



Le 9 août 2018

Monsieur Pierre Arcand

Ministre responsable de l'Administration gouvernementale et
de la Révision permanente des programmes

Président du Conseil du trésor

Monsieur Robert Poëti

Ministre délégué à l'Intégrité des marchés publics et
aux Ressources informationnelles

Secrétariat du Conseil du trésor

875, Grande Allée Est, 4^e étage - secteur 100

Québec (Québec) G1R 5R8

Par courriel : cabinet@sct.gouv.qc.ca

**Objet : Projets de règlements modifiant les contrats en matière
d'approvisionnement, de services, de travaux de construction et de
technologie de l'information des organismes publics**

Messieurs les Ministres,

L'Ordre des architectes du Québec (OAQ) a pris connaissance des projets de règlements susmentionnés, publiés le 27 juin, et tient à vous transmettre ses commentaires. Ces derniers sont inspirés par la mission de protection du public de l'OAQ, qui inclut la promotion de la qualité de l'architecture et du cadre bâti en général. Car, comme le dit la devise de l'Ordre, « Un environnement bâti de qualité, ça profite à tous ».

Plusieurs des remarques ci-dessous reprennent des points de vue exprimés lors de consultations antérieures (commission Charbonneau, projets de loi n^{os} 108 et 122)¹. Nos positions n'ont pas changé, bien au contraire. Elles se sont plutôt étayées au fil du temps, grâce entre autres à nos recherches sur les meilleures pratiques mises en place ailleurs dans le monde pour favoriser la qualité architecturale et à la tournée de conversations publiques qui nous a permis de visiter 13 villes du Québec en 2017.

¹ L'OAQ a fait partie des intervenants devant la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (commission Charbonneau). Il a également déposé des mémoires sur les projets de loi n^o 108 (Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics) et n^o 122 (Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs). Il a aussi remis deux mémoires lors des consultations sur le renouvellement de la Politique culturelle du Québec, ainsi que le *Livre blanc pour une politique québécoise de l'architecture*.

L'Ordre des architectes est vivement préoccupé par les possibles impacts que pourrait avoir sur la qualité des édifices et des infrastructures publics le projet de Règlement modifiant le Règlement sur certains contrats de services des organismes publics s'il était adopté en l'état.

Importance de la sélection fondée sur la qualité

Alors que les ministères et organismes publics sont actuellement tenus de choisir les professionnels uniquement sur la base de la qualité des dossiers de candidature, le règlement en question offre la possibilité pour certaines entités de l'État de sélectionner des architectes et des ingénieurs en fonction du prix le plus bas ou du « plus bas soumissionnaire ». Cela nous apparaît comme un net recul et nous inquiète vivement, car le gouvernement était jusqu'à maintenant exemplaire en adjugeant ce type de contrat uniquement en fonction de critères de qualité, pour ensuite appliquer le Tarif d'honoraires pour services professionnels approprié.

La sélection fondée sur le plus bas soumissionnaire n'a pas — c'est le moins qu'on puisse dire — donné les résultats escomptés par le législateur sur le plan des coûts, de la qualité et de la lutte contre la collusion, notamment chez les entrepreneurs de la construction, comme l'a démontré la commission Charbonneau.

En ce qui concerne les services professionnels, plusieurs municipalités, contraintes de recourir jusqu'en juin 2017 au système dit des « deux enveloppes », constataient qu'il est difficile de favoriser la qualité en architecture quand on ne peut faire appel aux meilleures expertises en fonction des enjeux d'un projet. Le 15 décembre dernier, lors d'une conférence devant les architectes, Jocelyn Savoie, directeur des politiques au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), reconnaissait lui-même ce qui suit : « Cette formule favorise les soumissions à bas prix qui consacrent des ressources minimales à la qualité². » L'adoption du projet de loi n° 122 a heureusement assoupli cette obligation, ce qui est à notre avis positif.

Or, dans ce projet de règlement, le gouvernement propose la possibilité, pour le ministère du Transport, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET) et la Société québécoise des infrastructures (SQI), de recourir non seulement à un système à deux enveloppes ou en deux étapes, mais aussi à un système fondé uniquement sur le prix. Cette dernière option nous semble une avenue encore plus risquée du point de vue de la qualité, d'autant plus qu'il s'agit d'édifices et d'infrastructures publics de grande importance.

Mettre en place toutes les conditions qui permettent une réflexion adéquate au moment de la conception nous paraît une nécessité, et cela implique de faire appel, à cette étape, aux meilleures compétences en fonction du projet. N'oublions pas que les orientations que prennent les concepteurs ont des conséquences sur les plans de la qualité et des coûts pendant tout le cycle de vie d'un bâtiment, c'est-à-dire pendant des décennies.

² Voir « Contrats publics des municipalités : Vent de changement », *Esquisses*, vol. 29, n°1 (printemps 2018), [en ligne], [www.oaq.com/esquisses/architecture_commerciale/actualites/contrats_publics_des_municipalites.html].

Afin que le gouvernement s'oriente vers les meilleures pratiques et envoie un signal clair, l'OAQ propose que le premier alinéa de l'article 24 du Règlement sur certains contrats de services des organismes publics demeure inchangé : « Malgré l'article 23, un organisme public doit solliciter uniquement une démonstration de la qualité pour adjuger un contrat d'architecture ou de génie autre que forestier. » Cette formulation sans ambiguïté et d'application générale doit être maintenue.

Disposition actuelle	Disposition projetée
23. Un organisme public peut solliciter uniquement une démonstration de la qualité s'il existe, pour le contrat visé, un tarif pris en vertu d'une loi ou approuvé par le gouvernement ou le Conseil du trésor qui lui est applicable.	Aucune modification
24. Malgré l'article 23, un organisme public doit solliciter uniquement une démonstration de la qualité pour adjuger un contrat d'architecture ou de génie autre que forestier. [...]	24. Malgré l'article 23, un organisme public <u>autre que le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports et la Société québécoise des infrastructures</u> doit solliciter uniquement une démonstration de la qualité pour adjuger un contrat d'architecture ou de génie autre que forestier. [...]
34. Malgré l'article 16, un organisme public peut, sauf dans les cas prévus à l'article 24, décider de solliciter uniquement un prix pour adjuger un contrat de services professionnels; il applique alors les dispositions de la section III du chapitre II.	Aucune modification

La sélection des architectes et des ingénieurs basée uniquement sur le prix ne devrait tout simplement pas être possible. Quant à l'évaluation des soumissions selon le système des deux enveloppes ou celui en deux étapes (qualité et prix), elle n'est pas souhaitable non plus.

Incohérence avec d'autres objectifs du gouvernement

Nous tenons aussi à souligner que ces projets de règlements sont publiés alors que l'État québécois vient d'annoncer son intention de se doter d'une stratégie gouvernementale en architecture, une mesure que l'OAQ applaudit³. Celle-ci est inscrite dans le plan d'action de la politique culturelle dévoilée le 12 juin par le ministère de la Culture et des Communications (MCC) et constitue un engagement ferme et d'une portée sans précédent pour la qualité architecturale au Québec, voire au Canada.

³ Voir « Une avancée déterminante pour la qualité de l'architecture au Québec », Ordre des architectes du Québec, communiqué, 12 juin 2018, [en ligne],[www.oaq.com/fileadmin/user_upload/COM-Re__actionPolCult120618-FINAL.pdf].

Dans son plan d'action, le gouvernement énonce les principes suivants :

- Reconnaissance de la valeur de l'architecture dans la création de milieux de vie de qualité;
- Stimulation de l'excellence, de la créativité et de l'innovation en architecture et en design urbain;
- Adoption de pratiques exemplaires dans les projets menés par l'État et mise en place de mesures incitatives en ce sens dans les projets qu'il subventionne;
- Mise en valeur des savoir-faire et des matériaux québécois;
- Qualité et durabilité des constructions.

L'OAQ est d'ailleurs un partenaire privilégié du MCC dans l'élaboration de cette stratégie. Une rencontre a déjà eu lieu, et les travaux, auxquels se joindront d'autres organismes clés, devraient démarrer très prochainement. Notons que cette stratégie concernera l'ensemble des ministères constructeurs.

Offrir en parallèle au MTMDET et à la SQI la possibilité de choisir des concepteurs uniquement sur le critère du prix nous semble en contradiction avec les principes mentionnés plus haut, notamment celui d'adopter des pratiques exemplaires.

D'autres stratégies de l'État québécois exigeront qu'un soin accru soit apporté à l'étape de la conception de bâtiments, ce qui doit être favorisé en accordant le mandat à la firme d'architectes la plus compétente. Pensons par exemple à *Conjuguer nos forces pour un avenir énergétique durable*, l'ambitieux plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques 2018-2023, publié le 11 juin par Transition énergétique Québec.

Plusieurs mesures concrètes de ce plan sont liées au bâtiment, secteur où les attentes sont élevées et où les changements seront nombreux. Le plan prévoit entre autres :

- Rehausser les exigences d'efficacité énergétique des nouvelles constructions dès 2019 (alors qu'elles n'ont pas été revues depuis 1983);
- Publier une norme volontaire applicable aux bâtiments existants et aux nouveaux bâtiments en 2021-2022;
- Revoir la mécanique de mise à jour du Code de construction afin de permettre une mise à jour tous les cinq ans;
- Publier une stratégie du bâtiment durable en 2021-2022.

Il paraît difficile de concilier de telles exigences envers l'excellence en architecture et la possibilité de recruter le professionnel dont le prix est le plus bas sans autre considération.

Notons aussi que certains engagements du gouvernement reposent sur une participation grandissante des architectes, notamment la mise en œuvre de la Charte du bois ou la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

Attente du public

En 2017, l'OAQ, en collaboration avec l'Institut du Nouveau Monde, a mené une vaste conversation publique sur son projet de politique québécoise de l'architecture. Des soirées de discussion ouvertes à tous ont été organisées dans 13 villes; une plateforme de discussion a été mise en ligne; ceux qui le voulaient ont eu la possibilité de transmettre leurs positions et un grand forum a clos le processus. Au total, plus de 800 personnes de tous horizons ont pris part à la démarche.

Les participants ont à maintes reprises dénoncé le recours au mode de sélection du « plus bas soumissionnaire » en construction, que ce soit pour le choix des concepteurs dans les municipalités ou celui des entrepreneurs, car il est selon eux à l'origine de la piètre qualité de l'architecture au Québec. Bien que les citoyens soient dans l'ensemble peu familiarisés avec les processus d'octroi des contrats publics, ceux qui ont participé à notre campagne étaient bien au fait du risque que ce mode de sélection fait courir à la qualité en construction.

Voici à ce sujet un extrait du *Livre blanc pour une politique québécoise de l'architecture*⁴ que l'OAQ a remis en mars 2018 au gouvernement :

En finir avec la règle du « plus bas soumissionnaire »

D'emblée, un consensus émerge parmi les participants à nos activités de consultation : la règle du « plus bas soumissionnaire » dans l'octroi de contrats municipaux est un obstacle à la qualité architecturale, car elle pousse les architectes à réduire le temps qu'ils consacrent à la conception et à la recherche des meilleures solutions. Le critère du prix peut subsister dans le choix des soumissionnaires, mais il ne devrait pas être décisif, ce qui permettrait d'accorder au moins autant de poids aux critères relatifs à la qualité de la candidature. De plus, ont suggéré les participants, le critère du prix devrait favoriser l'offre médiane plutôt que la plus basse. L'OAQ se réjouit que les nouvelles règles d'octroi de contrats municipaux de services professionnels aient levé l'obligation de recourir au plus bas soumissionnaire. Toutefois, cette possibilité subsiste, et on ne peut qu'espérer que les municipalités recevront l'accompagnement nécessaire pour donner plus de place à la qualité.

Par ailleurs, la règle du « plus bas soumissionnaire » est toujours en vigueur pour le choix des entrepreneurs, et ce, tant au niveau municipal que provincial. Or, notre consultation a permis de recueillir de nombreux témoignages déplorant cette pratique. En choisissant l'option la moins coûteuse, on risque d'obtenir une exécution moins soignée et d'avoir à composer avec des demandes d'« extras » de la part d'entrepreneurs qui ont — sciemment ou non — sous-évalué le prix demandé au départ.

⁴ *Livre blanc pour une politique québécoise de l'architecture : Appuis, vision, jalons*, Ordre des architectes du Québec, mars 2018, [en ligne], [www.oaq.com/fileadmin/Fichiers/Publications_OAQ/Memoires_Prises_position/LIV-PQA-20180410.pdf].

Vous l'aurez compris, nous nous inscrivons en faux contre l'affirmation faite en préambule de la publication dans la *Gazette officielle* : « Ces projets de règlements n'ont pas d'impact sur les citoyens. »

Car, comme l'indique la déclaration adoptée à l'issue de notre forum et signée par plus de 4000 personnes :

L'architecture nous concerne tous. Elle influe sur nos habitudes, nos déplacements, notre santé, notre économie, nos rapports sociaux, notre impact sur l'environnement. Elle marque nos paysages naturels et urbains pour des décennies, voire des siècles. Témoin de nos valeurs et de nos ambitions comme société, elle est une composante essentielle de notre identité culturelle. Elle constitue un patrimoine dont nous héritons et que nous léguons aux générations futures. Elle contribue à forger l'image que nous projetons au reste du monde. La qualité architecturale est d'intérêt public [...]⁵

La qualité architecturale, en particulier celle des édifices publics, a un impact à long terme sur les milieux de vie, sur les finances publiques et sur la qualité de vie des citoyens.

Concours d'architecture

Nous devons également vous faire part d'un fait qui nous a beaucoup étonnés à la lecture des projets de règlements publiés le 27 juin : l'absence de mention des concours d'architecture.

Ayant été consulté par le MAMOT au mois de mars dernier sur des orientations en vue de l'élaboration d'un règlement sur les concours d'architecture, d'ingénierie et de design, l'OAQ s'attendait à ce que cette méthode soit mentionnée dans les nouveaux règlements portant sur l'attribution des contrats de services professionnels.

Cette attente paraissait d'autant plus réaliste que les concours d'architecture sont plus nombreux depuis quelques années, que la SQI vient elle-même d'être impliquée dans celui du Musée d'art contemporain de Montréal et qu'elle explore cette perspective pour d'autres projets majeurs.

Rappelons que les acteurs gouvernementaux qui sont actuellement concernés par les concours d'architecture sont le MCC et le MAMOT. Cette méthode a également été évoquée pour la conception des écoles par la Commission scolaire de Montréal et le Lab-École.

Il existe en effet deux méthodes éprouvées pour assurer la qualité au juste prix quand vient le temps de choisir des concepteurs : 1) les sélectionner sur le seul critère de la qualité et appliquer ensuite un tarif de services professionnels; 2) organiser un concours.

Les concours sont reconnus dans de nombreux pays comme un mécanisme permettant d'assurer l'équité des concurrents, de faire une place à la relève et de trouver le meilleur

⁵ Déclaration pour une politique québécoise de l'architecture, [en ligne],[www.oaq.com/declaration.html].

fournisseur, et ce, en toute transparence. Argument encore plus important : les concours permettent de réaliser des projets de meilleure qualité en fonction des besoins spécifiques exprimés, de stimuler l'innovation et de susciter l'émulation. Il serait dommage de se priver de ce mécanisme ou d'empêcher les donneurs d'ouvrage qui le souhaitent de pouvoir y recourir aisément.

Étant donné que la qualité de l'architecture est d'intérêt public, il nous semble que le gouvernement devrait encourager ce mode de sélection, et une révision des lois et règlements semble une bonne occasion de le faire.

Vision générale et projets-pilotes

De façon générale, nous ne comprenons pas quelle vision inspire le projet de modification du Règlement sur certains contrats de services des organismes publics. Quelle est la vision à moyen et long terme du gouvernement sur la qualité architecturale de ses édifices? Quels sont ses objectifs visés?

Nous sommes également surpris du moment choisi pour la publication de ces projets de règlements, en fin de législature et sans consultation préalable. Comme la période de commentaires recoupe celle des «vacances de la construction», de nombreux acteurs du secteur n'auront sans doute pas l'occasion de s'exprimer. Les changements proposés représentent pourtant un virage majeur au regard des contrats octroyés par le MTMDET et la SQI.

Par ailleurs, des projets-pilotes d'adjudication de contrats de services professionnels sans recours au décret, menés par le Conseil du trésor, ont été évoqués à maintes reprises depuis plusieurs mois, mais sans jamais être formellement présentés. Lors du forum Marchés publics et architecture, organisé par l'Association des architectes en pratique privée du Québec le 22 mars 2018, un premier bilan de ces projets-pilotes avait été annoncé pour le mois de juin. De nouveaux tests étaient aussi prévus.

L'Ordre souhaiterait prendre connaissance des résultats de ces projets-pilotes et de l'analyse qui en est faite par le Conseil du trésor et les donneurs d'ouvrage concernés.

Déclaration de probité et lutte contre les conflits d'intérêts

Les projets de règlements touchent plusieurs autres sujets, dont une déclaration de probité et l'interdiction pour un fonctionnaire de participer à une soumission reliée à son travail durant l'année qui suit la fin de son emploi public.

Nous nous réjouissons de telles dispositions qui améliorent l'intégrité des processus et qui sont de nature à renforcer la confiance en ceux-ci.

Conclusion

Nous espérons que ces commentaires vous convaincront de ne pas déroger aux exigences de la sélection des professionnels fondée uniquement sur la qualité pour les ministères et organismes gouvernementaux afin que l'État québécois continue d'être exemplaire à cet égard. Ouvrir la voie à une sélection des professionnels basée — en tout ou partie — sur le prix constituerait à nos yeux un recul majeur par rapport à la réglementation en place et mettrait inutilement à risque la qualité architecturale des édifices gouvernementaux.

Bien entendu, les mécanismes d'attribution des contrats publics aux architectes peuvent tout à fait être bonifiés, par exemple pour améliorer la concurrence, faire une plus grande place à la relève ou stimuler l'innovation. Nous sommes prêts à participer à toute discussion à ce sujet. La réflexion sur la stratégie gouvernementale en architecture pourrait aussi être l'occasion d'entamer des échanges. L'OAQ prône justement la mise en place d'une politique québécoise de l'architecture pour éliminer les incohérences dans la commande publique.

Nous réitérons que les commentaires qui précèdent s'inscrivent dans une optique de protection du public et de qualité de l'architecture publique. Dans le domaine du bâtiment, les ouvrages sont généralement prévus pour des décennies et ont une influence directe sur la qualité de vie des usagers et de la communauté. Ils nécessitent donc des solutions viables à long terme qui demandent une étude approfondie des impacts sur les plans urbain, culturel, environnemental, économique, etc.

En vous remerciant à l'avance de l'attention que vous porterez à nos remarques, nous vous prions d'agréer, Messieurs les Ministres, nos salutations distinguées.

La présidente,



Nathalie Dion