



Le 29 septembre 2016

Membres de la Commission des finances publiques

A/S de M. Mathew Lagacé, secrétaire
Édifice Pamphile-Le May
3^e étage, bureau 3.15
1035, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1A3
Par courriel : cfp@assnat.qc.ca

Objet : projet de loi n° 108, Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l’Autorité des marchés publics

Madame, Messieurs,

L’Ordre des architectes du Québec (OAQ) a pris connaissance du projet de loi cité en objet et tenait à le commenter au moment où la Commission des finances publiques étudie le texte.

Vous trouverez ci-dessous nos commentaires. Ils tirent leur source de la mission de protection du public qui est celle de l’OAQ et qui inclut la promotion de la qualité en architecture. Bien sûr, notre propos porte sur les contrats liés à l’industrie de la construction.

Intention générale

L’Ordre accueille favorablement le dépôt du projet de loi n° 108 et la volonté du gouvernement du Québec de mettre en œuvre les recommandations de la Commission d’enquête sur l’octroi et la gestion des contrats publics dans l’industrie de la construction (CEIC), ou Commission Charbonneau. Il avait activement demandé une telle commission d’enquête, avant d’y participer en déposant notamment le mémoire intitulé *Promouvoir l’intégrité*¹. Nous y faisons plusieurs recommandations portant sur les intentions poursuivies par le projet de loi à l’étude.

Nous applaudissons en particulier l’objectif d’éliminer les freins à la concurrence et de permettre à tous les fournisseurs qualifiés d’accéder à la commande publique.

Rôle de l’Autorité des marchés publics

Selon nous, l’Autorité des marchés publics (AMP) ne devrait pas seulement encadrer et surveiller l’octroi des contrats par les organismes publics en ayant des moyens concrets d’intervention. Elle devrait également accompagner ces derniers dans leur gestion contractuelle à l’aide de l’information, de la mise à disposition d’expertises, d’études comparatives, etc. Cet accompagnement serait particulièrement pertinent en ce qui concerne les petits donneurs

¹ bit.do/cBo9E

d'ouvrage ou ceux peu habitués à mener des projets. La Commission Charbonneau le préconisait d'ailleurs.

Assujettissement des municipalités

L'AMP n'aura pas juridiction sur les municipalités et les organismes paramunicipaux. Nous espérons une évolution à court terme, car c'est une lacune du projet de loi. D'une part, ceux-ci octroient environ la moitié des contrats publics. Si le but est d'encadrer la commande publique québécoise, la future loi devrait à l'évidence s'appliquer à eux. D'autre part, les donneurs d'ouvrage de ce secteur sont de tailles diverses et affichent une grande disparité de ressources et d'expertise à l'interne. Certains accordent rarement des contrats d'un montant élevé et ils n'ont pas toujours de modèles types d'appels d'offres lorsque nécessaire. Par conséquent, c'est un secteur dans lequel sont régulièrement observés des appels d'offres mal rédigés ou n'utilisant pas les meilleures méthodes.

Rappelons aussi que la Commission Charbonneau a démontré l'absolue nécessité de mieux encadrer et surveiller les villes, notamment pour limiter les risques de collusion et de corruption.

Code unique des marchés publics

Toujours dans l'optique d'une bonne utilisation des fonds publics, l'Ordre est favorable à ce que tous les donneurs d'ouvrage publics soient soumis à des règles uniformisées. Ces dernières doivent évidemment être basées sur les meilleures pratiques favorisant la qualité des produits et des services obtenus en retour.

La suppression du système spécifique aux municipalités permettrait de simplifier la vie des fonctionnaires et des soumissionnaires. Par exemple, deux systèmes coexistent au Québec quant à la sélection des professionnels réalisant les mandats publics dans la construction. D'un côté, depuis l'adoption de la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal en 2002, une municipalité doit appliquer le système d'évaluation et de pondération des offres en deux étapes – qualitatif et prix de la soumission – pour tous les contrats devant faire l'objet d'une mise en concurrence. De l'autre côté, l'État attribue ses mandats aux professionnels entièrement sur des critères de qualité. Il applique ensuite pour la rémunération des architectes et des ingénieurs le tarif d'honoraires pour services professionnels.

Nous insistons sur la nécessité de bannir le système actuel des « deux enveloppes » utilisé par les municipalités et d'instaurer un code unique des marchés publics. La Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP) devrait s'appliquer à l'ensemble de la commande publique, y compris celle émanant des municipalités, des sociétés d'État, des sociétés paramunicipales et des organismes subventionnés. Ce code unique doit prévoir la sélection des professionnels sur la base des compétences, comme au gouvernement.

Puisqu'on prévoit de modifier la LCOP, pourquoi ne pas aller plus loin ?

Plus bas soumissionnaire

L'OAQ demande l'abolition pure et simple de la possibilité de recourir au plus bas soumissionnaire lors du choix des entrepreneurs. Ce système, et c'est le moins qu'on puisse dire,

n'a pas donné les résultats escomptés par le législateur sur le plan des coûts, de la lutte contre la collusion et de la qualité. Payer insuffisamment n'est pas la solution, car l'entrepreneur essaie ensuite de compenser son manque à gagner par l'emploi de différents stratagèmes.

Afin que le gouvernement s'oriente vers les meilleures pratiques et envoie un signal clair, l'OAQ réclame une nouvelle fois la modification de la Loi sur les cités et villes pour remplacer la sélection sur la base du moins-disant (« plus bas soumissionnaire ») par d'autres moyens. À tout le moins, ce ne devrait plus être une obligation, comme le prescrivait le rapport de la Commission Charbonneau. Or, l'exigence perdure.

Plaintes

La possibilité pour une personne intéressée ou pour les compagnies candidates à la commande publique de se plaindre et de disposer de recours relativement à des appels d'offres potentiellement inéquitables ou à des contrats attribués sans raison de gré à gré est positive.

Il faudra toutefois prêter attention aux délais induits par ces nouveaux mécanismes. Si un appel d'offres est annulé et relancé, un contrat suspendu ou une décision retardée le temps que l'AMP statue, cette décision doit être accompagnée d'une exigence de revoir les échéanciers, voire les budgets. Sinon, les concepteurs et les entrepreneurs mettront ensuite les bouchées doubles, avec les risques inhérents concernant le résultat. Pour le dire simplement : on n'a rien gagné en tant que société si on a vérifié la conformité du processus d'attribution du contrat mais qu'on est obligé ensuite de tourner les coins ronds lors de la conception et de la construction !

Lanceurs d'alerte

L'OAQ applaudit aux mesures de protection des lanceurs d'alerte annoncées. Nous y sommes favorables, que ce soit dans l'administration publique ou au sein des firmes. Nous nous sommes prononcés sans équivoque sur ce sujet dans notre mémoire relatif au projet de loi n° 98, soit la Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel².

Seuils nécessitant une autorisation des entreprises

Le montant des contrats et sous-traitances nécessitant une autorisation préalable des entreprises soumissionnaires (actuellement accordée par l'Autorité des marchés financiers et bientôt par l'AMP si le projet de loi est adopté) devrait être uniforme sur tout le territoire et s'appliquer à tous les types de contrats, qu'il s'agisse de ceux avec les professionnels ou avec les entrepreneurs. Depuis novembre 2015, ce seuil est fixé à 1 M\$ pour le Québec, mais il est de 100 000 \$ pour la Ville de Montréal et de 25 000 \$ pour ses sous-traitances. Les différents seuils prêtent à confusion. Nous invitons le législateur à les harmoniser, en visant la meilleure garantie de probité.

² bit.do/cBpeb

Mode d'octroi des contrats et mode de réalisation

L'OAQ en profite pour réitérer que le mode d'octroi des contrats et le type de contrats (mode de réalisation) pour un projet en particulier doivent être choisis en fonction de la nature dudit projet, avec un mécanisme « objectif » d'évaluation, prenant en compte la qualité. Le respect du budget et le respect de l'échéancier sont des données essentielles qui ne devraient par contre jamais primer sur la qualité architecturale. Ces éléments doivent être considérés ensemble.

En effet, les modes de réalisation n'ont pas tous la même efficacité sur les plans de la qualité, de la transparence, de l'équité du processus et de l'indépendance des professionnels. Nous pensons en particulier que les modes partenariat public-privé (PPP) et clés en main devraient être utilisés prudemment.

Concours d'architecture

Nous comprenons la nécessité d'établir un encadrement général pour l'ensemble des contrats publics. Nous attirons cependant l'attention du législateur sur la situation particulière des concours d'architecture, un mode d'attribution des mandats de services professionnels qui s'arrime parfois mal avec les règles habituelles qui régissent l'attribution des contrats publics. Quelles que soient la volonté d'encadrement et les subtilités techniques et juridiques de la surveillance mise en place, il ne faut pas fermer la porte à cette façon de sélectionner un architecte (ou d'autres fournisseurs, selon le type de concours concernés) ni la rendre plus complexe, et ce, même si elle n'entre pas dans les cases standardisées.

D'ailleurs, l'AMP devrait être alertée sur ce risque lié à une organisation rigide de la commande publique et sensibilisée à l'intérêt de la procédure de concours. Ces derniers devraient être encouragés, notamment dans les projets de construction publics. Le ministère de la Culture et des Communications en fait lui-même la promotion ainsi que plusieurs municipalités, en particulier la Ville de Montréal.

Après tout, le projet de loi vise à éviter que « les conditions de l'appel d'offres n'assurent pas un traitement intègre et équitable des concurrents, ne permettent pas à des concurrents d'y participer bien qu'ils soient qualifiés pour répondre aux besoins exprimés ou ne sont pas autrement conformes au cadre normatif ». C'est justement l'objectif des concours. Ils 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 fournisseur, et ce, en toute transparence.

Surtout – et ce n'est pas anecdotique –, ils permettent de réaliser des projets de meilleure qualité en fonction des besoins spécifiques exprimés. Il serait dommage de s'en priver ou que ceux-ci ne puissent se dérouler avec suffisamment de souplesse.

Il existe en effet plusieurs types de concours d'architecture – ouvert ou sur invitation, anonyme ou non, en une ou deux étapes. Chacun est balisé et, au Québec, pour être approuvé par l'OAQ, un concours doit répondre aux *Règles d'approbation des concours d'architecture*³, ce qui induit une

³ bit.do/cBpez

analyse approfondie. Les ministères touchés – ministère de la Culture et des Communications et ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire – ont également mis en place leurs propres cadres.

Nous nous permettons de signaler que, si les concours d'architecture se fondent sur une pratique éprouvée de longue date à l'échelle internationale, certaines exigences récentes, particulières aux appels d'offres publics liés aux concours québécois, ne concordent pas avec plusieurs principes fondamentaux des concours.

Nous proposons d'ajouter au projet de loi un article disant en substance « Les règles définies dans cette loi ne doivent pas porter préjudice à la possibilité de tenir des concours d'architecture, qui doivent se tenir dans le respect des principes, des règles et des recommandations internationales qui les régissent ». Nous laissons le législateur peaufiner la formulation.

Conclusion

Vous l'aurez compris, l'Ordre des architectes ne souhaitait pas forcément entrer dans les détails techniques et juridiques du projet de loi n° 108. Il voulait cependant appuyer l'adoption du texte, tout en alertant le législateur des écueils possibles liés à des règles trop complexes ou rigides dans l'encadrement des marchés publics. Il exhorte surtout à aller plus loin : il faut tout mettre en œuvre pour assurer l'intégrité et l'équité du processus d'octroi de ces contrats, pour faire une place aux fournisseurs de la relève et aux plus petites sociétés, bref, pour assainir les marchés publics et améliorer la confiance des citoyens.

Par-dessus tout, il faut se donner les moyens de garantir la qualité de notre cadre bâti. Mentionnons au demeurant que l'Ordre des architectes milite activement pour que le Québec se dote d'une Politique nationale de l'architecture, à l'instar de nombreux autres pays.

En vous remerciant de nous avoir permis de nous exprimer, nous vous prions d'agréer, Madame, Messieurs, nos sentiments les meilleurs.



Nathalie Dion
Présidente