

Implanter une culture de la qualité

Mémoire de l'Ordre des
architectes du Québec

Remis au Secrétariat du Conseil du trésor

Consultation sur le projet de règlement sur
certains contrats de services des organismes
publics – modification (Loi sur les contrats
publics, chapitre C-65.1)



ORDRE DES
ARCHITECTES
DU QUÉBEC

Novembre 2023

Table des matières

| | |
|---|----|
| <i>PRÉSENTATION DE L’OAQ</i> | 3 |
| <i>SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS</i> | 4 |
| <i>MISE EN CONTEXTE</i> | 6 |
| <i>INTRODUCTION</i> | 7 |
| <i>COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS</i> | 9 |
| Évaluation de la qualité suivie d’une négociation du prix (art. 40.1 et 40.2) | 9 |
| Évaluation de la qualité suivie d’une appréciation du prix soumis (art. 40.3 à 40.7)..... | 10 |
| Concours de conception (art. 40.8 à 40.12) | 11 |
| Modalités d’évaluation de la qualité (annexe 2) | 12 |
| Cadre de référence actualisé sur les services et les tarifs..... | 13 |
| Transparence | 14 |
| <i>CONCLUSION</i> | 16 |
| <i>REMERCIEMENTS</i> | 17 |

PRÉSENTATION DE L'OAQ

L'Ordre des architectes du Québec (OAQ) contrôle l'accès à la profession d'architecte et en régleme l'exercice dans la province. Son registre compte près de 4700 architectes et plus de 1200 stagiaires en architecture. Créé en 1974, l'Ordre veille à l'application des dispositions du Code des professions, de la Loi sur les architectes et de la réglementation qui en découle.

Dans une perspective de protection du public, l'OAQ s'est fixé comme but de devenir un leader incontournable en matière de valorisation de l'architecture et de la profession d'architecte et, à ce titre, intervient sur toutes les tribunes pertinentes afin d'agir sur le cours des événements et d'influer sur les orientations politiques et l'ensemble des enjeux qui touchent l'exercice de la profession et la qualité de l'environnement bâti.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Évaluation de la qualité suivie d'une négociation du prix (art. 40.1 et 40.2)

Recommandation 1 Moduler le délai de négociation avec le soumissionnaire en fonction des particularités de chaque projet.

Évaluation de la qualité suivie d'une appréciation du prix soumis (art. 40.3 à 40.7)

Recommandation 2 Établir une pondération fixe de 60 points pour la qualité et de 40 points pour le prix, dans un souci de cohérence avec les objectifs de la PNAAT.

Concours de conception (art. 40.8 à 40.12)

Recommandation 3 Renvoyer aux lignes directrices du Guide de référence des concours d'architecture de l'OAQ, en particulier à la désignation d'un conseiller professionnel ou d'une conseillère professionnelle architecte.

Modalités d'évaluation de la qualité (annexe 2)

Recommandation 4 Prescrire l'évaluation des réalisations des soumissionnaires en fonction des principes directeurs de l'Aide-mémoire sur la qualité architecturale.

Recommandation 5 Prescrire l'évaluation de la personne responsable de la conception et lui accorder la même valeur que celle de la personne chargée du projet.

Cadre de référence actualisé sur les services et les tarifs

Recommandation 6 Lier la mise en application du présent règlement à l'adoption du cadre de référence sur les services et les tarifs, lequel servira de base à la négociation dans les modes d'adjudication qui s'y prêtent, de même qu'à l'indemnisation des finalistes des concours.

Transparence

Recommandation 7 Exiger que les organismes publics précisent le montant estimé pour la réalisation des travaux dans les documents d'appels d'offres, afin de favoriser l'évaluation d'un juste prix de la part des soumissionnaires.

Recommandation 8 Exiger que les organismes publics publient les prix de toutes les soumissions conformes à la fin du processus d'appel d'offres.

MISE EN CONTEXTE

Le 4 octobre 2023, le Secrétariat du Conseil du trésor a publié dans la *Gazette officielle du Québec* deux projets de règlement relatifs à la Loi sur les contrats des organismes publics qui touchent la profession d'architecte.

Le premier modifie le Règlement sur certains contrats de services des organismes publics. Plus précisément, il revoit les modes d'adjudication des contrats de services professionnels d'architecture et d'ingénierie portant sur des travaux de construction de bâtiments ou d'infrastructures de transport¹. Il prévoit quatre modes d'adjudication de contrats pour ces deux types de services. Ce projet de règlement est issu de travaux auxquels ont participé l'Association des architectes en pratique privée du Québec (AAPPQ) et l'Association des firmes de génie-conseil du Québec (AFG).

Le second concerne l'abrogation du Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des architectes (communément appelé le « Décret »)². Bien que la *Gazette* n'en fasse pas mention, il est prévu que le Décret sera remplacé par un cadre de référence actualisé sur les services et les tarifs. Ce cadre sera établi par le Secrétariat du Conseil du trésor à la suite de l'enquête d'un organisme indépendant³.

Sauf indication contraire, le présent mémoire traite du premier projet de règlement, bien que le second soit essentiel à la compréhension de la réforme actuelle.

¹ Gouvernement du Québec (4 octobre 2023). *Gazette officielle du Québec*, 155^e année, n° 40, p. 4703.

² Gouvernement du Québec (4 octobre 2023), p. 4710.

³ Association des architectes en pratique privée du Québec (4 octobre 2023). Infolettre Flash infomembres.

INTRODUCTION

L'OAQ tient à féliciter le gouvernement pour l'exécution rapide d'une mesure attendue du plan de mise en œuvre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT), à savoir la modernisation du cadre réglementaire régissant la commande publique de l'État en architecture⁴.

L'Ordre salue la place faite à la qualité dans les modes d'adjudication à l'étude. Cela s'inscrit en cohérence avec l'*Aide-mémoire sur la qualité architecturale*⁵, un outil complémentaire de la PNAAT. En particulier, l'OAQ accueille avec satisfaction la possibilité de recourir aux concours d'architecture pour l'ensemble des organismes assujettis. Bien sûr, l'Ordre aurait préféré que pour tous les modes d'adjudication présentés on ne considère que la qualité, comme c'est le cas actuellement. Mais dans les circonstances, le fait que l'ouverture à la composante financière se fasse en fonction du prix *médian* et non du prix *le plus bas* est une bonne nouvelle.

En outre, l'OAQ s'inquiète du fait que le projet de règlement ne fasse aucune mention du cadre de référence actualisé sur les services et les tarifs. Il est difficile d'analyser les dispositions proposées sans connaître l'ensemble des conditions qui s'appliqueront. L'absence de cette balise fait craindre que la qualité recherchée par le gouvernement ne soit compromise.

Rappelons par ailleurs que le projet de règlement ne vise que les ministères et organismes assujettis à la Loi sur les contrats des organismes publics. Les municipalités ne sont pas visées et n'ont donc pas accès aux mêmes outils pour favoriser la qualité. Par souci de cohérence avec la PNAAT, l'Ordre estime qu'elles devraient être assujetties au même régime d'octroi de contrats que celui présentement soumis à la consultation. Il espère donc une nouvelle mise à jour réglementaire à cet égard.

⁴ Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAHM) et ministère de la Culture et des Communications (MCC) (2023). *Mieux habiter et bâtir notre territoire, Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire, Plan de mise en œuvre 2023-2027*, p. 19.

⁵ MCC (2022). *Aide-mémoire sur la qualité architecturale. Pour une architecture humaine, durable et créative*.

Dans la même optique de cohérence, l'OAQ estime que les contrats publics pour l'exécution des travaux de construction devraient faire l'objet d'une mise à jour réglementaire favorisant la qualité. En effet, l'actuel système, qui favorise le plus bas soumissionnaire chez les entrepreneurs en construction, risque de perpétuer des situations que la PNAAT cherche à éliminer. Pour que la qualité des services professionnels de conception produise son plein effet, la qualité de l'exécution doit répondre aux mêmes attentes.

En somme, les objectifs de la PNAAT nécessitent que le gouvernement réforme l'ensemble de son approche d'octroi de contrats en matière de cadre bâti.

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS

Évaluation de la qualité suivie d'une négociation du prix (art. 40.1 et 40.2)

Résumé

L'organisme public retient l'offre ayant obtenu la meilleure note de qualité en fonction des modalités 1 à 7 de l'annexe 2 du règlement actuellement en vigueur. Un tirage au sort est prévu en cas d'égalité. Les parties disposent ensuite de 90 jours pour s'entendre sur le prix, et le mandat ne peut débiter qu'à la signature du contrat. Faute d'entente, l'organisme doit négocier avec le soumissionnaire classé deuxième et ainsi de suite, jusqu'à épuisement de la liste des soumissionnaires conformes.

Commentaires

L'Ordre estime que le délai de 90 jours proposé pourrait se révéler insuffisant, par exemple dans le cas de projets atypiques ou complexes. Il serait dommage de devoir abandonner la négociation avec le soumissionnaire ayant eu la meilleure note de qualité au seul prétexte que le délai est expiré. Cela pourrait entraîner une baisse de qualité du projet, sans réelle garantie de négocier un meilleur prix avec le soumissionnaire suivant, en plus d'allonger les délais du projet. Pour cette raison, l'OAQ propose de permettre une modulation du délai en fonction des caractéristiques propres à chaque projet.

Recommandation 1 *Moduler le délai de négociation avec le soumissionnaire en fonction des particularités de chaque projet.*

Évaluation de la qualité suivie d'une appréciation du prix soumis (art. 40.3 à 40.7)

Résumé

Cette approche prévoit la notation des soumissions sur un maximum de 100 points, parmi lesquels l'évaluation de la qualité peut représenter de 40 à 70 points et le prix, de 30 à 60 points. L'objectif est d'obtenir un juste prix pour le projet, et non le prix le plus bas.

La note pour la qualité est établie selon les articles 1 à 7 de l'annexe 2 du règlement actuellement en vigueur. La note pour le prix s'obtient quant à elle suivant une formule mathématique qui favorise les soumissions situées le plus près d'une médiane, calculée à partir des prix des soumissions acceptables et du prix estimé par l'organisme public. Les soumissions trop basses ou trop élevées par rapport à la médiane sont éliminées. On calcule la note finale en additionnant les notes qualité et prix, et le soumissionnaire ayant la note la plus élevée remporte le contrat. En cas d'égalité, on sélectionne le soumissionnaire ayant soumis le prix le plus bas. Si les prix sont égaux, on procède par tirage au sort.

Commentaires

L'OAQ comprend la volonté du gouvernement d'obtenir le prix le plus juste possible pour la meilleure qualité possible. Toutefois, vu son objectif de rehausser le niveau de la qualité architecturale des projets des organismes publics, l'Ordre trouve hasardeux de permettre une aussi grande variation dans la pondération de la qualité et du prix. Quoique les modulations proposées puissent avantager la qualité, elles permettent tout de même une pondération accordant plus d'importance au prix, et ce, avec un écart significatif.

Pour s'assurer d'atteindre les objectifs de la PNAAT, mieux vaudrait recourir à une pondération fixe, qui favorise systématiquement la qualité, par exemple 60 points pour la qualité et 40 points pour le prix. Cette constance enverrait un message clair aux organismes publics et contribuerait au développement de la culture de la qualité souhaité par le gouvernement, tout en laissant au prix une pondération somme toute appréciable.

Recommandation 2 Établir une pondération fixe de 60 points pour la qualité et de 40 points pour le prix, dans un souci de cohérence avec les objectifs de la PNAAT.

Concours de conception (art. 40.8 à 40.12)

Résumé

Ce mode est désormais ouvert à tous les organismes publics, et non plus seulement à ceux qui présentent des projets culturels. Il suppose la constitution d'un jury comprenant au moins un expert ou une experte de la discipline visée. Dans un premier temps, le jury évalue les firmes candidates selon les modalités prévues aux articles 1 à 7 de l'annexe 2 du règlement actuellement en vigueur. Dans un deuxième temps, le jury procède à l'évaluation des propositions soumises par les finalistes. Les propositions doivent atteindre un niveau de performance acceptable et respecter le budget estimé des travaux, sans quoi elles sont rejetées. Le contrat est adjugé à la firme lauréate du concours, et les finalistes obtiennent une indemnité.

Commentaires

Bien que l'OAQ ne joue plus de rôle dans l'approbation des concours d'architecture, il a produit un guide qui concentre l'essentiel de l'expertise québécoise en la matière⁶. Le gouvernement aurait tout avantage à s'en inspirer afin d'éviter des écueils pouvant survenir durant la procédure de concours.

Ainsi, l'Ordre a relevé que le projet de règlement ne fait aucune mention du rôle du conseiller professionnel ou de la conseillère professionnelle. Or, ce rôle est fondamental pour la tenue des concours, notamment en ce qui concerne l'encadrement du jury. Cette personne peut, par exemple, mettre le jury en

⁶ Ordre des architectes du Québec (2022). *Guide de référence sur les concours d'architecture*.

garde contre la séduction des esquisses et lui rappeler l'importance de l'avis du comité technique quant à la faisabilité d'un concept.

En principe, le conseiller professionnel ou la conseillère professionnelle est un ou une architecte qui doit idéalement avoir suivi la formation sur les concours donnée par l'OAQ. Il peut très bien s'agir d'une personne à l'emploi du donneur d'ouvrage.

Recommandation 3 Renvoyer aux lignes directrices du Guide de référence des concours d'architecture de l'OAQ, en particulier à la désignation d'un conseiller professionnel ou d'une conseillère professionnelle architecte.

Modalités d'évaluation de la qualité (annexe 2)

Résumé

En ce qui concerne l'évaluation de la qualité des services des soumissionnaires, tous les modes d'adjudication proposés renvoient aux articles 1 à 7 de l'annexe 2 du règlement actuellement en vigueur. Ces modalités prévoient des prescriptions relatives au nombre de critères d'évaluation, à la définition du niveau de performance acceptable pour chaque critère, à la note minimale à atteindre pour chaque critère, au calcul de la note finale et à la note de passage⁷.

Commentaires

Ces modalités portent sur le calcul de la note et non sur le contenu de l'évaluation. L'Ordre estime que ces modalités devraient être mises à jour à la lumière de la volonté du gouvernement de rehausser la qualité architecturale des projets publics, tel qu'il l'exprime à l'objectif 8 du plan de mise en œuvre de la PNAAT⁸. Comme l'indique l'*Aide-mémoire sur la qualité architecturale*, « La qualité d'un projet dépend largement de la qualité des experts qui y travaillent.

⁷ *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, chapitre C-65.1, r. 4, Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1, a. 23).

⁸ MAMH et MCC (2023), p. 35.

Ces derniers devraient être sélectionnés sur la qualité de leurs réalisations et sur leurs compétences, en fonction du projet à réaliser⁹. »

Ainsi, le projet de règlement devrait préciser que la qualité des réalisations des firmes candidates soit évaluée. L'*Aide-mémoire* fournit d'ailleurs des principes directeurs à cet effet.

En ce qui a trait à l'évaluation des membres de l'équipe de projet, il serait pertinent d'imposer celle de la conceptrice principale ou du concepteur principal, au même titre que celle de la personne chargée du projet.

Alors que la qualité du processus dépend en grande partie du chargé ou de la chargée de projet, la qualité du résultat construit dépend en grande partie de la personne responsable de la conception. Le processus, bien que déterminant, est éphémère. Le résultat, lui, est permanent et conditionne la qualité et la pérennité de l'ouvrage. Ces deux rôles devraient donc faire l'objet d'une évaluation distincte et équivalente, et ce, même s'ils sont tenus par la même personne.

Recommandation 4 *Prescrire l'évaluation des réalisations des soumissionnaires en fonction des principes directeurs de l'Aide-mémoire sur la qualité architecturale.*

Recommandation 5 *Prescrire l'évaluation de la personne responsable de la conception et lui accorder la même valeur que celle de la personne chargée du projet.*

Cadre de référence actualisé sur les services et les tarifs

Le projet de règlement ne fait aucune mention du cadre de référence actualisé sur les services et les tarifs qui, selon nos informations, remplacera le Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des

⁹ MCC (2022), p. 7.

architectes (lequel sera abrogé en vertu d'un autre projet de règlement). Or, dans la mesure où ce cadre de référence est juste et équitable, il s'agit d'un élément fondamental pour assurer l'attractivité des contrats publics tout en permettant aux soumissionnaires d'offrir un service de niveau adéquat.

La mise en application du règlement devrait donc impérativement être liée à l'adoption de ce cadre de référence.

L'OAQ considère d'ailleurs comme implicite le fait que ce cadre de référence servira de base pour tous les modes d'adjudication pertinents. Dans le mode avec négociation, il s'agit d'éviter qu'un donneur d'ouvrage n'impose des honoraires en deçà de ce cadre, ce qui pourrait mener les négociations à une impasse et allonger les délais de réalisation. Cela vaut également pour les contrats à exécution sur demande. Enfin, dans le cas des concours d'architecture, c'est le cadre de référence qui devrait établir l'indemnisation des finalistes en fonction du type de prestation demandée.

Recommandation 6 *Lier la mise en application du présent règlement à l'adoption du cadre de référence sur les services et les tarifs, lequel servira de base à la négociation dans les modes d'adjudication qui s'y prêtent, de même qu'à l'indemnisation des finalistes des concours.*

Transparence

À part pour les contrats à exécution sur demande et les concours, le projet de règlement ne prévoit pas que les documents d'appels d'offres indiquent le montant estimé pour la réalisation des travaux. Or, l'OAQ croit que cela devrait toujours être le cas. Cela obligerait les organismes publics à évaluer les projets de manière précise et complète, ce qui favoriserait l'évaluation d'un juste prix de la part des soumissionnaires.

Recommandation 7 *Exiger que les organismes publics précisent le montant estimé pour la réalisation des travaux dans les documents d'appels d'offres, afin de favoriser l'évaluation d'un juste prix de la part des soumissionnaires.*

De plus, dans un souci de transparence des marchés publics, les organismes devraient publier les prix de toutes soumissions conformes à la fin du processus d'appel d'offres.

Recommandation 8 *Exiger que les organismes publics publient les prix de toutes les soumissions conformes à la fin du processus d'appel d'offres.*

CONCLUSION

En 2022, le gouvernement du Québec a posé un geste courageux en adoptant la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire. Son intention de rehausser la qualité de l'architecture est manifeste, tant dans la vision stratégique que dans le plan de mise en œuvre. Il a de plus admirablement précisé les principes directeurs de la qualité architecturale et les conditions à instaurer pour la favoriser dans un aide-mémoire¹⁰. Le choix de la meilleure équipe pour réaliser un projet donné en fait partie.

Si le gouvernement est déterminé à instaurer une culture de la qualité architecturale au sein des ministères et organismes, le projet de règlement à l'étude devrait être amélioré de manière à renforcer les mécanismes de sélection en ce sens.

Rappelons enfin que ce projet de règlement n'est qu'une partie de la réforme qui devrait être entreprise pour rehausser la qualité architecturale des projets publics. L'ensemble de la réglementation entourant les contrats publics relatifs au cadre bâti devrait être harmonisé avec la PNAAT.

¹⁰ MCC (2022).

REMERCIEMENTS

L'Ordre souhaite remercier son comité de la commande en architecture pour sa participation au présent mémoire, en particulier :

Anne-Marie Blais, architecte et présidente du comité

Ricardo Di Marco, architecte

Anne Lafontaine, architecte