Je crois qu'il y a des sociétés commerciales qui ont recours au désistement après avoir présenté des soumissions peu sérieuses, des soumissions vraiment peu étudiées."¹

Pour bien comprendre le retrait des soumissions, peu importe le motif, il faut voir comment les renseignements sur les prix se propagent rapidement à tous les soumissionnaires après la clôture des soumissions. Sans ces renseignements, une entreprise présentant une soumission fondée sur une estimation très rapide n'aurait aucune façon de la vérifier à l'égard des soumissions préparées avec soin, et une entreprise qui aurait préparé sa soumission de façon sérieuse n'aurait aucune raison de soupçonner erreur d'estimation. Dans son mémoire présenté à la Commission, l'Association canadienne de la construction propose que l'échange de renseignements quant aux prix après la clôture des soumissions constitue une façon normale d'agir:

"Il n'y a rien de mal à ce que les sous-traitants discutent entre eux des soumissions qu'ils ont déposées au Bureau. La discussion a lieu après le dépôt. Quel candidat à un examen ne discute de ce qui s'est passé après avoir complété son cahier? Il n'y a aucun doute qu'après les avoir présentées, les entrepreneurs généraux parlent eux aussi de leurs soumissions. Tous ces gens doivent le faire afin de déterminer (ou pour le moins tenter de déterminer) s'ils n'auraient pas commis une erreur."²

De fait, les bureaux de soumissions fournissent l'occasion aux entrepreneurs de métier ainsi qu'aux sous-traitants de retirer leurs soumissions. Lorsque les offres sont faites en dehors d'un bureau, les soumissions sont

présentées, habituellement, à la dernière minute et les soumissionnaires ne jouissent pas du temps requis pour connaître leur position relative quant aux prix. De plus, lorsqu'un entrepreneur apprend que sa soumission était beaucoup plus basse que celle des autres soumissionnaires, il est libre de la modifier.

Juridiquement, les bureaux de soumissions ne créent pas le droit de retrait, ils ne font que le reconnaître. Selon le droit des obligations, un soumissionnaire est libre de retirer sa soumission tant et aussi longtemps qu'il n'a pas été avisé qu'elle avait été acceptée, et habituellement, cette acceptation comporte comme condition que l'entrepreneur principal se verra accorder le marché. Toutefois, dans la mesure où les bureaux de soumissions favorisent les retraits, la question n'est pas de savoir si les règles des bureaux ne font que reconnaître les droits existants mais bien de déterminer si elles restreignent le droit au retrait.

La plupart des bureaux de soumissions ne tentent pas de vérifier les motifs des retraits. Dans la plupart des cas, les règles concernant les retraits ne font qu'établir la période de temps durant laquelle ils pourront ce faire et dire qui doit donner avis aux entreprises qui étaient les destinataires de la soumission retirée. Ainsi, le bureau de soumissions du Nouveau-Brunswick prévoit les directives suivantes à cet égard:

"Les soumissions ne peuvent être retirées que jusqu'à trois heures avant la clôture des soumissions des entrepreneurs généraux et avis du retrait doit être donné avant la clôture des soumissions des entrepreneurs généraux. Il incombe au soumissionnaire d'établir qu'il a fait son retrait en temps opportun. Les entrepreneurs spécialisés sont tenus d'aviser le bureau de soumissions, l'architecte ou l'ingénieur ainsi que tous les entrepreneurs généraux qui peuvent être affectés par sa décision de se retirer."³

Vers 1970, le *Toronto Sheet Metal Bid Depository* ne permettait pas les retraits sous peine de la confiscation des frais d'enregistrement de \$500. Nous ne savons pas si cette règle a été appliquée rigoureusement ni combien de temps elle a été en vigueur. Les règles de procédure du *Toronto Sub-Bid Depository* qui ont cours présentement et qui concernent les entrepreneurs spécialisés en tôlerie et en mécanique traitent du retrait comme d'un droit pourvu qu'il soit fait dans le temps imparti. Le tableau VIII fait voir qu'en 1974 les retraits par les entrepreneurs en tôlerie avaient considérablement diminué en nombre par rapport au grand nombre de ces retraits avant 1970.

Présentement, les règles du *British Columbia Construction Association Bid Depository* et du *Winnipeg Bid Depository*, parmi les grands bureaux de soumissions, ou bureaux de soumissions généraux, le *Hamilton Insulation Bid Depository*, un des bureaux secondaires, et le *Winnipeg Masonry Bid Depository* qui est un bureau auxiliaire, semblent traiter le retrait comme un privilège plutôt que comme un droit. L'article 9 des règles du bureau de soumissions secondaire d'Hamilton contient cette mise en garde:

"Tout abus quel qu'il soit des dispositions permettant le retrait sera jugé par le *Insulation Bid Depository Advisory Committee*."⁴

Toutefois, lorsque M. F.C. Whyte, administrateur du bureau, a été interrogé à cet égard, il n'a pu offrir aucune explication et ne se souvenait d'aucun cas où le règlement eut été appliqué.⁵ La surveillance des retraits est prévue aux règlements révisés le 1^{er} juillet 1974 du *Manitoba Masonry Contractors Bid Depository*. L'article 6 stipule, entre autres:

". . . Une soumission peut être retirée lorsqu'elle n'est pas conforme aux règles ou encore si le soumissionnaire peut établir qu'il a commis une erreur et qu'il peut la démontrer."

TABLEAU VIII

RETRAITS

BUREAU (SPÉCIALITÉ)	PÉRIODE	% DES RETRAITS DES MOINS-DISANTS		
		# d'appels	Retraits	%
<i>Ottawa Valley Bid</i>				
<i>Depository **</i>				
Mécanique	1973	69	4	5.8
Electricité	1973	67	7	10.4
Plâtrage	1973	45	3	6.7
Acoustique	1973	29	1	3.4
<i>Toronto Sub-Bid</i>				
<i>Depository ***</i>				
Tôlerie	1968	231	21	9.1
Isolation	1968	223	28	12.6
Réfrigération	1968	73	5	6.8
<i>Sheet Metal and Air</i>	1974	119	6	5.0
<i>Handling Group</i>				
<i>Masonry Contractors</i>	sept.'74	63	8	12.7
<i>Association of</i>	janv.'75			
<i>Manitoba</i>				

Source: Rapports écrits: O.V.B.D.
 Projets 1973: *Toronto Sub-Bid*
 Projets 1968: *Toronto Sub-Bid*
 Projets 1974: *Masonry Contractors*
 (9/74 à 1/75) *Association of Manitoba*

*Voir page suivante.

**

*Tous les appels d'offres n'y figurent pas, seulement ceux qui ont quelque rapport avec les retraits des moins-disants. Les chiffres de l'O.V.B.D. ne comprennent pas les appels d'offres où il n'y eut qu'un seul soumissionnaire, cas les plus fréquents de notre omission, et les cas où les entrepreneurs principaux ont soumissionné à eux-mêmes. Ces deux raisons expliquent pourquoi 16 de 20 appels d'offres ont été omis à l'égard des métiers couverts dans le tableau.

**Des soumissions venant en deuxième lieu ou plus haut quant aux prix expliquent trois autres retraits. Les chiffres pour les métiers moins importants ne sont pas inclus dans ce calcul; il y eut, toutefois, un retrait d'un moins-disant entrepreneur en peinture.

***En 1968, 23 autres retraits eurent lieu aux bureaux de soumissions spécialisés de Toronto, ainsi: 15 soumissions retirées venaient en second lieu ou plus haut ou n'indiquaient pas de prix; 7 retraits multiples étaient parmi les soumissions les plus basses, et une soumission "scindée" n'a pas été incluse dans le tableau. Le *Sheet Metal and Air Handling Group* avait indiqué pour 1974, un autre retrait multiple, d'une soumission qui était la plus basse.

D'après le mémoire de la *Masonry Contractors Association of Manitoba Inc.*, il y eut six retraits en vertu de cette règle sur un total de 105 projets, quatre de ceux-ci provenant d'erreurs d'estimation et un, d'une erreur de calcul.

Les règles du *Vancouver and Lower Mainland Bid Depository* avaient prévu une disposition permettant d'enquêter sur les retraits et celle-ci fut reportée dans les règles du *British Columbia Construction Association Bid Depository*. A l'heure actuelle, en Colombie-Britannique, l'article 5 e) des règles de procédure veut que:

" . . . Tous les retraits seront soumis à une enquête. S'il est établi que ce retrait a été fait pour un motif injustifiable, il sera considéré comme une violation entraînant une amende, . . ."

Au dire de l'ancien et de l'actuel administrateurs du bureau de soumissions, chaque retrait a été soumis à une enquête et aucun n'a été jugé comme violant le règlement.⁶ Selon les renseignements fournis par le *Vancouver and Lower Mainland Bid Depository*, après l'audition, chaque retrait est étudié ou du moins le bureau de soumissions reçoit-il un avis écrit de son retrait de la part de l'entrepreneur. Lorsque les motifs du retrait sont indiqués, ceux-ci sont acceptés comme monnaie courante par les membres du personnel du bureau. Pour la période du 1^{er} janvier au 25 août 1975, il y a eu 21 retraits dont 17 avis: 14 de ces avis faisaient mention d'une erreur dans la préparation des soumissions.

Le *Winnipeg Bid Depository* a également constitué un dossier des motifs de retrait. L'article 11.a) des règles de ce bureau prévoit:

" . . . Tout retrait d'une soumission par un sous-entrepreneur doit être expliqué par écrit au comité du bureau. Si le comité détermine que des soumissions irréfléchies sont la cause d'un grand nombre de retraits de la part d'un sous-entrepreneur en particulier, des mesures disciplinaires seront prises contre lui tel que le prévoit l'article 13 de ces règles."

En 1968, dans la plupart des cas, les raisons écrites soumises au bureau de soumissions de Winnipeg semblent informer le bureau que la soumission était retirée tout simplement. Il est clair que le bureau de soumissions de Winnipeg n'insiste pas afin qu'on lui fournisse les motifs des retraits. Là où un motif est mis de l'avant, il s'agit généralement d'une erreur dans la préparation de la soumission, sans qu'on offre plus de particularités quant à la façon dont l'erreur a pu se produire. Rares sont les cas où on a pu vérifier l'exactitude du motif allégué.

La seule mesure disciplinaire à l'égard de retraits prise par le bureau de soumissions de Winnipeg, en 1968, a été une suspension de trois mois à une entreprise qui a omis d'aviser l'entrepreneur général adjudicataire, du retrait de sa soumission.

Bien que les règles de soumissions du Bureau de soumissions déposées du Québec ne requièrent pas justification des retraits, son administrateur, M. G. Gagné, a entrepris d'établir les motifs ou raisons des retraits au moyen de visites faites par un membre de son personnel, à l'occasion de chaque retrait. Un rapport est préparé pour chacun et il établit la spécialité, le nom de l'entreprise qui s'est retirée, le prix de la soumission retirée, les prix de la plus basse et de la moyenne soumissions, le nombre de soumissions reçues et les motifs allégués. Des rapports préparés au cours des dernières années ont été examinés par la Commission; ils font voir que les motifs les plus fréquents se rapportent à une incertitude quant aux prix ou quant à la disponibilité soit de la main-d'oeuvre, des matériaux, ou d'une partie des travaux qui devait être laissée à la sous-entreprise. Avoir oublié, pour une raison quelconque, qu'une partie des travaux devait être laissée au soin d'une spécialité, a probablement été le motif le plus fréquemment invoqué. Aussi, une entreprise a pu ne tenir compte que d'une couche de peinture alors qu'on en demandait deux ou encore n'avoir point calculé le coût du transport de la main-d'oeuvre lorsqu'il s'agissait d'un chantier éloigné, ou même d'avoir oublié un ou plusieurs murs du bâtiment.

Comme dans le cas des autres bureaux de soumissions, il est utile de répéter en discutant des raisons mises de l'avant au B.S.D.Q. que les motifs n'ont été divulgués qu'après les retraits. Il semble aisé toutefois de conclure que ce qui a déclenché le retrait serait la connaissance acquise des prix des autres soumissionnaires. On tente en somme de justifier sa conduite. Il est fort douteux que les membres du personnel du bureau de soumissions ou encore la Commission puisse établir si les motifs allégués constituent les véritables déterminants des divergences entre les prix des soumissions retirées et ceux des soumissions qui ont été maintenues. Cela ressort d'ailleurs des réponses de M. G. Gagné, administrateur du B.S.D.Q.:

"Q. . . . On peut toujours invoquer un motif quelconque pour un retrait, mais est-ce que ces motifs de retrait ont une certaine validité, . . .

R. . . . Mais, il y a une façon . . . d'analyser la concordance des données, des raisons; c'est dans nos plaintes; . . . le plus gros pourcentage de retraits, c'est pour des documents imparfaits, une soumission non complète. Si on va aux plaintes, la majorité des plaintes techniques sont des plaintes de soumissions incomplètes. Entre retirer sa soumission et aller à la discipline, le soumissionnaire a choisi librement de le faire. . . ."7

Monsieur Gagné soutient donc que la majorité des soumissions retirées sont incomplètes et en conséquence contreviennent aux règles du bureau de soumissions; si on ne les retirait pas, on pourrait loger à leur encontre des plaintes et les plaignants auraient gain de cause.

Une étude attentive des motifs allégués dans les dossiers de visites révèle qu'un très petit nombre des soumissions sont incomplètes si on se reporte aux exigences des règles du B.S.D.Q.

Plusieurs questions quant au coût aux consommateurs de cette disposition qui permet les retraits envisagée à la lumière d'autres règles du B.S.D.Q. et la possibilité d'obtenir des renseignements quant aux prix par l'intermédiaire du milieu des métiers surgissent dans bon nombre de cas, en raison même des motifs allégués:

1. La soumission retirée, dont le prix de l'ordre de \$15,000 était d'environ moitié du prix de la soumission qui la suivait. Le motif allégué dans ce cas était: ". . . [nom de l'entrepreneur qui se retirait] nous avise qu'eux et leur évaluateur ont vérifié tous les chiffres et n'ont rien trouvé."

2. La soumission retirée, dont le prix était de l'ordre de \$85,000, était de \$14,500 plus basse que la soumission qui venait en second lieu. Les motifs allégués pour le retrait étaient à l'effet que dans l'estimé on avait oublié d'inclure un item d'une valeur de \$8,000. S'il y avait eu moyen pour le bas soumissionnaire qui s'est retiré d'ajouter cette somme de \$8,000 à sa soumission, le résultat eut été une économie de l'ordre de \$6,500 réalisée par le maître d'ouvrage.
3. D'un échantillonnage de cinquante-huit cas de retraits analysés par la Commission, il y avait six cas similaires à celui qui est présenté au paragraphe 2 ci-dessus. La valeur des soumissions retirées plus la valeur établie du travail oublié était d'environ \$57,000 de moins que le prix de la soumission qui la suivait immédiatement.
4. Les règles exigent que si l'entreprise veut retirer sa soumission dans le cas d'un ou de plus d'un entrepreneur principal, elle doit la retirer dans tous les cas.

Dans l'espèce en cause, le motif allégué du retrait était que l'entreprise avait décidé de retirer sa soumission à l'égard d'un entrepreneur général en particulier. La soumission retirée était d'un prix de l'ordre de \$50,000 et était de \$10,000 en moins que la soumission qui la suivait immédiatement.

Tous ces exemples ont en commun que dans chaque cas où le soumissionnaire a retiré sa soumission, il était disposé à entreprendre le travail à moins cher que les autres soumissionnaires s'il avait eu corrigé sa soumission. L'absence des données comparables provenant d'autres bureaux de soumissions n'a pas permis l'analyse des retraits sous cet aspect.

Un autre genre de motif de retraits que les entreprises ne sont pas appelées à divulguer est décrit au Livre vert:

"Il ressort que le droit de retrait, outre qu'il encourage les offres irréfléchies, favorise la collusion. Les retraits sont permis à un moment où les soumissionnaires sont au courant de leurs offres mutuelles et parfois, ils doivent être tentés de pousser le moins-disant à se désister. M. Riley a fait la déclaration suivante:

'Q. . . . Donc, si je me fie à ce que vous dites, j'ai raison de conclure que les soumissionnaires spécialisés connaissent les prix au moment où ils ont encore le droit de se désister?

R. C'est exact.

Q. Savez-vous alors si les entrepreneurs spécialisés se réunissent et se concertent pour savoir si le moins-disant devrait se désister ou quelque chose du genre?

R. Je n'ai jamais eu directement connaissance de pareille chose.

Q. En avez-vous eu connaissance de façon indirecte?

R. Nous avons eu vent qu'en certaines occasions des gens ont discuté des prix, mais je suppose que cela n'allait pas jusqu'à établir qu'un soumissionnaire devait se désister.

Q. Je vois.

R. Nous disposons de moyens pour cela.

Q. Que voulez-vous dire, monsieur Riley, je ne vous suis pas très bien?

R. Tant que vous avez un groupe de personnes connues, un nombre précis de personnes et que ce nombre est connu de tout le monde et qu'il ne peut changer d'aucune façon, vous avez alors créé un climat qui favorise l'entente.

Q. Croyez-vous que le privilège du retrait sans pénalité contribue à créer le climat que vous venez de décrire?

R. Cela certes y contribuerait."⁸

Aucun des témoins devant la Commission n'a pu se souvenir de cas de retraits résultant de complicité ou d'une forme de pression exercée sur le moins-disant.

Le règlement de la *Masonry Contractors Association of Manitoba* déposé à l'audition contient une disposition qui, à sa face même, semble encourager des pressions sur les bas soumissionnaires pour qu'ils effectuent un retrait:

" . . . toute soumission en dessous de l'estimé des coûts du plus bas soumissionnaire parmi les membres de la Corporation qui ont présenté une soumission sera reconnue comme étant en deçà de l'estimé du coût de la construction pour les fins de l'avis à être donné à tous les intéressés à l'effet que la soumission doit être jugée comme étant irréfléchie ou comme comportant une erreur."⁹

Cependant, l'avocat pour l'Association a avisé la Commission que bien que cette disposition ait fait partie de la première publication des règlements du bureau, elle avait été supprimée à la suite de commentaires défavorables de fonctionnaires supérieurs du Bureau de la politique de concurrence, lorsqu'on leur demanda d'exprimer une opinion sur le règlement.¹⁰

La règle concernant les retraits du bureau de soumissions de Windsor constitue un aspect distinctif de ce bureau. En vertu de la pratique adoptée par ce bureau, les enveloppes contenant les soumissions sont ouvertes peu après la clôture du bureau. Cette règle veut :

"(15) d) Par la suite, les enveloppes vertes seront ouvertes et leur contenu révélé en présence de toutes les personnes intéressées; entrepreneurs ayant présenté des soumissions, architectes, ingénieurs, ou leurs représentants dûment désignés.

e) A ce moment, il faut accorder une période d'une heure ou moins à tous les soumissionnaires afin qu'ils dénoncent leur intention de soit

(1) maintenir leur soumission en vigueur, ou

(2) retirer leur soumission.

Au cours de cette période d'une heure aucun soumissionnaire ne pourra communiquer avec qui que ce soit qui serait à l'extérieur de la pièce où l'ouverture des soumissions a lieu.

Si un soumissionnaire:

(1) Laisse la pièce sans dénoncer son intention au préalable

ou

(2) N'en arrive pas à une décision,

alors la soumission présentée sera tenue comme demeurant en vigueur.

f) La soumission ne peut être modifiée ou resoumise en aucun cas."

Ce genre d'arrangement peut créer une ambiance dans laquelle des pressions peuvent être exercées à l'égard des entreprises qui ont présenté des soumissions estimées comme étant excessivement basses par les autres soumissionnaires.

Une question se soulève à l'égard des retraits quant à leur importance numérique jaugée à l'égard de quelques champs d'activités du bureau de soumissions. S'appuyant sur l'acquis au O.V.B.D., son administrateur, M. G. Collins, a déclaré:

" . . . Il y eut seize soumissions retirées et quatorze jugées informes. Ainsi, si vous établissez le pourcentage, il est infime. Le nombre de soumissionnaires fut de 5,935 et le nombre de soumissions, 1,136."11

Dans son mémoire à la Commission, le Bureau de soumissions déposées du Québec¹² de même que les bureaux de soumissions secondaires de Vancouver¹³ jaugent ainsi l'importance relative des retraits. Nous croyons que la meilleure façon de juger les retraits est d'établir une comparaison entre le nombre de soumissions retirées qui sont basses utilisant le pourcentage du nombre total des basses soumissions ou des projets. Cette autre façon est plus significative puisque c'est au niveau des basses soumissions qu'a lieu le plus grand nombre de retraits et que ce n'est que rarement qu'une soumission retirée est autre qu'une basse soumission. Evidemment une entreprise qui a présenté une soumission à prix fort par rapport à l'ensemble des autres soumissions, n'a aucun intérêt à la retirer. En sus, ce ne sont que les retraits de basses soumissions qui influent sur le marché.

L'expérience de divers bureaux de soumissions à l'égard des retraits est résumée au tableau VIII. En étudiant ce tableau, il est bon de considérer tout d'abord les retraits par les entrepreneurs mécaniciens qui ont utilisé l'*Ottawa Valley Bid Depository*. Pour soixante-neuf projets où des entrepreneurs mécaniciens ont soumissionné, la plus basse soumission a été retirée dans quatre cas, soit à l'égard de 5.8 pour cent des projets. Dans la

plupart des cas, mais non dans tous, c'est la plus basse soumission qui a été retirée. Ce sont ces retraits qui sont indiqués au tableau puisque c'est dans les cas d'appels d'offres pour ces spécialités que le maître d'ouvrage a dû se voir privé de l'avantage de la basse soumission. Les cas de retraits d'autres que de la basse soumission sont discutés aux renvois au bas du tableau. Le tableau omet aussi les retraits multiples de la basse soumission, c'est-à-dire là où la plus basse, la deuxième plus basse et quelquefois la troisième plus basse des soumissions sont retirées. Puisque le nombre des retraits des basses soumissions est mis en regard du nombre des projets au tableau, un seul retrait est indiqué là où il y a des retraits multiples de basses soumissions. La fréquence de ces cas est également discutée aux renvois. Par exemple, compte tenu des retraits multiples de basses soumissions, il y eut huit retraits au *Toronto Refrigeration Sub-Bid Depository*, où les trois plus basses soumissions furent retirées en un cas et les deux plus basses, dans un autre. Cette façon de procéder pour l'élaboration du tableau VIII a pour effet de réduire le nombre de retraits dans le cas du *Toronto Sub-Bid Depository*, en 1968, si on compare ce nombre à celui qui apparaît au tableau V-1 du Livre vert.

Les pourcentages de retraits de basses soumissions au tableau VIII semblent élevés en comparaison de ce qui se produit à d'autres bureaux de soumissions pour lesquels les données n'étaient pas suffisamment complètes pour permettre une mise en tableau. Dans le cas du bureau de soumissions d'Edmonton, des données incomplètes, pour 1968, suggèrent que le retrait des basses soumissions s'est opéré dans environ cinq pour cent des cas,¹⁴ et entre deux et demi et trois et demi pour cent des appels d'offres aux spécialités assujetties au B.S.D.Q.¹⁵ L'assujettissement réfère aux exigences du code du B.S.D.Q. Dans son mémoire à la Commission, à l'égard du chapitre F, "Retraits de soumissions", le B.S.D.Q. déclare: "que les documents de soumission l'autorisent ou non, le restreignent ou non, le droit de retrait du soumissionnaire existe en tout temps lorsque sa soumission est destinée à un entrepreneur principal. Ce droit de retrait ne s'applique pas lorsque la soumission est destinée directement au propriétaire."

VI RENVois

1. Livre vert, p. 97.
2. Mémoire de l'Association canadienne de la construction, p. 11.
3. Règlement du Bureau de soumissions du Nouveau-Brunswick, art. 12.
4. *Hamilton Insulation Bid Depository*, règle 9.
5. Transcription, p. 1920-23.
6. Témoignages de MM. J.W. Bishop et W. Shaw, transcription, p. 925-29.
7. Transcription, p. 4151-55.
8. Livre vert, p. 98.
9. Règlement de la *Masonry Contractors Association of Manitoba Inc.*, article 45.(2) d).
10. Transcription, p. 3290.
11. *Ibid.*, p. 531.
12. Mémoire du Bureau de soumissions déposées du Québec, p. 61.
13. Transcription, p. 1041-42.
14. En 1968, il y eut 101 projets comportant 1,621 appels d'offres distincts aux corps de métier, acheminés par le bureau des soumissions d'Edmonton. On présume que les retraits n'ont pas eu lieu seulement lorsqu'il n'y avait qu'une seule soumission, ce qui fut le cas pour 176 appels d'offres aux entrepreneurs spécialisés. Sur les 1,445 appels d'offres

qui restent, il y eut 85 retraits, ce qui équivaut à 5.9 pour cent. Tenant compte des retraits multiples et des retraits de soumissions qui n'étaient pas les plus basses, cet estimé est arrondi à cinq pour cent. (Source: rapports écrits.)

15. Pour la période du 1^{er} octobre 1971 au 30 septembre 1973, 11,902 appels d'offres sont faits par l'intermédiaire du B.S.D.Q. Au cours de cette période, il y eut 201 retraits. (Source: mémoire du B.S.D.Q., p. 61.) Selon le témoignage de M. G. Gagné, (Transcription, p. 2716), les retraits étaient permissibles en vertu des règles dans environ la moitié des cas, là où les maîtres d'ouvrage n'agissaient pas comme leur propre entrepreneur principal. Le nombre des retraits représente donc 3.6 pour cent des appels d'offres aux entrepreneurs spécialisés à l'égard desquels le retrait fut permis. Ce chiffre serait de l'ordre de près de trois pour cent en tenant compte de tous les facteurs touchant les retraits des soumissions basses valables.

CHAPITRE VII

NOMBRE DE SOUMISSIONNAIRES

Une des questions mise à l'étude au cours de cette enquête a été le nombre des soumissions concurrentielles présentées aux bureaux lors d'appels d'offres. Comme on l'a vu, l'accès aux bureaux ne présente aucune difficulté aux entrepreneurs spécialisés et l'élément concurrence n'est pas un facteur déterminant au critère quant à l'admission d'un corps de métier à un bureau de soumissions. En d'autres mots, le "plus ou moins" de la concurrence n'a pas semblé avoir une influence quelconque sur les dirigeants des politiques des bureaux de soumissions.

A cet égard, il faut tenir compte également des politiques des bureaux de soumissions quant au nombre des soumissionnaires. Généralement, les entrepreneurs principaux doivent avoir recours aux bureaux dès qu'il y a au moins une soumission. Au Québec et en Nouvelle-Écosse, toutefois, le maître d'ouvrage a le choix s'il n'y a qu'une soumission.¹ Mais en Nouvelle-Écosse la seule soumission étant refusée, l'entrepreneur principal choisi par le maître d'ouvrage est libre de traiter hors le bureau tandis qu'au Québec, le maître d'ouvrage rejetant la soumission unique, il faut faire un nouvel appel d'offres par le truchement du bureau de soumissions. De plus, si le B.S.D.Q. ne reçoit qu'une seule soumission, le soumissionnaire en cause est avisé qu'il peut la retirer.² Le motif de cette mesure est que le soumissionnaire ne doit pas encourir le risque de faire connaître sa soumission advenant que le maître d'ouvrage décide de la mettre de côté.

Au moment de l'audition à Halifax, le ministère des Travaux publics de la Nouvelle-Écosse tentait de négocier avec la *Nova Scotia Construction Association* en vue de faire changer les règles de procédure du bureau de soumissions. Une des modifications recherchées était que

l'entrepreneur principal ne soit tenu d'accepter une soumission à moins qu'il n'y ait au moins trois soumissionnaires.³ Le tableau X démontre que le nombre de soumissionnaires utilisant le bureau des soumissions de la Nouvelle-Écosse est plutôt limité, ce qui porte à croire que le souci du ministère provincial des Travaux publics est fort bien fondé.

Plusieurs témoins furent interrogés sur le nombre de soumissions qu'ils estimaient adéquat pour assurer concurrence. Bien que certains d'entre eux aient insisté sur le fait que plusieurs facteurs outre le nombre jouaient un rôle important dans la détermination du degré de concurrence, ils ont convenu qu'à tout prendre et si seul le nombre de soumissionnaires était envisagé, de trois à six soumissionnaires serait le bon nombre.⁴ Le manuel des soumissionnaires préparé à l'usage de ses membres par la *Mechanical Contractors Association of Ontario*, veut que le degré de concurrence mesuré par l'écart entre le moins-disant et la soumission moindre venant en deuxième lieu, augmente en proportion du nombre des soumissionnaires.⁵ Ignorant l'évaluation des coûts faite par les soumissionnaires, qui permettrait d'apprécier les marges de bénéfices sur lesquelles ils s'appuient, on doit s'en remettre au vague indicateur de concurrence utilisé dans le manuel. Il est raisonnable de s'attendre à ce que, sur un nombre de projets, au fur et à mesure que la marge entre le prix du plus-bas soumissionnaire et celui du suivant diminue, les entreprises désireuses d'être adjudicataires établiront une marge bénéficiaire dégressive.

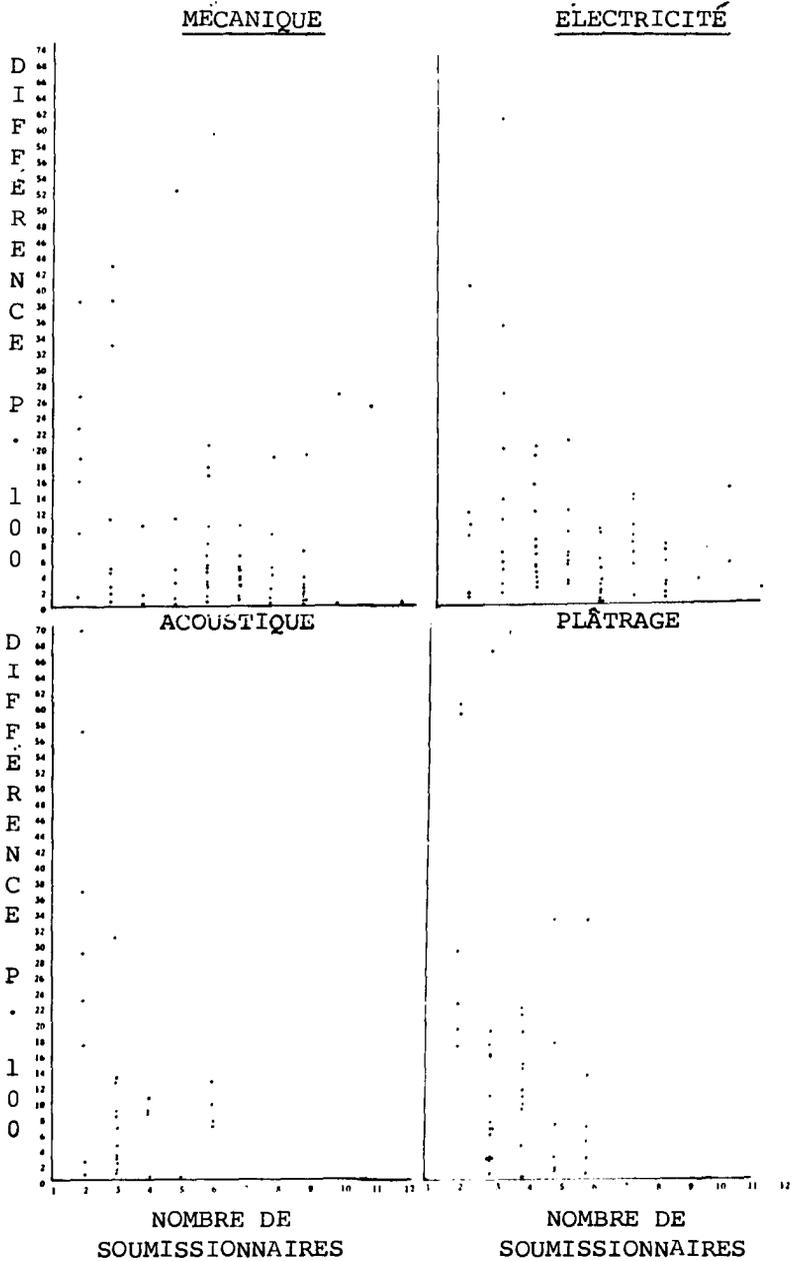
Les renseignements fournis par l'*Ottawa Valley Bid Depository* ont été utilisés afin de sonder les rapports entre le nombre des soumissionnaires et l'écart entre le prix du moins-disant et du deuxième moins-disant. Les résultats de ce sondage sont illustrés dans le graphique A. Bien que le motif soit irrégulier, l'écart est vu diminuant sensiblement dès que le nombre de soumissionnaires dépasse deux ou trois. De toute façon il n'y a aucun rapport linéaire net entre le degré de concurrence et le nombre de soumissionnaires.⁶

Les tableaux IX à XII indiquent la répartition du nombre des soumissionnaires telle qu'elle fut fournie par divers bureaux de soumissions. La Nouvelle-Écosse offre un exemple frappant d'un cas où régulièrement le

GRAPHIQUE A

NOMBRE DE SOUMISSIONNAIRES ET POURCENTAGE
DE DIFFERENCE ENTRE LES MOINS-DISANTS
ET LES SECONDS MOINS-DISANTS

Ottawa Valley Bid Depository, 1974



Source: Renseignements fournis à
la Commission par l'Ottawa
Valley Bid Depository.

TABLEAU IX
 RÉPARTITION DU NOMBRE DES SOUMISSIONS
 BUREAU DES SOUMISSIONS D'EDMONTON
 1968

MÉTIER	NOMBRE DE SOUMISSIONS						TOTAL
	1	2	3	4	5-7	8+	
Murs rideaux	3	2	2	1			8
Verre & Vitrage	22	22	9	10	3		66
Fenêtres spéciales	10	26	11	6	6		59
Ascenseurs & Escaliers mécaniques	2	6	7				15
Appareils de contrôle automatique de la température	14	20	34	3			71
Réfrigération	5	6	6	3	4		24
Gicleurs	1	10	7	1			19
Systèmes audiophoniques	4	17	21	4	2		48
Communications	3	3	3				9
Cheminées & Incinérateurs	2	6	16	2			26
Maçonnerie	1	3	4	6	42	31	87
Éléments de Structure métalliques	9	10	6	9	22	4	60
Armatures métalliques	13	10	15	9	22	15	84
Bois-ouvrés	8	12	15	22	20	2	79
Couvertures & Solins	2	8	19	26	33	1	89
Devantures & Entrées	8	4	13	7	6		38
Carreaux acoustiques	1	9	15	11	23		59
Enduits muraux spéciaux	16	16	10	3	2		47
Peinture	8	12	22	18	25	5	90
Revêtement souple de planchers	2	4	14	14	33	2	69
Carrelage, Terrazzo & Marbre	5	8	15	17	26		71
Revêtement (parquet) ininterrompu	9	4	10	5	1		29
Lattage, Enduit & Stuc	12	8	7	7	24	4	62
Pose de tapis	1	6	7	13	18		45
Mécanique	3	11	9	14	39	19	95
Électrique	1	6	11	13	39	22	92
Tôlerie	3	5	8	8	31	37	92
Isolation	8	7	14	12	42	5	88
TOTAL	176	261	330	244	463	147	1621

Source: Rapport écrit fait au Directeur par l'Alberta Bid Depository Ltd.

TABLEAU X
RÉPARTITION DU NOMBRE DES SOUMISSIONS
NOVA SCOTIA BID DEPOSITORY
(février 1973 à février 1975)

MÉTIER	NOMBRE DE SOUMISSIONS							TOTAL
	1	2	3	4	5	6	7	
Mécanique	20	17	7	3	5	1	1	54
Électrique	9	15	13	3	3	3	2	48
Gicleurs	11	10	3					24
Autres*	131	150	82	26	8			397
TOTAL	171	192	105	32	16	4	3	523

Source: Renseignements fournis à la Commission par le *Nova Scotia Bid Depository*.

*Tous les métiers ou spécialités spécifiés par les responsables de la conception peuvent soumissionner par le truchement du *Nova Scotia Bid Depository*. A l'égard de certains projets, le nombre de spécialités inclus sous "Autres" peut être élevé.

TABLEAU XI
RÉPARTITION DU NOMBRE DES SOUMISSIONS
OTTAWA VALLEY BID DEPOSITORY
1973

MÉTIER	NOMBRE DE SOUMISSIONS							TOTAL
	1	2	3	4	5-7	8-10	11+	
Mécanique	1	7	7	5	29	21	3	73
Electrique	4	5	11	11	31	12	2	76
Plâtre (plâtrage)		4	13	15	13			45
Acoustique	7	8	10	5	6			36
TOTAL	12	24	41	36	79	33	5	230

Source: Renseignements fournis à la Commission par l'*Ottawa Valley Bid Depository*.

TABLEAU XII
 RÉPARTITION DU NOMBRE DES SOUMISSIONS
 SUIVANT UN ÉCHANTILLONNAGE
 BUREAU DE SOUMISSIONS DÉPOSÉES DU QUÉBEC
 1973

MÉTIER	NOMBRE DE SOUMISSIONS											TOTAL
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
ABITIBI												
Mécanique	6	15	3	1	1							26
Électrique	6	4	6	3	1							20
Autres	-	-	-									-
DRUMMONDVILLE												
Mécanique	3	7	7	1								18
Électrique	7	8	3		3	2	1					24
Autres	5	3	4									12
MONTREAL												
Mécanique	2	4	6	5	4	6	2					29
Électrique	1	3	4	3	5	1	1	1			1	20
Gicleurs	1		1			1						3
Autres	4	7	7	2	1	1						22
ABITIBI (SP)*												
Mécanique	10	3	10	5	2		1					31
Électrique	4	5	5	4	4							22
Autres					1							1
DRUMMONDVILLE (SP)*												
Mécanique	7	4	5		5	4		1	1			27
Électrique	4	4	4	3	2	4			1	1		23
Gicleurs							1					1
Autres	7	9	10	11	7	3	1	2	2		1	53
SPÉCIALITÉS												
Mécanique	3	7	2	6	2	2			2			24
Électrique	5	3	2	1			1					12
Gicleurs		1	1			1						3
Autres	1		1	1		1	1	1	1			7
TOTAL	76	87	81	46	38	26	9	5	7	1	2	378

Source: Renseignements fournis à la Commission par le Bureau de soumissions déposées du Québec.

*SP indique que la clôture des soumissions a eu lieu dans plus d'un bureau de soumissions.

nombre de soumissionnaires est petit: 69 p. 100 des fois il n'y a que deux (ou un seul) soumissionnaires et que trois ou moins, 89 p. 100 du temps. Ces chiffres suggèrent que les métiers du bâtiment sont fortement agglomérés en Nouvelle-Écosse. En d'autres parties du pays on perçoit souvent qu'il n'y a qu'un petit nombre de soumissionnaires. Quant au B.S.D.Q., l'échantillonnage indique qu'il n'y a eu qu'un ou deux soumissionnaires dans 44 p. 100 des appels aux spécialités. De plus, dans le cas de projets moindres comportant clôture en un seul bureau de soumissions, les chiffres correspondants sont de 67 p. 100 en Abitibi et 61 p. 100 à Drummondville. Généralement, il n'y a eu qu'un ou deux soumissionnaires dans 27 p. 100 des spécialités au Bureau des soumissions d'Edmonton. Au haut du tableau, cependant, dix métiers apparaissent comme n'entraînant qu'un petit nombre de soumissions: ainsi, il n'y a eu qu'un ou deux soumissionnaires dans 50 p. 100 des cas et trois soumissionnaires ou moins dans 84 p. 100 des cas. Au O.V.B.D., il y avait un ou deux soumissionnaires dans 16 p. 100 des cas, et trois ou moins dans 33 p. 100 des cas.

Bien qu'un climat concurrentiel ne saurait surgir que du nombre des soumissionnaires, le petit nombre de ceux-ci dans un grand nombre de cas fait poindre des doutes sérieux quant à savoir si l'on n'utilise pas les bureaux de soumissions là où l'on aurait profit à négocier quant aux prix ou quant à d'autres éléments.

VII RENVois

1. Règlements et règles de procédure du Bureau de soumissions de la Nouvelle-Écosse, art. 9 g).
2. Règles de soumission du Bureau de soumissions déposées du Québec:

"E-3 Soumission en nombre insuffisant

Lorsque, par l'effet d'une loi, d'un arrêté en conseil ou d'un règlement gouvernemental, un nombre minimum de soumissions est requis pour permettre l'adjudication du contrat, le B.S.D.Q. procède comme suit:

. . . .

- b) Si plusieurs soumissions sont reçues, mais en nombre insuffisant, le dépositaire établit le bordereau final de toutes les soumissions reçues et s'il constate une telle insuffisance, il en avise l'auteur de l'appel d'offres. Le dépositaire confirme cet avis par télégramme dans les deux heures qui suivent l'heure de clôture du dépôt de soumission.

Le donneur d'ordre peut alors exercer son droit d'accepter ou de rejeter lesdites soumissions.

Si le donneur d'ordre convient d'accepter ces soumissions, seuls les soumissionnaires concernés peuvent contracter, mais toujours conformément aux règles du présent Code. En cas de rejet, par le donneur d'ordre, le B.S.D.Q. remet les enveloppes blanches aux soumissionnaires, sans les ouvrir en ayant soin d'exiger les reçus estampillés et numérotés correspondants.

Si la remise immédiate n'est pas possible, il les envoie par courrier recommandé."

3. Lettre à la Commission datée le 10 février 1975, de M. D.J. Power, Sous-ministre des Travaux publics de la Nouvelle-Écosse.
4. Transcription, p. 52 et 117 (M. S.C. Ings); p. 226-27, 235-36 (M. G.W. Goodkey); p. 451-52 (M. D. Baldock); p. 544-45 (M. A.G. Bland).
5. *Mechanical Contractors Association, Toronto, Mechanical Contracting Methods Manual, 1969, p. 17-7:*

"Une analyse des soumissions pour une période, disons, d'une année, fera entrevoir bien des aspects intéressants à l'entrepreneur. Un de ceux là suggère que s'il avait été l'adjudicataire pour tous les projets où il a soumissionné, mais au prix de l'adjudication, il serait probablement en faillite. Une autre constatation est à l'effet que la marge des profits semble plus élevée lorsqu'il n'y a que deux à trois soumissionnaires que dans les cas où il y avait un plus grand nombre de soumissionnaires. Il pourra aussi se rendre compte du fait que plus il y a de soumissionnaires, plus la marge est petite entre la plus basse soumission et celle qui vient en deuxième lieu."

6. Des lignes de régression furent établies à même le pourcentage de différence entre la plus basse soumission et celle qui vient en deuxième lieu comme variables endogènes (représentées par P) et le nombre de soumissionnaires (indiqué par N), la valeur moyenne de la soumission et la variance de l'échantillon pour l'incidence du retrait de la basse soumission servant comme variables exogènes (explicatives). La valeur du projet telle qu'appréciée par la soumission médiane, n'a pas grande signification statistique: ce résultat ne

surprend pas eu égard à la variable exogène (expliquée). La variance de l'échantillon joue un rôle plus important dans l'appréciation statistique des métiers de la mécanique, de l'électricité mais non des carreaux acoustiques. Ainsi, le pourcentage de différence entre le montant de la basse soumission qui est retirée et celle qui est la suivante par ordre de prix, était en moyenne plus grand que le pourcentage de différence entre la soumission basse demeurant et celle qui la suivait immédiatement. Le nombre des soumissionnaires a, suivant les normes usuelles, maintenu sa signification statistique dans tous les cas. Toutefois, cette conclusion est affaiblie du fait de la relation non-linéaire entre P et N. Afin de tenir compte de l'importance probablement moins grande du nombre des soumissionnaires au fur et à mesure où leur nombre augmente, N a été inversi ainsi ($1/N$). Le résultat de cette inversion a été une augmentation marquée (de l'ordre de 40 p. 100) pour "t" dans la mesure de la signification statistique, sauf pour les électriciens où il y a eu une légère diminution. Une vue de la dispersion sur les graphiques (non reproduits) pour P et $1/N$ démontre que la transformation de N a eu pour effet de faire disparaître la non-linéarité mentionnée plus tôt, mais qu'on peut moins s'appuyer sur le test de la signification statistique en raison de l'hétéroscédasticité du terme d'erreur.

CHAPITRE VIII

APPRÉCIATION DES EFFETS DES BUREAUX DE SOUMISSIONS SUR L'INTÉRÊT PUBLIC ET RECOMMANDATIONS

Il ressort clairement des chapitres précédents que non seulement les bureaux de soumissions ont des traits en commun, mais aussi qu'ils présentent d'importantes différences. Certaines des différences proviennent, semble-t-il, de la volonté de certaines des associations d'aller au-delà de leur objectif qui est de prévenir les négociations de prix après que les soumissions ont été présentées. D'autres différences proviennent de moyens différents employés pour atteindre le même but comme c'est le cas, notamment, pour les procédures d'évaluation des soumissions. Certains bureaux de soumissions se distinguent par la façon dont ils choisissent les projets qui passent par leurs soins. Ce n'est qu'en considérant la nature et la portée des traits qu'ils ont en commun qu'il est possible de faire une appréciation générale des bureaux de soumissions. Ceci dit, il faut bien reconnaître que même si certains traits des bureaux de soumissions produiront vraisemblablement les mêmes effets sur l'intérêt public dans tous les bureaux, l'ampleur de ces effets dépend de l'environnement dans lequel opèrent les établissements qui présentent leurs soumissions par leur entremise.

Malgré les différences qui existent d'un bureau à l'autre, il serait inutile, voire redondant, de vouloir les apprécier séparément. Les bureaux de soumissions seront donc évalués selon la méthode employée tout au long du rapport, c'est-à-dire par l'examen des diverses règles de procédure. C'est là le moyen qui servira à apprécier les bureaux de soumissions en particulier et en général, car en appréciant telle ou telle règle de procédure, on se trouve à apprécier les bureaux où elle est appliquée.

Avant d'examiner les particularités des bureaux de soumissions, il convient d'étudier quelques-uns des éléments de l'appréciation qui en est faite. Un des dangers

que présente l'examen des règles individuelles est d'oublier de les relier les unes aux autres. Pour parer à ce danger il faut se souvenir du but dans lequel les bureaux de soumissions ont été établis et faire le lien entre les règles individuelles et ce but. Dans les cas où aucun tel lien n'est observable, il convient d'évaluer la règle uniquement en fonction des avantages et des inconvénients qu'elle présente. Si l'on constate qu'une règle diminue le risque des négociations en matière de prix, il importe de voir dans quelle mesure ce risque se trouve réduit, car il se peut que l'imposition de restrictions trop rigoureuses au comportement du marché produise un effet inhibitif limité sur les négociations de prix. En dernier lieu, une fois que les aspects individuels des bureaux de soumissions auront été examinés, il faudra entreprendre une évaluation globale de leurs différentes caractéristiques. Les conclusions de cette évaluation figurent ci-après dans le cadre de l'étude sur la question de savoir qui prend la décision de faire passer un projet par un bureau de soumissions.

Déclaration des bureaux de soumissions

La principale conclusion qui ressort de la présente enquête est qu'il ne faut pas placer un adjudicateur devant un fait accompli ni le soumettre à une pression organisée quant à l'utilisation des bureaux de soumissions. Cette conclusion s'appuie sur le principe général du libre choix des consommateurs comme condition essentielle de la rentabilité économique, mais l'application de ce principe aux bureaux de soumissions est clairement justifiée. Il faudrait d'abord que l'adjudicateur ait la liberté de passer outre à l'usage du bureau de soumissions si, en toute probabilité, les avantages qui doivent en résulter doivent s'avérer inférieurs à ceux qu'il est possible d'obtenir indépendamment des bureaux. Une foule d'effets positifs et d'effets négatifs ont été attribués au fonctionnement des bureaux de soumissions. Tout dépend, évidemment, des règles propres aux bureaux et des conditions du marché qui, en tout temps, peuvent varier suivant les régions et les corps de métier. Il faut qu'avant de décider si oui ou non ils auront recours aux bureaux de soumissions les acheteurs soient libres d'apprécier l'interaction de ces

conditions changeantes et de leurs propres circonstances. C'est là un des thèmes essentiels des mémoires qu'ont présentés les associations d'architectes. Deuxièmement, si l'adjudicateur qui est aussi un important client des entrepreneurs en bâtiment, comme les ministères des gouvernements fédéral et provinciaux, continue d'utiliser les bureaux de soumissions, il devra se servir de son immense pouvoir de négociation pour faire disparaître les aspects contestables du système. L'exemple du gouvernement de l'Ontario démontre d'ores et déjà que le client peut exercer une influence importante sur le fonctionnement des bureaux. Dans la pratique, la présente appréciation des bureaux de soumissions présuppose, de la part de l'adjudicateur, la liberté de choix.

Bien que, si l'on fait abstraction du B.S.D.Q., rien n'oblige l'adjudicateur à avoir recours aux bureaux principaux de soumissions, il est quand même soumis à des restrictions et à des pressions. Quelques-uns des bureaux généraux de soumissions jouissant d'un champ d'application étendu ou bien laissent l'adjudicateur dans l'ombre quant à savoir s'il a la faculté de choisir les corps de métier qui déposeront leurs soumissions par leur entremise, ou bien interdisent expressément cette faculté de choix. Si l'on veut que le choix et la responsabilité d'avoir recours aux bureaux de soumissions incombent à l'adjudicateur, il faut recourir à une déclaration comme celle que l'on trouve en Colombie-Britannique:

"Les corps de métier désignés ci-après sont soumis aux formalités du Bureau de soumissions, au gré du donneur d'ouvrage à qui il appartient de prescrire le recours à ce bureau et de biffer les corps de métier auxquels cette formalité ne s'applique pas:

. . .

Au gré du donneur d'ouvrage qui prescrit le recours aux bureaux de soumissions, d'autres corps de métier peuvent être soumis à ces formalités et les sous-entrepreneurs secondaires peuvent également y être soumis. Les appels d'offres peuvent aussi être lancés en fonction des divisions et des sections du cahier des charges."¹

Règle générale, l'existence de procédures prévoyant la déclaration d'un bureau "volontaire" de soumissions dénote que, pour un projet donné, la décision d'avoir recours au bureau peut être enlevée à l'adjudicateur. Ce n'est pas toujours le cas, cependant, puisqu'en vertu des règles ontariennes intitulées *Ontario Standard Rules* il est prévu "qu'un bureau volontaire de soumissions ne peut être proclamé qu'avec l'assentiment du donneur d'ordre."² Même si, en dernière analyse, la décision appartient ici au maître d'ouvrage, la demande d'un bureau volontaire de soumissions constitue une forme de pression inopportune en ce qui concerne le maître d'ouvrage, en supposant qu'il ait déjà décidé de ne pas faire passer le projet par le bureau.

La décision quant à l'utilisation des bureaux de soumissions d'entrepreneurs spécialisés et de sous-entrepreneurs devrait appartenir également à l'adjudicateur. Cela reviendrait à dire, dans la pratique, que ces bureaux ne seraient utilisés que dans les cas où l'adjudicateur en spécifie expressément l'usage. Il faudrait peut-être développer l'énoncé qui précède. En Ontario, quand le maître d'ouvrage spécifie que les soumissions des entrepreneurs mécaniciens doivent être présentées par l'entremise d'un bureau de soumissions, cela vaut aussi pour les bureaux de soumissions des sous-entrepreneurs mécaniciens. Cette interprétation risque de n'être pas toujours conforme aux désirs du maître d'ouvrage, surtout quand les règles régissant le bureau principal et les bureaux secondaires diffèrent. Même quand il existe un bureau de soumissions d'un caractère universel, cependant, ce n'est que lorsque l'appel d'offres ou le cahier des charges l'exige que les soumissions des sous-entrepreneurs et des entrepreneurs spécialisés devraient obligatoirement passer par le bureau de soumissions.

Telle est l'importance, pour le maître d'ouvrage, d'une liberté incontestable de choix en ce qui concerne l'usage des bureaux de soumissions, qu'elle mérite d'être consacrée par la loi. Les problèmes les plus graves surviennent dans les bureaux de soumissions des sous-entrepreneurs d'installations mécaniques de Vancouver, dans le *Manitoba Masonry Contractors Bid Depository*, dans les bureaux de soumissions généraux et secondaires de l'Ontario, relativement aux bureaux volontaires de

soumissions, et au Québec dans les corps de métier autres que les entrepreneurs d'installations mécaniques et électriques. En vertu de la loi provinciale, cependant, les corporations des maîtres électriciens et des maîtres mécaniciens du Québec sont habilitées à imposer l'usage des bureaux de soumissions à leurs membres et, partant, aux acheteurs de bâtiments.

Préenregistrement

La formalité du préenregistrement imposée au soumissionnaire admis à présenter une soumission par l'entremise d'un bureau est un dispositif de restriction qui, autant qu'il soit possible d'en juger, n'est d'aucune espèce d'utilité. Le seul bureau qui, à notre connaissance, exige cette formalité est l'*Ottawa Valley Bid Depository*. Le préenregistrement à d'autres fins, notamment la réception de renseignements sur les addenda, ne se défend que lorsque les soumissionnaires qui décident de se prévaloir de ce service ne sont pas tenus de s'inscrire en personne, exigence imposée par l'*Hamilton Insulation Bid Depository*.

Le cautionnement

Le cautionnement est une importante forme de protection dont disposent les maîtres d'ouvrage et les entreprises de construction. C'est là, cependant, un fait qui n'a rien à voir avec l'appréciation du rôle des bureaux de soumissions dans la détermination du moment où le cautionnement survient. A remarquer d'ailleurs que le cautionnement comme tel n'est pas en cause.

Un grand nombre de bureaux de soumissions ont adopté des règles qui favorisent fortement ou qui imposent le cautionnement. Les gros entrepreneurs spécialisés sont en faveur de telles règles puisque le cautionnement réduit le nombre d'établissements capables de soumissionner pour un projet. Certains entrepreneurs généraux sont également favorables aux cautionnements puisque, si l'entrepreneur spécialisé a pu obtenir un cautionnement, cela veut dire que sa compétence financière et technique a été contrôlée. Les gros entrepreneurs spécialisés et les entrepreneurs généraux sont avantagés même quand les cautionnements ne

portent que sur les soumissions. Quand des cautionnements d'exécution sont aussi exigés, les entrepreneurs généraux sont protégés contre l'incapacité d'un entrepreneur spécialisé d'exécuter son contrat.

Les motifs qui ont poussé les bureaux de soumissions à s'intéresser au cautionnement et le fait que tous les bureaux n'en ont pas fait une exigence démontrent bien que les cautionnements ne constituent pas un élément essentiel de la raison d'être des bureaux de soumissions. D'aucuns peuvent, néanmoins, les estimer nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des maîtres d'ouvrage ou des entrepreneurs qui, autrement, pourraient se trouver lésés pour avoir fait usage des bureaux de soumissions. Si chacun est libre de soumissionner par l'entremise du bureau on peut fort bien se retrouver avec un soumissionnaire non qualifié, vu les pressions qui sont exercées pour que la plus basse soumission soit choisie. Cette possibilité existe, même si les bureaux dont les règles ne penchent pas du côté des cautionnements n'ont signalé aucune difficulté. De toute évidence, rien ne justifie des mesures massives pour parer à une possibilité aussi lointaine. Le maître d'ouvrage élimine la majeure partie du risque en ce qui le concerne en obligeant l'entrepreneur général à se munir d'un cautionnement de paiement et d'exécution. Il peut aussi obliger les sous-traitants à fournir un cautionnement de soumission en guise de présélection.

Dans tous les bureaux de soumissions, l'entrepreneur principal devrait clairement avoir le droit d'obliger les sous-traitants à fournir un cautionnement d'exécution. Il s'ensuit qu'à chaque entrepreneur principal s'offrent les options suivantes: courir le risque d'utiliser un sous-traitant non cautionné; choisir un soumissionnaire plus-disant; ou payer une compagnie de cautionnement pour qu'elle assume le risque. Il est impossible, à la lumière des renseignements disponibles, de savoir si tous les bureaux de soumissions offrent ces options.

C'est d'abord à l'adjudicateur et ensuite à l'entrepreneur principal qu'il incombe de décider si les sous-traitants devront fournir des cautionnements. Dans ce dernier cas, le bureau de soumissions n'a aucun rôle

utile à jouer à cet égard. Dans les cas, cependant, où l'adjudicateur spécifie des cautionnements de soumission, on pourrait pour des raisons de commodité en confier l'examen au bureau de soumissions pourvu que les soumissions ne soient pas rejetées en conséquence de cet examen. En aucune circonstance ne faut-il exiger des cautionnements de soumission, sauf sur les instructions du maître d'ouvrage. Les bureaux de soumissions de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse qui exigent des cautionnements à moins que le maître d'ouvrage n'en décide autrement outrepassent leur autorité, comme d'ailleurs tous les bureaux qui unilatéralement fixent les conditions du cautionnement. C'est dans les bureaux de soumissions de Windsor, de la Vallée de l'Outaouais, de Vancouver et dans celui du *Lower Mainland Sheet Metal and Ventilation* où les cautionnements sont obligatoires que les pires situations existent. Les trois bureaux de soumissions de la Saskatchewan qui exigent que la soumission soit garantie sont également en faute. Si les entrepreneurs principaux de la Saskatchewan n'ont pas confiance en certains sous-entrepreneurs, ils feraient mieux de se garantir eux-mêmes.

Les compagnies de cautionnement s'opposent à ce que les cautionnements de soumission servent à des fins de présélection à moins que des cautionnements d'exécution ne soient également requis. Elles prétendent que les honoraires exigés pour les cautionnements de soumission sont bien en deçà de ce qu'ils leur coûtent. L'industrie des cautionnements considère les cautionnements de soumission comme faisant partie de forfaits qui comprennent aussi les cautionnements d'exécution. Voilà pourquoi le prix des cautionnements de soumission n'a pas été majoré pour tenir compte des cas où ils sont vendus séparément. Les compagnies de cautionnement n'ont aucun sujet légitime de récrimination puisqu'elles ont la faculté de réviser le prix des cautionnements de soumission vendus indépendamment.

Les retraits

Les retraits sont une complication inévitable engendrée par les bureaux de soumissions. Peu après la fermeture des bureaux, le montant des soumissions est vite connu dans l'industrie et cela veut dire que les

soumissionnaires peuvent en profiter pour réévaluer leurs offres. Cette chance ne leur est pas donnée en dehors du système des bureaux de soumissions étant donné que les soumissions sont alors présentées peu avant l'expiration du délai imparti aux entrepreneurs principaux pour présenter leurs propres soumissions.

De tels retraits produisent des effets nocifs sur le maître d'ouvrage. L'effet direct est que celui-ci ne peut profiter d'une basse soumission. L'effet indirect réside dans l'influence que ces retraits exercent sur les futures offres car il arrive souvent que les offres qui ont été acceptées déterminent la stratégie qui est ensuite adoptée en matière de soumissions. C'est ainsi que l'effet du retrait d'une basse soumission se répercute sur les futurs projets.

L'industrie de la construction prétend que les retraits sont nécessaires pour dégager les entrepreneurs des erreurs graves qui ont été commises dans les soumissions. Tout valable que soit ce motif, le fait demeure que les raisons pour lesquelles les établissements retirent leurs soumissions sont nombreuses et qu'il est extrêmement difficile pour qui n'est pas de la maison de savoir ce qui a motivé le retrait. Quand les bureaux demandent pourquoi une soumission a été retirée, ils acceptent le motif invoqué sans chercher plus loin et le fait est qu'ils pourraient difficilement agir autrement. Il ressort de l'éventail des soumissions que la Commission a examinées pour divers corps de métier et divers bureaux tant en ce qui concerne les offres retirées que les offres maintenues, que le prix du soumissionnaire moins-disant est souvent en deçà de celui du deuxième plus bas soumissionnaire. Il se peut que les établissements qui retirent leurs offres sous prétexte qu'elles sont de beaucoup inférieures à celles des autres soumissionnaires n'aient pas effectivement commis d'erreur dans leurs estimations, mais qu'ils aient plutôt révisé leurs perspectives de marges bénéficiaires en apprenant les prix cotés par les autres.

Puisque les motifs de retrait sont mieux connus des établissements eux-mêmes, c'est directement sur la décision de retirer les offres que devrait porter toute tentative de règlement du problème. Les procédures

actuelles en matière de retraits sauvegardent les intérêts des soumissionnaires et des entrepreneurs principaux sans se soucier de ceux des maîtres d'ouvrage. Le meilleur moyen de rétablir l'équilibre serait peut-être d'imposer une peine pécuniaire dont le produit serait versé au maître d'ouvrage. Les entrepreneurs spécialisés seraient alors placés sur le même pied que les entrepreneurs principaux qui présentent leurs offres à l'adjudicateur. Une peine pécuniaire égale au moindre de trois à cinq pour cent ou de la différence entre le prix de l'offre retirée et celui de la plus basse offre maintenue aurait pour effet d'améliorer les pratiques au plan des soumissions et des retraits sans imposer un fardeau excessif aux établissements qui commettent des erreurs d'estimation. Les entrepreneurs principaux sont habituellement passibles d'une pénalité pouvant aller jusqu'à dix pour cent du montant de la soumission retirée.

Malheureusement, l'imposition d'une peine pécuniaire aux établissements qui retirent leurs offres pourrait engendrer plus de problèmes qu'elle n'en réglerait. En aucune circonstance ne faut-il obliger les établissements à présenter une garantie de soumission qui pourrait amener le bureau de soumissions à rejeter les offres.

L'accès des soumissionnaires aux offres

La raison la plus plausible pour laquelle, à un moment donné, tous les bureaux de soumissions permettent aux établissements ayant soumissionné d'avoir accès aux offres présentées pour leur spécialité est leur désir de connaître la situation respective des soumissionnaires. L'effet des mises en tableau des prix est de pousser les entrepreneurs principaux à choisir la plus basse soumission. Y manquer, c'est se mettre le plus bas soumissionnaire à dos et si l'entrepreneur principal n'a pas une raison bien connue de rejeter le moins-disant il sera probablement soupçonné de s'être entendu avec l'établissement choisi. Hors du Québec, le plus bas soumissionnaire est presque universellement choisi, tandis que, dans cette province, il l'est à 80 pour cent. Les mises en tableau se défendent comme constituant pour les bureaux de soumissions un moyen de prévenir la tricherie.

Malheureusement, cette pratique a aussi ses aléas. Un des effets des mises en tableau est de décourager les offres dites différentielles. Ces offres consistent à coter des prix différents aux entrepreneurs principaux suivant que l'expérience des travaux exécutés pour eux par le passé a été favorable ou défavorable. Si la raison pour laquelle l'entrepreneur principal reçoit une plus basse soumission est qu'il est prompt à payer ou qu'il s'organise mieux, l'offre différentielle est équitable et favorise l'efficacité. Il va de soi que le soumissionnaire hésite à se prononcer ouvertement à ce sujet. Tout prouve d'ailleurs que les offres différentielles sont rarement présentées par l'entremise des bureaux de soumissions. Il faut regretter que l'on ignore quelle est l'incidence de cette pratique en dehors des bureaux de soumissions. Même si, dans un mémoire sur la politique de concurrence présenté au gouvernement fédéral, l'Association canadienne de la construction a soutenu avec vigueur qu'il ne convient pas d'interdire les offres différentielles dans l'industrie de la construction, il n'existe pas de renseignements d'ordre quantitatif sur l'incidence de cette pratique.³

Le Directeur a invoqué d'autres motifs contre l'établissement des mises en tableau. Quand ils connaissent les prix, a-t-on soutenu, les soumissionnaires sont moins enclins à maintenir leurs prix à des bas niveaux. En outre, les mises en tableau de prix et d'autres pratiques des bureaux de soumissions sont considérées comme un moyen de déceler les arrangements collusoires.

Etant donné l'objectif actuel des bureaux de soumissions, on peut soutenir que le minimum d'information auquel le soumissionnaire a droit est de savoir s'il est le soumissionnaire moins-disant de l'entrepreneur principal déclaré adjudicataire. Ce minimum d'information sera peut-être suffisant pour qu'on apprenne, par le tam-tam de l'industrie, qu'une offre différentielle a été présentée, c'est-à-dire que l'entrepreneur spécialisé a fait une basse soumission à l'adjudicataire mais non aux autres entrepreneurs principaux. Même une information aussi restreinte que celle-là pourrait permettre de déceler l'existence d'un arrangement collusoire.

Il est impossible d'envisager le genre et la somme d'information disponible en matière de prix séparément d'autres aspects des bureaux de soumissions, notamment le rôle des bureaux dans l'évaluation des soumissions et dans la surveillance du comportement des soumissionnaires.

Financement des bureaux de soumissions

A l'exception de trois bureaux, tous dépendent financièrement sur la vente des enveloppes. Le B.S.D.Q. et l'O.V.B.D. ont recours au prélèvement d'un pourcentage du montant de la soumission de l'adjudicataire tandis que le *Manitoba Masonry Bid Depository* demande des frais fixes de \$20 à l'adjudicataire.⁴ Au Québec, les entreprises doivent verser au bureau un quart de un pour cent du montant de leur soumission, le prélèvement étant d'au moins \$15 et d'au plus \$300. Les soumissionnaires doivent également payer un petit montant pour les enveloppes.⁵ A Ottawa, on demande à l'adjudicataire un dixième de un pour cent du montant de sa soumission, sujet à un maximum de \$250,⁶ les frais d'enveloppes de l'O.V.B.D. étant toutefois au double de ceux du B.S.D.Q.

En principe il est préférable de relier de près le coût des services du bureau et le montant exigé de chaque soumissionnaire. Puisque les services rendus à l'adjudicataire ne diffèrent pas de ceux offerts à tous les soumissionnaires, il n'y a guère de justification apparente pour la différence dans les frais. Le B.S.D.Q. et l'O.V.B.D. peuvent probablement arguer que les prix plus bas pour les enveloppes incitent les entreprises à soumissionner. Toutefois, le coût d'ailleurs bas des enveloppes ne rebute pas l'entreprise désireuse de soumissionner. Le coût véritable d'une soumission consiste dans sa préparation. Un soumissionnaire attiré par le coût bas des enveloppes ne saurait être sérieux.

L'évaluation des soumissions

Ce que tous les bureaux de soumissions s'efforcent principalement d'accomplir par leurs mesures de coercition, c'est d'assurer la comparabilité des soumissions. La plupart des bureaux ont institué des procédures d'évaluation et de disqualification des offres avant l'expiration du délai de présentation des soumissions destinées à l'entrepreneur principal. Les autres bureaux n'étudient les plaintes qu'après l'adjudication du contrat principal. Des suspensions ont été décrétées et, dans un cas, une amende contre les établissements dont les soumissions ne répondaient pas au critère de comparabilité. Le fait qu'il existe dans tous les bureaux (ou dans les organismes assimilés comme les associations de la construction dans le Québec) des procédures d'évaluation des soumissions donne à entendre que la comparabilité des soumissions est considérée comme un trait essentiel par les bureaux. Elle répond à deux fins connexes: premièrement, elle élimine le besoin de communication entre le soumissionnaire et les destinataires de la soumission, alors qu'une telle communication pourrait procurer au soumissionnaire un avantage injuste sur les autres (parce que d'habitude il connaît les montants soumissionnés et peut interpréter son offre de façon à faire de lui le plus bas soumissionnaire); deuxièmement, elle facilite les comparaisons de prix. Que les prix figurent sur un tableau préparé par les bureaux de soumissions ou qu'ils soient obtenus par le tam-tam de l'industrie, il est difficile de classer les soumissions à moins qu'elles ne soient comparables.

Tous les mémoires de l'industrie préconisant la comparabilité des soumissions ont assimilé explicitement ou implicitement la comparabilité et l'uniformité. Pourtant, la logique n'exige pas nécessairement qu'il en soit ainsi. Les soumissions portant sur des parties quelque peu différentes des travaux se comparent seulement si les travaux prévus dans chacune des soumissions sont clairement définis et si le destinataire a accès aux estimations concernant la valeur des parties non chevauchantes des soumissions. La comparaison des

soumissions non uniformes est souvent effectuée par les destinataires pour les projets qui ne passent pas par les bureaux. Néanmoins, il est facile à comprendre que des étrangers éprouvent beaucoup de difficulté à faire de telles comparaisons ou rendent des décisions fort controversables. On comprend pourquoi les bureaux ont fixé l'uniformité comme objectif de la comparabilité des soumissions.

Les arguments invoqués à l'encontre de l'évaluation des soumissions par les bureaux concernent en partie les critères et les procédures qu'ils utilisent. Certaines des procédures d'évaluation que comporte l'auto-réglementation posent un problème fondamental évident: celui des conflits d'intérêts. Il est possible d'étirer le sens des expressions "informelles" et "non-comparables" et, quand un petit comité a le pouvoir de statuer sur les soumissions sans que les destinataires aient leur mot à dire ni qu'ils puissent présenter leur point de vue, la porte est intolérablement ouverte aux abus. C'est de pratique courante dans les bureaux de l'*Ottawa Valley*, de Peterborough, du Nouveau-Brunswick d'ouvrir les soumissions et de refuser de communiquer aux destinataires celles qu'ils considèrent comme informelles ou non-comparables.

Même dans les bureaux de soumissions où les offres sont rarement rejetées en raison de procédures et de normes d'évaluation, la comparabilité obligatoire soulève quand même des objections parce que, comme il est expliqué plus haut, c'est un moyen de réduire la concurrence. Dans certains cas, elle a pour effet d'empêcher la répartition des travaux entre les établissements suivant leur compétence. Il a été apporté peu d'exemples de ce dernier effet, mais il convient de faire ressortir que l'attribution obligatoire des travaux tend à décourager l'adoption de nouvelles méthodes de travail. Même si les responsables des plans et devis sont tenus de spécifier les travaux requis dans un contrat forfaitaire, la répartition des travaux entre les différentes spécialités ne doit pas nécessairement s'opérer en conséquence.

Une appréciation d'ensemble

Il ressort de l'examen qu'on vient de faire des règles individuelles qu'un grand nombre de pratiques en usage dans les bureaux de soumissions portent atteinte au libre jeu des forces du marché. Il est clair, en outre, que dans bien des cas ces pratiques n'ont rien à voir avec l'objet déclaré des bureaux de soumissions, qui est de prévenir les négociations de prix. Pourtant même quand on réduit ces pratiques à l'essentiel soit, entre autres choses, aux procédures destinées à assurer la comparabilité des offres et aux mises en tableau des soumissions, les restrictions qui demeurent risquent d'entraîner des pertes d'efficacité.

Dans les bureaux où l'évaluation des soumissions se fait dans le respect des règles et où les offres ne sont pas rejetées à la légère, les coûts proviennent d'abord et avant tout de l'inflexibilité des règles. La présentation d'offres différentielles aux entrepreneurs principaux est interdite et ceux-ci n'ont pas le droit de choisir les établissements avec lesquels ils préféreraient travailler si ce n'était de la pression qui s'exerce sur eux de choisir la plus basse soumission. L'insistance avec laquelle le principe de la comparabilité des offres est appliqué limite la possibilité d'adapter les travaux aux circonstances des établissements particuliers. Le fait que l'entrepreneur principal soit obligé de choisir une offre présentée par l'entremise du bureau des soumissions quand il pourrait faire faire le travail à bien meilleur compte, soit en le faisant lui-même - comme cela est possible pour certaines entreprises spécialisées - soit en négociant avec une autre maison constitue, en fin de compte, une grave inflexibilité. Divers bureaux de soumissions permettent à l'entrepreneur principal de faire le travail lui-même, mais seulement s'il a donné avis de son intention au préalable. Ce n'est qu'après avoir reçu des soumissions, cependant, que l'entrepreneur principal saura s'il peut faire le travail plus économiquement. Les situations exposées plus haut ne tiennent pas compte des problèmes que suscitent les retraits, les cautionnements exigés par les bureaux ni les règles régissant le préenregistrement, autant de questions qui ont déjà été étudiées.

Ceux qui rejettent les séries de négociations de prix, qu'il s'agisse de "tractations" (sous-enchères) ou de "marchandage des offres", en vue d'aboutir à la conclusion de contrats forfaitaires font état des nombreux effets négatifs qui en résultent. Un article souvent cité dans d'autres études sur les bureaux de soumissions énumère les arguments invoqués:

a) La préparation d'une soumission prend du temps et entraîne des frais pour analyser le projet, estimer le coût des matériaux et de la main-d'oeuvre et calculer le prix à soumissionner, compte tenu de ces facteurs et de la concurrence. Les parties qui ont recours aux tractations (sous-enchères) et au marchandage de soumissions peuvent fort bien s'inspirer de prix que d'autres ont estimés à des fins de négociation sans avoir fait leurs propres calculs. Par conséquent, la sous-enchère et le marchandage augmentent le risque de voir l'entrepreneur qui a préparé la soumission perdre l'argent qu'il y a consacré.

b) Les entrepreneurs généraux sont intéressés à obtenir des offres de sous-entrepreneurs à temps pour préparer leurs propres soumissions à l'adresse de l'adjudicateur en fonction des offres les plus avantageuses venues des sous-entrepreneurs. Dans bien des cas, cependant, où l'on redoute les tractations, la préparation de la soumission de l'entrepreneur général est entravée par les retards de présentation des offres de sous-entrepreneurs. Car alors "... [chaque sous-entrepreneur] retient son offre jusqu'au dernier moment afin qu'il ne reste pas de temps pour des tractations."

c) Il est prouvé que certains sous-entrepreneurs s'abstiennent de présenter des offres lorsqu'ils prévoient que la sous-enchère sera pratiquée. La concurrence parmi les sous-entrepreneurs s'en trouve donc diminuée.

d) S'ils s'attendent à des tractations, les sous-traitants gonflent leurs offres pour permettre des réductions au moment des négociations. C'est ce qui a fait dire que la sous-enchère provoque la majoration des offres.

e) Une fois que l'entreprise générale lui a été adjudgée, l'entrepreneur général détient de forts atouts pour négocier. Avant l'adjudication la pression est répartie à peu près également sur les entrepreneurs généraux et les sous-entrepreneurs et le nombre d'entrepreneurs généraux diffuse leur pouvoir sur les sous-entrepreneurs. Une fois qu'il détient le contrat général, cependant, l'entrepreneur a quelque chose à donner au sous-entrepreneur qui consent à régler à un prix inférieur à la plus basse offre reçue.

f) Il peut se présenter des situations où l'entrepreneur principal présente sa soumission à l'adjudicateur d'après les offres qu'il a reçues des sous-entrepreneurs, obtient l'entreprise générale sur cette base puis, par la sous-enchère et le marchandage, réussit à faire exécuter les travaux à un prix réduit. Cette réduction de prix procure un bénéfice à l'entrepreneur principal au lieu de faire épargner de l'argent à l'adjudicateur ou au maître d'ouvrage. Ce sont là les principaux arguments que les parties intéressées ont invoqués pour condamner et supprimer la sous-enchère et le marchandage. . . ."⁷

Chacun de ces arguments a été avancé à un moment donné au cours de l'enquête soit dans des mémoires, soit dans les témoignages entendus par la Commission. Malheureusement, abstraction faite de la situation décrite à l'alinéa "b)" qui peut se vérifier facilement d'après les témoignages, aucune preuve concrète à cet égard n'a été présentée à la Commission.

Par contraste avec les problèmes engendrés par les séries de négociations de prix, il y a les bienfaits que l'on attribue à l'utilisation des bureaux de soumissions. Voici comment l'avocat du Directeur les a résumés:

1. La qualité des bâtiments s'en trouve améliorée parce que les prix ne descendent pas à des niveaux indûment bas et ne forcent pas les entrepreneurs à rogner sur la qualité, faute de ressources.
2. Les procédures de l'adjudication des travaux se déroulent de façon plus ordonnée parce que les offres sont reçues par écrit bien à l'avance.
3. La comparaison des offres est, en outre, facilitée. Les sous-traitants sont choisis d'une façon beaucoup plus équitable. L'intérêt des entrepreneurs d'expérience est maintenu.
4. Comme les établissements consentent plus facilement à présenter des offres si le projet passe par le bureau de soumissions, les conditions de la concurrence s'améliorent. Un autre effet positif sur la concurrence est l'occasion qui est donnée aux nouveaux venus de présenter des offres.

L'argument concernant la qualité a souvent été invoqué, notamment par les associations représentant les ingénieurs mécaniciens et les ingénieurs électriciens. Cela vaut principalement, mais non pas exclusivement, pour les spécialités mécaniques et électriques. C'est un argument difficile à examiner en l'absence de preuves comme celles que pourrait apporter la comparaison des projets passant par les bureaux et des autres. De fait, les ingénieurs prétendent qu'il leur est plus facile d'exercer leur fonction professionnelle, qui est d'assurer le respect des normes de qualité prévues dans les plans et devis, quand les prix ne sont pas soumis à de fortes pressions. A remarquer que dans d'autres industries on a souvent cherché à justifier la restriction de la concurrence en matière de prix en faisant ressortir l'effet négatif sur la qualité d'une forte concurrence au niveau des prix. Ce commentaire n'est pas formulé pour

contrecarrer les arguments avancés à l'égard de l'industrie de la construction. L'argument a été avancé si souvent qu'en l'absence de preuves fondées sur des faits précis la Commission l'accueille avec circonspection.

Quant aux autres arguments concernant les résultats positifs des bureaux de soumissions, point n'est besoin d'en reprendre l'étude ici puisque tout au long du rapport il en a été amplement question.

Si du strict point de vue d'une répartition efficace des ressources, l'on considère, d'un côté, la somme des arguments présentés en faveur des bureaux de soumissions et, de l'autre, ceux qui militent en faveur d'une concurrence illimitée en matière de prix, on voit difficilement comment il est possible de donner raison sur toute la ligne aux protagonistes des bureaux de soumissions. La plupart des résultats négatifs attribués aux négociations illimitées au sujet des prix mettent en cause des questions d'équité entre établissements d'un même corps de métier ou entre sous-entrepreneurs et entrepreneurs principaux. Les résultats positifs attribués aux bureaux concernent plus directement l'utilisation efficace des ressources. Le seul résultat incontestable, cependant, est que les offres sont présentées par écrit à l'entrepreneur principal bien avant qu'il ait lui-même à présenter sa soumission.

Tout au cours de l'enquête, un thème général est revenu à tout bout de champ, à savoir que les travaux publics doivent être considérés comme un cas spécial. Un des arguments avancés en faveur de l'utilisation des bureaux de soumissions pour les travaux publics est qu'elle place les sous-entrepreneurs sur le même pied que les entrepreneurs principaux. Ces derniers peuvent compter sur l'ouverture publique des soumissions et sur l'adjudication du marché au soumissionnaire moins-disant. La raison qui milite en faveur de l'ouverture publique des soumissions des entrepreneurs principaux concernant les travaux publics, qui est d'assurer des procédés honnêtes lorsque des fonds publics sont en jeu, ne vaut pas pour la relation entre l'entrepreneur principal et le sous-entrepreneur. Les entrepreneurs principaux qui recueillent les offres des sous-entrepreneurs pour préparer leur soumission concernant un projet du gouvernement n'exercent pas un mandat d'intérêt public. Ils s'adonnent à une opération strictement

commerciale qui ne diffère pas de l'érection d'un bâtiment privé pour lequel un appel d'offres aurait été lancé en vue d'aboutir à la conclusion d'un contrat forfaitaire. Un argument quelque peu différent voudrait que la concurrence qui se livre autour des marchés émanant du gouvernement se déroule dans des conditions de chance égale pour tous les participants. C'est là une question essentiellement politique à laquelle la Commission ne peut répondre. L'historique des bureaux de soumissions au Canada (aussi bien qu'aux États-Unis) révèle, cependant, que pour quelque raison que ce soit les gouvernements ont reconnu qu'il convient d'imposer des limites aux formes de concurrence qui sont permises en ce qui concerne les prix cotés pour les travaux publics.

Les mêmes motifs, qui poussent les adjudicateurs gouvernementaux à choisir les bureaux de soumissions, les ont amenés à recourir à d'autres méthodes pour prévenir les négociations de prix. Avant l'introduction des bureaux de soumissions en Saskatchewan, les soumissions des entrepreneurs spécialisés étaient déposées auprès du ministère provincial; celui-ci choisissait ensuite les sous-entrepreneurs de l'entrepreneur principal qui avait été déclaré adjudicataire. En supposant qu'un ministère du gouvernement applique les mêmes normes de comparabilité que les bureaux de soumissions, il faut penser que la réception directe des offres par le gouvernement donnerait lieu à des pratiques d'une inflexibilité au moins aussi grave que celles des bureaux de soumissions. Quand les soumissions sont déposées auprès d'un ministère du gouvernement, il n'est même plus possible pour l'entrepreneur principal d'obtenir des offres différentielles ou de choisir un sous-entrepreneur qui n'aurait pas présenté la plus basse soumission. Le ministère fédéral des Transports exige que l'entrepreneur principal nomme ses sous-entrepreneurs en présentant sa soumission. Cette exigence élimine les marchandages de la part des entrepreneurs principaux après l'adjudication du contrat principal. Comme ces deux exemples le démontrent, les règles que les gouvernements imposent aux sous-entrepreneurs qui présentent des offres pour les travaux publics sont plus ou moins restrictives que les règles appliquées par les bureaux de soumissions.

Deux propositions concrètes ont été soumises à la Commission en ce qui concerne les procédures de présentation des offres de sous-entrepreneurs. Me J.C. Carson, C.R., qui représentait quatre associations d'entrepreneurs de l'Ontario,⁸ envisageant la possibilité que la Commission ne consente pas au maintien des bureaux de soumissions, a proposé à la Commission de recommander que les entrepreneurs principaux soient tenus de nommer leurs sous-entrepreneurs en présentant leur soumission, ce qui est l'approche du ministère des Transports dont il est question plus haut. L'avocat du Directeur a fait part de ce qu'il considère comme un bureau acceptable de soumissions. Ce serait une installation qui fonctionnerait exclusivement à la manière d'un bureau de poste et qui, à ce titre, présenterait un des avantages des bureaux de soumissions généralement reconnus comme d'intérêt public: la présentation des offres aux entrepreneurs principaux suffisamment d'avance pour leur permettre d'établir leur propre soumission. De plus, on s'attendrait que l'entrepreneur principal choisisse ses sous-traitants, règle générale, mais non invariablement, parmi les sous-entrepreneurs qui auraient présenté leurs offres par l'entremise des bureaux de soumissions. L'approche du Directeur n'a évidemment pas pour but d'éliminer les négociations que pourraient vouloir ouvrir les entrepreneurs principaux ou les entrepreneurs spécialisés, avant ou après l'adjudication du contrat.

Les bureaux de soumissions qui interdisent les négociations de prix dérangent nécessairement les forces du marché. Admettre la justesse de cette observation, c'est reconnaître que les contraintes imposées aux pratiques des sous-entrepreneurs dans la présentation de leurs soumissions, que ce soit par souci de justice ou pour réduire les frottements entre les divers secteurs de l'industrie, risquent d'entraîner des frais. C'est ainsi que tout bureau de soumissions qui va au-delà de la simple fonction de bureau de poste sacrifie d'une façon ou d'une autre la flexibilité du marché libre. Les problèmes auxquels se heurtent les bureaux actuels viennent souvent de ce qu'ils ont été créés sans égard à ce sacrifice. A l'origine, certains bureaux de soumissions n'étaient guère plus qu'un bureau de poste mais, avec le temps, des règles ont été ajoutées pour limiter la participation aux sous-entrepreneurs capables d'obtenir un cautionnement puis pour barrer la route aux négociations de prix.

Dans ces conditions, la principale question que se pose la Commission est de savoir s'il est possible d'éliminer les restrictions les plus graves que les bureaux de soumissions imposent à l'heure actuelle à la liberté du marché tout en retenant ce qui vaut la peine d'être conservé.

Les règles qui figurent ci-après ne sont pas données comme "modèle" à proposer à un bureau de soumissions "idéal" et les procédures n'auraient pas pour effet d'éliminer les occasions de négociation de prix. Elles feraient tout de même disparaître quelques-uns des principaux sujets de plainte auxquels donne lieu la concurrence illimitée qui se livre autour des prix en l'absence de bureaux de soumissions. Les seules règles du bureau des soumissions seraient les suivantes:

1. Toutes les offres doivent être déposées X heures avant l'expiration du délai fixé pour les soumissions principales.
2. Les adjudicataires doivent être choisis parmi ceux qui ont soumissionné par l'entremise du bureau des soumissions.
3. L'entrepreneur principal doit, au moment où il présente sa soumission, nommer les sous-entrepreneurs auxquels il adjugera les contrats de sous-traitances s'il est déclaré l'adjudicataire des travaux.
4. Les établissements d'un corps de métier qui ont présenté des offres à l'entrepreneur principal déclaré l'adjudicataire des travaux peuvent inspecter les soumissions qu'il a reçues du corps de métier en question.

La principale différence entre les règles, telles qu'elles sont énoncées plus haut, et celles des dépôts de soumissions actuels est qu'aucune autorité n'y est conférée à la direction du bureau pour statuer sur la comparabilité des soumissions ou pour appliquer des normes de conduite en matière de soumissions. L'adjudicateur serait chargé d'appliquer toutes mesures de surveillance qui seraient

requisés et cela ne devrait pas présenter de difficultés si l'entrepreneur principal ne nomme pas les sous-entrepreneurs qu'il a l'intention d'utiliser, s'il nomme un sous-entrepreneur qui n'a pas présenté une offre par l'entremise du bureau ou s'il tente d'utiliser un sous-entrepreneur autre que celui qu'il a nommé.

Les employés du bureau de soumissions exerceraient des fonctions de stricte routine administrative, notamment accepter les enveloppes et y apposer le timbre dateur, déposer les enveloppes en lieu sûr jusqu'à ce que l'adjudicataire du contrat principal ait été déclaré et laisser voir les copies des offres présentées par les adjudicataires des contrats de sous-traitance à l'adjudicataire du contrat principal. Dans le cas des projets où le maître d'ouvrage exige des cautionnements de soumission des sous-entrepreneurs, les employés du bureau des soumissions n'outrepasseraient pas leurs attributions en examinant les cautionnements et en indiquant sur l'enveloppe à l'adresse de l'entrepreneur principal s'ils sont en bonne et due forme. L'entrepreneur général pourrait alors examiner le cautionnement lui-même et décider s'il veut accepter une offre accompagnée d'un cautionnement douteux.

En dépit du changement important que les règles proposées introduisent dans le rôle attribué au bureau des soumissions, elles n'en imposent pas moins plusieurs restrictions importantes à la concurrence. Ce sont:

- l'élimination des négociations de prix après l'adjudication;
- l'adjudication des contrats de sous-traitance aux seuls établissements qui ont présenté leurs offres par l'entremise du bureau des soumissions;
- l'interdiction des négociations de prix entre le moment où les offres sont présentées et celui où les entrepreneurs généraux présentent leurs soumissions et nomment leurs sous-entrepreneurs.

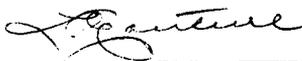
Il importe donc de noter qu'il ne s'agit pas de recommander ces restrictions comme s'il s'agissait de modalités qu'il est opportun ou nécessaire d'introduire dans le processus de présentation des offres. Il s'agit plutôt de ce qui reste une fois que les diverses règles de procédure inacceptables ont été éliminées.

Le fait d'enlever au bureau de soumissions toute autorité sur la conduite des soumissionnaires complique énormément le problème des retraits. Après avoir étudié diverses solutions, on en est venu à la conclusion qu'il vaudrait mieux que le bureau des soumissions ne joue aucun rôle dans l'inscription ou dans la surveillance des retraits. Une fois que la soumission aurait été présentée par l'entremise du bureau de soumissions, toute modification concernant le statut de cette soumission serait communiquée directement par les sous-entrepreneurs aux entrepreneurs principaux. Ici comme aux autres stades du processus, c'est au maître d'ouvrage ou à ses mandataires qu'il incomberait de prendre les mesures éventuelles de surveillance. Un nombre excessif ou injustifié de retraits serait le signe qu'il n'y a pas lieu de spécifier le bureau de soumissions dans le cas des corps de métier où la chose se produit.

Puisqu'un bureau de soumissions aussi simple que celui que nous proposons limite encore le fonctionnement du marché, il faut que les maîtres d'ouvrage endossent la responsabilité qui est la leur lorsqu'ils spécifient que les offres d'un corps de métier doivent passer par le bureau de soumissions. Ce n'est qu'après avoir bien étudié les caractéristiques du corps de métier et les conditions du marché qu'il convient de prendre une telle décision.

La Commission est d'avis que, puisqu'un bureau de soumissions aussi simple que celui qu'elle propose limite encore le bon fonctionnement du marché, il faut que les maîtres d'ouvrage endossent la responsabilité qui est la leur lorsqu'ils spécifient que les offres d'un corps de métier doivent passer par le bureau de soumissions. Il conviendrait qu'ils ne prennent une telle décision qu'après avoir bien étudié les caractéristiques du corps de métier et les conditions courantes du marché.

Le vice-président



Membre



Membre



Ottawa,
14 octobre, 1976.

VIII RENVois

1. *British Columbia Construction Association Bid Depository Rules of Procedure*, règle 3.
2. *Ontario Bid Depository Standard Rules and Procedures*, 2^e édition révisée le 10 juin 1974, art. 9 a).
3. Mémoire de l'Association canadienne de la construction, daté le 19 décembre 1973, soumis au Ministre de la consommation et des corporations, concernant le Bill C-227.
4. *Manitoba Masonry Contractors Bid Depository Regulations*, art. 21.
5. Règles de soumission du Bureau de soumissions déposées du Québec, 1-7.
6. *Ottawa Valley Bid Depository Rules*, art. 12.
7. George H. Schueller, "Bid Depositories", *Michigan Law Review*, vol. 58, n^o 4, février 1960. Six renvois qui font partie de la citation ci-haut mentionnée ont été omis.
8. *The Mechanical Contractors' Association of Toronto; the Electrical Contractors' Association of Toronto; the Electrical Contractors' Association of Ontario; et l'Ontario Sheet Metal and Air Handling Group.*

ANNEXE A

PRINCIPES ET PROCÉDURES À SUIVRE POUR
PRÉSENTER DES OFFRES AUX DÉPÔTS
DE SOUMISSIONS CONCERNANT
LES TRAVAUX FÉDÉRAUX

Nota Bene: Les règles fondamentales énoncées ci-après ont reçu l'approbation du Comité des Relations Entre - Entrepreneurs de l'Association canadienne de la Construction.

Deuxième édition

Le 1^{er} avril 1970

Copyright 1963

PRINCIPES ET PROCÉDURES À SUIVRE POUR
PRÉSENTER DES OFFRES AUX DÉPÔTS DE
SOUMISSIONS CONCERNANT LES TRAVAUX
FÉDÉRAUX

CONDITIONS GÉNÉRALES

Voici les Conditions générales exigées de toutes les soumissions reçues par l'entremise d'un Dépôt.

- a) Les ministères adjudicateurs du gouvernement fédéral ne reconnaîtront les Dépôts de soumissions que pour les spécialités spécifiées dans les appels d'offres.
- b) L'appel d'offres détermine l'heure et la date de présentation des soumissions venant des entrepreneurs principaux et des entrepreneurs spécialisés.
- c) Le Dépôt mentionné dans l'appel d'offres sera seul habilité à recevoir les soumissions.
- d) Les ministères et organismes adjudicateurs du gouvernement fédéral ne doivent se mêler ni de l'administration interne des Dépôts ni des différends qui peuvent y survenir.
- e) Les ministères et organismes adjudicateurs du gouvernement fédéral ne doivent pas reconnaître les plaintes venant d'entrepreneurs particuliers. Toutes les plaintes doivent être formulées ou appuyées soit par le Dépôt lui-même, soit par l'Association canadienne de la construction.
- f) Les ministères et organismes adjudicateurs du gouvernement fédéral ne doivent prendre les mesures qui s'imposent en cas d'irrégularités que dans les cas suivants:
 - (i) lorsqu'une irrégularité est le fait de l'entrepreneur général, par exemple lorsque celui-ci ne se sert pas d'une offre d'un sous-traitant obtenue par l'entremise d'un Dépôt;
 - (ii) dans tout autre cas, lorsqu'une irrégularité a été portée à l'attention du ministère ou de l'organisme adjudicateur avant l'expiration du délai de présentation des soumissions des entrepreneurs généraux.

1. DÉFINITIONS ET BUTS

Le système des Dépôts de soumissions a pour but d'améliorer les méthodes de soumissions pratiquées dans l'industrie de la construction. La réception d'offres scellées des entrepreneurs

spécialisés protège l'intégrité des soumissions et permet aux destinataires d'obtenir des prix fermes par écrit et à temps pour être en mesure d'établir eux-même des soumissions exactes et complètes. Les maîtres d'ouvrage, architectes, ingénieurs et entrepreneurs ont intérêt à suivre les procédures reconnues.

2. ADMINISTRATION

Le fonctionnement du Dépôt de soumissions est assuré par les soins de l'Association locale de la construction de concert avec les associations d'architectes et d'ingénieurs. Un comité mixte représentant les entrepreneurs généraux et les entrepreneurs spécialisés est chargé de la surveillance des opérations.

3. PORTÉE ET ADMISSIBILITÉ

Les facilités du Dépôt doivent être accessibles à tous les entrepreneurs principaux et aux entrepreneurs des spécialités désignées (1) qui désirent se porter soumissionnaires de travaux à l'égard desquels le Dépôt est utilisé, à condition qu'ils se conforment aux présents règlements et aux lois provinciales applicables, indépendamment de leur appartenance à telle ou telle association ou de l'emplacement géographique de leur établissement. Dans l'exercice de ses opérations, l'administration du Dépôt ne doit pas favoriser les soumissionnaires locaux ou autres.

4. RÈGLEMENTS IMPRIMÉS

Les présents règlements qui régissent le fonctionnement du Dépôt à tous les stades doivent être distribués, sous forme imprimée, à tous ceux qui en font la demande et plus particulièrement aux soumissionnaires, architectes, ingénieurs et maître d'ouvrage.

5. DÉLAI DE PRÉSENTATION DE SOUMISSIONS

L'expiration des délais de présentation de soumissions au Dépôt sera agencée de façon à donner aux entrepreneurs suffisamment de temps pour préparer et présenter leurs propres soumissions, après avoir reçu celles des entrepreneurs spécialisés. En aucun cas, il ne soit s'écouler moins de 24 heures entre deux délais de présentation. (Voir CONDITIONS GÉNÉRALES b).

(1) Se reporter aux Conditions générales a). L'appel d'offres doit désigner les spécialités devant passer par le Dépôt.

6. ENVELOPPES ET DROITS

Il importe que les droits que touchent les Dépôts en paiement des services fournis leur permettent de subvenir financièrement à leurs propres moyens. Les soumissions des entrepreneurs spécialisés doivent être présentées dans les enveloppes officielles en vente au Dépôt.

7. RÉCEPTION DE SOUMISSIONS

Toutes les enveloppes blanches reçues par le Dépôt doivent être estampillées à l'horodateur. Le Dépôt conservera, sans les décacheter, les enveloppes reçues après l'heure fixée.

8. PROCÉDURES À SUIVRE PAR LES ENTREPRENEURS SPÉCIALISÉS

Voici la procédure que devront suivre les entrepreneurs spécialisés qui présenteront des soumissions :

- a) Si les documents de soumission l'exigent expressément, des prix distincts seront cotés pour chaque section spécialisée complète. Un prix global peut être coté pour deux ou plusieurs sections spécialisées complètes, mais seulement si un prix distinct a été coté pour chaque section spécialisée énumérée à la rubrique appropriée des devis.
- b) Les prix des sous-entreprises mentionnés ci-dessus doivent se fonder sur les plans et devis; lorsque des matériaux de rechange sont spécifiés, un prix distinct doit être clairement indiqué pour le matériel en question sous forme de déduction ou d'addition apportée au prix distincts cotés suivant l'alinéa 8a) ci-dessus.
- c) Les soumissions des entrepreneurs spécialisés doivent être déposées dans des enveloppes officielles comme suit:
 - une soumission complète décrite aux alinéas (a) et (b) ci-dessus dans une enveloppe rose adressée nommément à chaque entrepreneur principal (une soumission par enveloppe rose),
 - une copie de chaque soumission à conserver par le Dépôt (une copie par enveloppe verte),
 - les enveloppes roses et vertes susmentionnées doivent être toutes déposées dans une enveloppe blanche, désignée à cette fin, livrée au Dépôt portant le nom de l'entrepreneur spécialisé, la désignation de l'ouvrage visé par la soumission et le nombre total d'enveloppes vertes et roses y renfermées.

- d) Les modifications aux soumissions des entrepreneurs spécialisés peuvent être signifiées par écrit (y compris les télégrammes livrés) au Dépôt, pourvu que chaque modification et que l'enveloppe blanche soient reçues avant l'expiration du délai de présentation fixé par le Dépôt. Une copie de chaque modification doit être adressée à chaque entrepreneur principal concerné, un double étant expédié au Dépôt.
- e) Les soumissions ne peuvent être changées ni modifiées de quelque façon que ce soit, après l'expiration du délai de présentation fixé par le Dépôt.
- f) Lorsqu'un entrepreneur spécialisé a omis, par inadvertance, de présenter une soumission à un entrepreneur principal, il doit s'il désire soumissionner:
 - (a) au plus tard dans les quatre heures précédant l'expiration du délai fixé pour l'entrepreneur principal, envoyer au Dépôt qui reçoit les soumissions un télégramme conçu en ces termes:

"Nous avons omis de présenter à (la Cie de Construction Dupont) une soumission pour (l'Ecole secondaire ABC). Veuillez considérer notre soumission adressée à (la Cie de Construction Durand) comme si elle avait été présentée à (la Cie de Construction Dupont).
(Signé) Entrepreneur spécialisé;" et
 - (b) après avoir envoyé le télégramme au Dépôt, confirmer (à la Cie de Construction Dupont) le prix coté à (la Cie de Construction Durand) par télégramme ou par écrit.
- g) Les soumissions ne peuvent être retirées qu'avant les heures⁽²⁾ précédant l'expiration du délai de présentation fixé pour les entrepreneurs principaux et le retrait doit être confirmé avant l'expiration du délai de présentation des soumissions à l'entrepreneur général. La preuve de la date et de l'heure auxquelles le retrait a été effectué incombe au soumissionnaire. L'entrepreneur spécialisé a la responsabilité de notifier, au Dépôt et à tous les entrepreneurs généraux, sa décision de retirer sa soumission.

9. PROCEDURE À SUIVRE DANS LE CAS DES ENTREPRENEURS RECEVANT DES SOUMISSIONS

La procédure à suivre par l'entrepreneur général qui reçoit des soumissions d'un Dépôt est la suivante:

-
- (2) Minimum de 48 heures lorsqu'il s'écoule 96 heures ou plus entre le délai de présentation des entrepreneurs spécialisés et celui des entrepreneurs principaux

- a) Il incombe à l'entrepreneur principal d'avertir les entrepreneurs spécialisés qu'aux fins de sa propre soumission il a besoin de prix cotés par l'entremise du Dépôt.
- b) L'entrepreneur principal doit informer le Dépôt s'il désire que les soumissions lui soient expédiées par la poste, auquel cas le Dépôt n'est aucunement responsable de la livraison. Autrement, on présume que l'entrepreneur principal prendra des dispositions pour collecter ses enveloppes.
- c) L'entrepreneur principal n'est pas tenu d'accepter une soumission non sollicitée et peut la retourner, non décachetée, au Dépôt. Il est tenu d'adjudger le sous-marché à l'un des soumissionnaires utilisant le Dépôt, mais non pas nécessairement au moins-disant. L'entrepreneur principal qui se propose d'affecter ses propres effectifs ou une compagnie filiale à l'exécution d'une ou plusieurs des sections complètes de travaux spécialisés doit déposer son offre conformément aux Règlements du Dépôt de soumission, même si c'est à lui-même qu'il adresse sa soumission.

10. QUE FAIRE DES ENVELOPPES ET DES RENSEIGNEMENTS

- a) Dès l'expiration du délai de présentation des soumissions fixé par le Dépôt, la boîte de soumissions est ouverte par un fonctionnaire du Dépôt et les enveloppes blanches, décachetées. Les renseignements figurant sur les enveloppes vertes sont contrôlés auprès des renseignements portés sur les enveloppes roses et celles-ci sont mises à la disposition des entrepreneurs auxquels elles sont adressées. Les enveloppes vertes sont conservées intactes dans le coffre-fort du Dépôt jusqu'à ce que le marché principal ait été adjugé.
- b) A ce stade, le Dépôt choisit toutes les enveloppes vertes qui ont été adressées à l'entrepreneur principal qui est déclaré adjudicataire et les classe par section de travaux spécialisés. Toutes les autres enveloppes vertes sont détruites sans avoir été décachetées. Seuls les entrepreneurs spécialisés dont les soumissions ont été acceptées par le Dépôt sont alors admis à examiner la liste de prix établie pour leur(s) spécialité(s). Personne d'autre n'a le droit d'examiner les soumissions, sauf les membres d'un comité chargé de faire enquête à la suite d'une plainte.

11. OBSERVATION DES RÈGLEMENTS ET PLAINTES

L'entrepreneur principal et l'entrepreneur spécialisé sont tenus d'établir leurs soumissions en conformité des Principes et Procédures à suivre pour présenter des offres aux Dépôts de soumissions concernant les travaux fédéraux, sans quoi leurs soumissions peuvent être rejetées.

11. OBSERVATIONS DES RÈGLEMENTS ET PLAINTES (suite)

Les plaintes concernant les irrégularités doivent être faites, par écrit, en bonne et due forme et adressées au Dépôt. Se reporter aux Conditions générales - d), e), f), i) et (ii).

12. CAUTIONNEMENT

Dans les régions où le Dépôt local a établi un système en vertu duquel chaque soumission venant d'un entrepreneur spécialisé doit être accompagnée d'une forme de garantie, les règlements du Dépôt local s'appliquent à cet égard. ³

(3) AVERTISSEMENT—CERTAINS DÉPÔTS EXIGENT OBLIGATOIREMENT LE CAUTIONNEMENT DES SOUS-ENTREPRISES. IL INCOMBE AUX SOUMISSIONNAIRES DE SE RENSEIGNER SUR LES EXIGENCES EN MATIÈRE DE CAUTIONNEMENT. CONSULTER LE DÉPÔT MENTIONNÉ DANS L'APPEL D'OFFRES QUANT AUX EXIGENCES LOCALES.

ANNEXE B

SAMPLE DECLARATION FORM
SASKATOON, PRINCE ALBERT OR SWIFT CURRENT

TO: _____ TO: _____
RE: OUR TENDER FOR: _____

(Name of Project)

Gentlemen:

As required by the regulations of the Saskatoon, Prince Albert or Swift Current Bid Depository Incorporated.

[] Our total tender does not exceed \$5,000. Therefore no Bid Bond or Certified Cheque is enclosed.

OR

We enclose herewith:

[] a Bid Bond naming as obligee the successful general contractor issued by the _____ (Co.)

OR

[] A certified Cheque payable to _____ \$ _____
being:
(1) 10% on the first \$20,000.00 tender \$ _____
and
(2) 5% in the excess over \$20,000.00 being \$ _____

TOTAL _____

The said Certified Cheque shall be subject to the requirements (indicated below) for Certified Cheque, Bid Bond and Performance Bond.

BID BOND OR CERTIFIED CHEQUE to be held in escrow and dealt with as follows:

- (i) In the event of our quotation not being named on the tender of the apparent low general contractor our bid bond or certified cheque will be released five days after the date of General Contract Tender Opening.
- (ii) In the event that I/we are named as a sub-contractor on the apparent low general contractors tender, I/we agree that our certified cheque or bid bond may be held for a period of time three working days longer than the term set out in the general conditions and/or the tender form for the acceptance of the general contractors proposal.
- (iii) In the event of this tender being accepted and our entering into or offering to enter into a contract complying with the general conditions and appended specifications and plans with the successful general contractor our Bid Bond or certified cheque uncashed will be returned to us forthwith
- (iv) In the event of this tender being accepted within the time as set out in (ii) above and our declining, neglecting or failing to enter into a contract with the successful general contractor for the amount of our tender, or in the event of our failing to

produce a performance bond if requested by successful general contractor and the general contractor suffering damage attributable to such declining, neglect or failure, the management committee of the construction association shall have the power on our behalf to settle the damage, if any, up to the amount of security, suffered by the general contractor by

(a) In the case of a certified cheque to instruct the trustee holding the same to cash it and remit the proceeds in full thereof to The Saskatchewan Bid Depository Incorporated (_____ Branch) for this purpose, and to pay the balance, if any, to us within ten days.

OR

(b) In the case of Bid Bond to deliver our Bid Bond to the successful general contractor for his further action

(v) Regardless of anything stated above upon acceptance of a contract by ourselves, and the provision of a performance bond if requested, certified cheque or Bid Bond will be released immediately

PERFORMANCE BOND

If required by the successful general contractor, we shall execute within 15 days a bond for 50% of our tender price to ensure full and satisfactory completion of the contract

The bond shall be submitted to, approved and shall have any alterations executed to make the bond satisfactory to the general contractor. The cost of the bond to be borne by the general contractor.

This declaration is applicable only to those general contractors to whom we have submitted tenders on this project

We agree to accept the reasonable decision of the Management Committee established to administer the operation of the Bid Depository System in matters relating to the Rules, Regulations and Conduct of the Bid Depository. We acknowledge that suspension of Depository privileges may result from infraction of the Regulations.

DECLARATION

I _____ of the City of _____ in the Province of _____ do declare that I am _____ (Pres., Man, etc.) of _____ and as such am the legal agent and have authority to sign for and on behalf of the said _____ for this purpose and have complete and personal knowledge of all contents referred to and am authorized to make this Declaration and submission

Mailing Address of Company: _____

Signature of Authorized Agent _____

(This sample declaration form is for information only.

For actual forms contact the Branch Offices at Saskatoon, Prince Albert or Swift Current.)

Ottawa - les 10, 11, 12 et 13 décembre 1974 (suite)

M. A.G. Bland Président et directeur général,
Construction de défense (1951)
Ltée.

Vancouver - les 13, 14 et 15 janvier 1975

M. A.M. Moore Professeur,
Département des sciences
économiques,
Université de la Colombie-
Britannique.

M. J.W. Bishop Conseiller,
British Columbia Construction
Association.
(Auparavant directeur général
de la British Columbia
Construction Association.)

M. G.L. Giles Sous-ministre,
Ministère des Travaux publics,
Province de la Colombie-
Britannique.

M. S. Edgcombe Agent supérieur,
Ministère des Travaux publics,
Province de la Colombie-
Britannique.

M. J. Glenwright Directeur de l'Hospital
Construction and Planning,
British Columbia Hospital
Insurance Service.

M. E.H. McCaffery Vice-président exécutif,
Mechanical Contractors
Association of British
Columbia.

M. B.L. Blain Entrepreneur général
et
Président du Conseil de la
British Columbia Construction
Association.

Montréal - les 11, 12 et 13 février 1975

- M. N.G. Tanguay Président,
Conseil canadien des Ingénieurs.
- M. L.M. Nadeau Directeur général,
Conseil canadien des Ingénieurs.
- M. P. Gérin-Lajoie Membre de l'Ordre des Ingénieurs
du Québec
et du Conseil canadien des
Ingénieurs.
- M. I. Goudreau Architecte
et
Vice-président,
Ordre des architectes du Québec.
- M. L. Johnson Membre,
Corporation des maîtres
mécaniciens en tuyauterie
du Québec.
- M. R. Lizotte Membre,
Corporation des maîtres
électriciens du Québec.
- M. G. Gagné Directeur général,
Bureau de soumissions déposées
du Québec.
- M. A. Roméo Électricien - Montréal,
Membre de la Corporation des
maîtres électriciens du
Québec.

Halifax - le 18 février 1975

- M. W.A. Rozon Directeur général et vice-
président administratif,
Construction Association of
Nova Scotia
et
Administrateur,
Bureau de soumissions de la
Nouvelle-Écosse.

Winnipeg - le 4 mars 1975

M. N. Patscha	J. Prall Construction Ltd.
M. L. Copetti	Masonry Contractors' Association of Manitoba Inc.
M. E. Keller	Président;
M. G.L. Greasley	Vice-président administratif;
M. W. Ptolemy	Président, Comité de
M. H. Kummen	législation,
M. S. Luzny	Winnipeg Builders' Exchange.
M. A. Neustaedter	Summit Masonry et Président, Masonry Contractors' Association of Manitoba Inc.

Regina - le 5 mars 1975

M. J. Remai	Président, Saskatchewan Bid Depository Incorporated.
M. M.G. Bourne	Secrétaire administratif, Saskatchewan Bid Depository Incorporated.
M. A. Nobert	Entrepreneur en génie mécanique, Regina; Ancien président de la Mechanical Contractors' Association of Saskatchewan.
M. V. Sedula	Entrepreneur général, Regina; Ancien secrétaire-trésorier honoraire, Saskatchewan Construction Association et Ancien président, Regina Construction Association.

Edmonton - le 6 mars 1975 (suite)

M. T. Douglas Administrateur,
 Direction des contrats,
 Ministère des Travaux publics,
 Alberta.

M. A.H. Preston Surveillant-chef des devis,
 Direction de l'architecture,
 Ministère des Travaux publics,
 Alberta.

M. J.A. Norton Directeur général,
 Edmonton Construction
 Association.

M. H. Curtis The Mechanical Contractors'
 Association of Alberta.

Mr. C. Skakun Président,
 Task Force on Bid Depository
 System,
 Alberta Association of
 Architects.

Ottawa - les 17, 18, 19, 20 et 21 mars 1975

M. R.E. Nuth Directeur général,
 Association de la construction
 de Montréal.

M. L. Cianfarani Directeur administratif,
 Toronto Sheet Metal and Air
 Handling Group.

M. A.W. Thurston Gérant,
 Service administratif des
 marchés,
 E.G.M. Cape Co. Ltd.

M. G. Gagné Directeur général,
 Bureau de soumissions
 déposées du Québec.

Ottawa - les 17, 18, 19, 20 et 21 mars 1975 (suite)

- | | |
|-----------------|--|
| M. T.A. Qureshi | Ingénieur en chef,
Conseil d'éducation,
Borough de Scarborough. |
| M. C.W. Irvine | Vice-président international,
Operative Plasterers' and
Cement Masons' Union. |
| M. R.G. Clarke | Coordonnateur des marchés,
Ministère des Services
gouvernementaux,
Ontario. |
| M. G. Collins | Administrateur,
Ottawa Valley Bid Depository. |

COMPARUTIONS

<u>Avocats-conseils</u>		<u>Représentant</u>
J.W. Scott, C.R.	)	Association canadienne de la
	)	construction
J.C. Carson, C.R.	)	Mechanical Contractors
	)	Association of Toronto;
	)	Electrical Contractors
	)	Association of Toronto;
	)	Electrical Contractors
	)	Association of Ontario;
	)	Ontario Sheet Metal and
	)	Air Handling Group
D.C. Matheson	)	Ontario General Contractors
	)	Association
A. Kennedy	)	Bureau d'Assurance du Canada
E.H.S. Piper, C.R.)	
R.F. Wilson, C.R.)	
D.C. Davenport	)	B.C. Chapter Sheet Metal &
	)	Air Conditioning National
	)	Association;
	)	B.C. Insulation Contractors
	)	Association;
	)	Refrigeration and Air
	)	Conditioning Contractors
	)	Association of B.C.;
	)	Mechanical Contractors
	)	Association of B.C.
W.C. Newman, C.R.	)	Masonry Contractors
	)	Association of Manitoba Inc.
L. Le Bel	)	Corporation des maîtres
	)	électriciens du Québec;
	)	Corporation des maîtres
	)	mécaniciens en tuyauterie
	)	du Québec;
	)	Bureau de soumissions déposées
	)	du Québec

Avocats-conseils

Représentant

M. Dion	)	Fédération de la Construction
	)	du Québec
J. Théoret	)	Association de la construction
	)	de Montréal et du Québec

Le Directeur des enquêtes et recherches était représenté par:

B.C. McDonald
R. Leclaire

DATE DUE
DATE DE RETOUR

MAR 09 2017

CARR MCLEAN

38-296

INDUSTRY CANADA / INDUSTRIE CANADA



48700

