

Consultations publiques :
Commission d'enquête sur
l'octroi et la gestion des
contrats publics dans
l'industrie de la construction

PROMOUVOIR L'INTÉGRITÉ



ORDRE DES
ARCHITECTES
DU QUÉBEC

Mémoire de l'OAQ
Juin 2014



> Présentation générale de l'Ordre

L'Ordre des architectes du Québec (OAQ) est un ordre professionnel qui a pour mission d'assurer la protection du public. À cette fin, il contrôle l'accès à la profession d'architecte et en régit l'exercice au Québec.

Dans le cadre de son mandat, l'Ordre s'intéresse à toute question qui est d'intérêt pour la profession ou qui est de nature à influencer sur la qualité de l'architecture et du cadre bâti.

L'OAQ compte à ce jour 3601 membres et 750 stagiaires en architecture.

> Résumé

Le résumé du contenu prend la forme d'une liste de recommandations, qui sont justifiées et remises en contexte dans la suite du document.

Recommandations de l'OAQ:

- Renforcer l'expertise interne de l'État en ce qui concerne les projets de construction
- Soutenir les municipalités qui n'ont pas les ressources suffisantes à l'interne
- Assurer des conditions de travail stables et adéquates aux professionnels de la fonction publique afin d'améliorer la rétention du personnel, protéger ceux qui dénoncent, sanctionner les fautifs et mieux encadrer les fonctionnaires qui passent au privé
- Abroger la loi 106; étendre la méthode gouvernementale de sélection des professionnels aux municipalités et à tout organisme public qui n'y serait pas assujetti
- Assurer une rémunération juste et cohérente des architectes dans le cadre du Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des architectes
- Modifier la Loi sur les cités et villes pour remplacer la sélection sur la base du moins-disant (« plus bas soumissionnaire ») par d'autres moyens qui permettraient notamment l'organisation de concours d'architecture
- Éliminer les freins à la concurrence et soutenir la relève lors de l'attribution des mandats aux professionnels
- Adopter le projet de loi modifiant diverses lois professionnelles et d'autres dispositions législatives dans le domaine des sciences appliquées
- Ne pas séparer les mandats de conception et de surveillance des travaux
- Interdire à toute firme de professionnels ayant participé à la préparation du projet de soumissionner pour les étapes suivantes
- Choisir des modes de réalisation qui permettent aux architectes d'être indépendants des entrepreneurs et des autres professionnels
- Éviter les PPP et les projets clés en main ou en exclure l'étape de la conception; ne pas expérimenter un nouveau mode de réalisation dans l'urgence
- Assurer un suivi de la performance des entrepreneurs; écarter les moins fiables et ceux qui contournent la loi



- Conserver la possibilité d'accorder des « extras » en cas d'exception
- Assujettir les entrepreneurs et leurs sous-traitants aux mêmes responsabilités et assurances que les professionnels
- Abaisser à 100 000 \$ le seuil établi par la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics sur tout le territoire
- Assujettir à cette loi et aux règlements qui en découlent les professionnels, quel que soit leur rôle, les sous-traitants des entrepreneurs et les fournisseurs de matériaux
- Renforcer les moyens des ordres professionnels en matière de lutte contre la collusion et la corruption en permettant la collaboration avec la police et en durcissant les sanctions prévues au Code des professions
- Revoir la gouvernance des ordres professionnels en accordant plus de place aux représentants du public
- Réviser le droit d'accès à l'information de manière à obliger la transparence des organismes publics quant à toutes les décisions et tous les contrats concernant les projets de construction publics
- Adopter une politique nationale de l'architecture
- Placer la qualité des bâtiments et des infrastructures au cœur de l'action de l'État concernant le cadre bâti et de tous les mécanismes, lois et règlements afférents
- Renforcer les efforts de planification du territoire
- Donner les moyens à la Société québécoise des infrastructures de bien remplir sa mission



> Mise en contexte

Dès octobre 2009, l'Ordre des architectes du Québec a joint sa voix à celles qui se sont élevées en grand nombre dans la société québécoise pour réclamer une enquête publique sur l'attribution des mandats et la gestion des contrats publics dans le domaine des infrastructures. Cette position a été réitérée à maintes reprises. Les allégations de malversation, de collusion et de corruption dans l'industrie de la construction, récurrentes dans l'actualité, engendrent en effet un climat malsain autant pour les membres de l'Ordre que pour la population en général. Il s'agit de restaurer la confiance du public à l'égard de ses institutions, ce à quoi les indispensables opérations policières ne peuvent suffire.

L'Ordre a toujours assuré qu'il collaborerait au mieux de ses capacités à une éventuelle enquête publique. Cette position a été réaffirmée lorsque la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction a vu le jour. L'OAQ a été invité à intervenir. Il en remercie vivement les commissaires.

Peu de situations impliquant des architectes ont été mises au jour. Cette absence des professionnels de l'architecture relève sans doute de leur formation et du rôle qu'ils jouent dans les projets de construction. On peut aussi l'interpréter comme l'indice d'un pouvoir moindre que celui d'autres acteurs.

Quoi qu'il en soit, l'exercice de l'architecture est évidemment lié au domaine de la construction et les architectes sont tout à fait concernés par le mandat de la Commission. Ils sont bien souvent au premier plan dans les projets de construction publics. Ils pourraient et devraient jouer un rôle non négligeable dans la prévention des stratagèmes dénoncés. L'Ordre souhaite donc faire des recommandations dans le cadre de ce mémoire.

Ce n'est pas la première fois que l'Ordre des architectes du Québec se prononce sur les sujets évoqués ici. Nous avons été consultés notamment sur certaines mesures mises en place par le gouvernement pour améliorer l'attribution de la commande publique. Nous avons participé à des groupes de travail et émis certaines recommandations, principalement au Conseil du trésor. Des mesures ont donc déjà été mises en place pour attribuer de façon plus efficace et équitable les contrats publics et mieux contrôler les projets de construction. Nous appuyons la plupart de ces gestes.

> Introduction

Précisons tout d'abord que l'OAQ souscrit aux objectifs de la Commission, soit comprendre les phénomènes de collusion et de corruption dans l'industrie de la construction et proposer des pistes de solution pour les éliminer. Plus généralement, l'OAQ souhaite que les contrats publics soient attribués selon les meilleures pratiques, de manière rigoureuse et équitable, dans un souci constant de l'intérêt collectif et en vue d'obtenir un cadre bâti de qualité.

Le mémoire aborde successivement plusieurs thèmes qui nous paraissent primordiaux dans le cadre de la présente intervention et de notre mission. Nous répondrons ensuite à quelques questions suggérées par la Commission dans le document destiné à guider les consultations, en nous concentrant sur les aspects non traités précédemment et sur lesquels notre point de vue peut être utile.

Précisons aussi que nous nous concentrons sur les propositions et les recommandations, sans détailler forcément tous les faits qui les motivent, dans la mesure où ceux-ci ont été bien documentés par les médias, la Commission ou les enquêtes policières.



> Expertise publique

Il nous paraît indispensable de renforcer l'expertise interne de l'État, dans ses ministères et ses organismes, ainsi que celle des municipalités. L'affaiblissement du nombre et de l'autorité des professionnels du secteur public a en effet laissé le champ libre à la collusion entre soumissionnaires, à l'attribution d'extras non justifiés sur les chantiers et à l'influence politique induite dans la réalisation des projets, sans compter les budgets qui ont dû par voie de conséquence être consacrés à l'embauche de consultants externes.

Quant aux municipalités, et surtout les plus petites d'entre elles, qui ne peuvent disposer de toutes les ressources nécessaires à l'interne, elles doivent pouvoir compter sur des structures d'appui, même dans leurs petits projets de construction. Si la récente Société québécoise des infrastructures (SQI) ne peut offrir cette expertise, il serait souhaitable de créer un organisme complémentaire doté des moyens adéquats.

Condition de travail des fonctionnaires

Cette expertise interne de l'État et des municipalités passe par des professionnels compétents, intègres et dévoués ayant à cœur l'intérêt public. En nombre suffisant et munis des outils nécessaires, les professionnels du secteur public sont les mieux placés pour prendre les décisions et assurer un contrôle constant des projets publics d'aménagement. Ils doivent pouvoir exercer leur métier dans les meilleures conditions. La fonction publique doit cesser d'être dévalorisée et soumise à des annonces suscitant l'inquiétude chez ses employés.

Les conditions de travail – rémunération, cheminement de carrière, moyen d'exercer avec efficacité son métier, etc. – doivent être attractives. Il s'agit d'assurer la rétention et la stabilité du personnel, de décourager les plus expérimentés d'aller travailler dans le secteur privé, ainsi que de garantir leur indépendance face aux pressions. La formation à la déontologie et à l'éthique doit être obligatoire et un service permanent doit être mis en place pour accompagner les fonctionnaires lorsque surviennent des questionnements à cet égard. Évidemment, ceux qui émettent des doutes sur les pratiques qu'ils observent ou ceux qui dénoncent des actes délictueux doivent être protégés.

En contrepartie de telles conditions enviables, ces fonctionnaires doivent avoir des obligations claires : interdiction d'aller travailler pour une entreprise privée dans un domaine lié à leur précédente fonction durant une période de deux à cinq ans (selon le poste) et sanction sévère pour tout acte répréhensible allant jusqu'au congédiement. La nécessité de rembourser les sommes perçues indûment, le cas échéant, relève de l'évidence.

À titre informatif, précisons que 570 membres de l'OAQ (sur 3601) sont employés par le secteur public et parapublic, soit une proportion de 15,8 % (au 23 mai 2014).



> Sélection des professionnels

Deux systèmes coexistent au Québec quant à la sélection des professionnels pour des mandats publics dans la construction. D'un côté, depuis l'adoption de la loi 106, 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 devrait s'appliquer à l'ensemble de la commande publique, y compris celle émanant des municipalités, des sociétés d'État, etc. Ce code unique doit prévoir la sélection des professionnels sur la base des compétences, comme au gouvernement. Autrement dit, ce dernier devrait permettre aux villes et villages d'utiliser sa méthode, qui garantit un meilleur résultat. Cela semble une évidence: il faut choisir le professionnel le plus pertinent en fonction du type de projet à construire et des paramètres de celui-ci. Architecture Canada a défini les critères pertinents¹.

Parallèlement à l'uniformisation des deux systèmes, il y a lieu d'améliorer le système gouvernemental et d'en revenir à son principe fondamental, soit l'équité entre professionnels et une juste rémunération afin d'obtenir un travail de qualité. Le Tarif d'honoraires pour services professionnels, appelé communément « le décret » par les architectes, est souvent contourné par des demandes de « rabais » aux professionnels. De plus, ce Tarif n'évolue pas avec une régularité suffisante. En clair: les honoraires ainsi que les descriptions des services normalement attendus des architectes ne sont pas mis à jour assez souvent.

Trois méthodes de paiement d'honoraires sont prévues dans ce Tarif: taux horaire, forfait ou pourcentage du montant des travaux. Pour illustrer notre propos, voici un exemple qui concerne la rémunération selon le pourcentage. Face à un entrepreneur qui demande des extras sur un chantier de bâtiment, un architecte ayant à cœur l'intérêt de son client public passera du temps à négocier avec cet entrepreneur afin de faire diminuer les montants supplémentaires réclamés. Ces négociations forceront notamment l'architecte à produire davantage de détails de construction pour démontrer que le coût prévu est juste, pour simplifier le projet ou pour trouver de meilleures solutions et, au final, éviter toute inflation. Puisqu'il est rémunéré au pourcentage du budget des travaux, l'architecte verra donc sa bonne performance vis-à-vis de l'entrepreneur (diminution des réclamations) se répercuter négativement sur ses honoraires, et ce, malgré le travail supplémentaire fourni!

¹ Voir le http://www.raic.org/architecture_architects/choosing_an_architect/qbs_f.htm



Concours d'architecture

Nous voulons aussi attirer votre attention sur les concours d'architecture. Cette procédure est reconnue partout dans le monde comme une méthode valable pour choisir le professionnel qui propose le meilleur concept pour un projet donné, et ce, en tenant compte des contraintes (budget, site, besoins, etc.). Souvent, le concours d'architecture permet de produire des bâtiments qui se démarquent sur le plan de la qualité architecturale. Des pays comme la Suisse construisent la plupart de leurs bâtiments publics à partir de concours d'architecture.

Bien sûr, ce mode de sélection des professionnels est légèrement plus coûteux au départ (au moins trois finalistes rémunérés à 12 % de leurs honoraires pour développer leur proposition, rémunération d'un jury et d'un conseiller professionnel pour organiser le concours) et il doit être soigneusement encadré, mais sa plus-value sur le cadre bâti et le retour de l'investissement sont indéniables. Ajoutons que cette procédure se déroule en toute transparence – les professionnels entrent en concurrence sur la base des idées soumises –, ce qui la rend moins vulnérable aux malversations.

Malheureusement, au Québec, seul le ministère de la Culture et des Communications oblige la tenue de concours d'architecture. Dans les autres cas, si une ville veut organiser un tel concours, elle doit demander une dérogation au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. La possibilité de sélectionner les architectes au moyen d'un concours devrait, selon nous, être inscrite sans condition dans la Loi sur les cités et villes.

Relève

Plus généralement et dans tous les cas, il faut veiller à maintenir une réelle concurrence et à donner sa chance à la relève. Ainsi, les critères d'évaluation des compétences des architectes doivent être en adéquation avec la taille du projet à construire. Ces critères sont bien souvent très – peut-être trop – restrictifs. Nul besoin de demander à une firme d'architectes d'avoir réalisé cinq projets d'écoles de plus de 15 M\$, ou de combiner de multiples spécialités, pour répondre à un appel d'offres destiné à concevoir une école de 10 M\$. La commande publique doit rester accessible à tous, de manière à favoriser une réelle concurrence.

> Surveillance des travaux

L'Ordre demande que le Projet de loi modifiant diverses lois professionnelles et d'autres dispositions législatives dans le domaine des sciences appliquées soit adopté. Ce texte, qui modifie plusieurs lois professionnelles, prévoit en effet d'inclure dans la Loi sur les architectes une obligation de surveillance des travaux par ce professionnel pour les bâtiments assujettis d'une superficie de plus de 600 m². Il précise en outre les gestes réservés à l'architecte et définit clairement les champs de pratique respectifs des divers professionnels de l'aménagement : architectes, ingénieurs, urbanistes, etc.

Fruit de plusieurs années de travail avec l'Office des professions, ce texte fait consensus parmi les partis politiques et les ordres professionnels concernés. Déposé en 2012 par le gouvernement libéral sous le numéro 77, il l'a été dans les mêmes termes en 2013 sous le numéro 49 avant d'être étudié en commission parlementaire. Le processus est donc bien avancé. Nous croyons qu'il est primordial que ce projet de loi soit déposé une nouvelle fois, et enfin adopté par les membres de l'Assemblée nationale.



En effet, contrairement à ce qui prévaut en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique, la surveillance des travaux d'architecture par un architecte n'est toujours pas obligatoire au Québec. Le gouvernement fait surveiller ses travaux d'architecture par un professionnel, mais les municipalités et le secteur privé n'y sont pas contraints. En plus de répondre aux recommandations de plusieurs rapports de coroners à la suite d'accidents dramatiques, l'adoption de ce texte permettrait d'améliorer grandement la protection du public à plusieurs égards.

La surveillance de chantier par un professionnel permet notamment d'assurer un contrôle du projet afin que celui-ci soit réalisé tel que l'a voulu le client public. Il permet aussi de ne pas laisser uniquement à l'entrepreneur les inévitables décisions qui doivent être prises en cours de réalisation. Les extras sont ainsi mieux maîtrisés et la fraude, rendue plus difficile. La surveillance des travaux par un professionnel doit être obligatoire sur tout chantier public. Bien sûr, des cas de dépassement de coûts, voire de fraudes, peuvent toujours survenir, mais nous croyons qu'une expertise interne renforcée chez le donneur d'ouvrage, couplée à une surveillance attentive par les architectes ou les ingénieurs concepteurs, réduit considérablement les risques. Enfin, comme nous l'avons soulevé plus haut, un mode de rémunération adéquat pour les professionnels qui assurent la surveillance de chantier devrait être préconisé.

Attribution du contrat de surveillance à une firme autre que celle ayant réalisé les plans et devis

Nous aimerions ici tirer une sonnette d'alarme quant à une mesure proposée par le rapport Duchesneau pour remédier aux malversations, et qui nous paraît une « fausse bonne idée » : l'obligation d'attribuer à des firmes distinctes les mandats de conception et de surveillance des travaux. L'Ordre tient à rappeler les nombreux impacts négatifs d'une telle obligation.

Le Conseil du trésor a sollicité l'avis de l'OAQ à ce sujet en novembre 2011 (voir annexe 1). Nous ne reprendrons pas ici la démonstration, mais nous réitérons que cette mesure n'est pas pertinente et qu'elle représente un risque pour la sécurité du public et la qualité des ouvrages :

- Elle va à l'encontre des normes reconnues de bonne pratique. La réalisation d'un bâtiment est un tout qui va de l'étude des besoins à la réalisation (coordination des différents intervenants, suivi des aléas du chantier, surveillance des travaux), en passant par la conception (plans et devis).
- La firme qui a réalisé les plans et devis maîtrise son dossier mieux que tout autre professionnel. Elle connaît l'échéancier, les clauses contractuelles et les exigences de son client. Elle est donc en mesure d'offrir un service personnalisé et de meilleure qualité en ce qui a trait à la surveillance des travaux.
- Certains détails pourraient échapper à une firme différente, d'où la possibilité de conséquence néfaste pour le public.
- Elle soulève des problèmes de responsabilité et d'imputabilité que soulignent juristes et assureurs.
- Elle ne remplacera jamais une expertise professionnelle interne au sein des ministères, de manière à favoriser une administration conjointe des projets.
- Elle est plus coûteuse pour les finances publiques et n'apporte aucun avantage en contrepartie.



Conflit d'intérêts

La firme d'architecture chargée de la conception doit être celle qui assure aussi la surveillance des travaux. Par contre, dans le cadre d'un appel d'offres, la firme qui réalise les études préparatoires au projet (définition des besoins, plan fonctionnel et technique, préparation de l'appel d'offres pour attribuer le mandat de conception, etc.) ne devrait jamais être celle à qui on attribue plus tard le mandat de conception et de surveillance des travaux.

En effet, la firme qui intervient en amont – l'équipe maître – peut disposer d'informations privilégiées. Si elle participe à l'appel d'offres subséquent, une saine concurrence ne peut s'exercer. Cela génère à tout le moins une apparence de conflit d'intérêts, à éviter selon nous.

> Modes de réalisation

La politique d'approvisionnement de l'État en ce qui concerne les projets de construction devrait être revue. 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.

Clés en main et PPP

Les modes de réalisation clés en main et partenariat public-privé (PPP) présentent, selon nous, de graves lacunes en ce qui concerne la construction de bâtiments. Dans ces deux modes, dits « alternatifs », l'architecte voit son rôle dans le processus de construction et sa place traditionnelle profondément modifiés.

Dans le mode de réalisation traditionnel, l'architecte – seul professionnel formé à posséder une vision globale du projet et à coordonner les autres acteurs concernés – est au service du donneur d'ouvrage. Il échange avec ce dernier pour connaître ses besoins, proposer un concept et le faire évoluer dans le dialogue avant de réaliser les plans et devis définitifs. Lorsqu'il est mandaté pour la surveillance des travaux, il suit ensuite l'ensemble de la réalisation. Il peut en référer à son client pour tout manquement de l'entrepreneur ou pour tout aléa sur le chantier. Si cela est nécessaire, il prend des décisions pour adapter les travaux au concept précédemment défini. Il peut notamment obliger un entrepreneur à apporter des correctifs. Bref, il défend les intérêts de son client public et des usagers face aux différents acteurs du projet, en particulier les entrepreneurs et les autres professionnels.

L'actualité récente montre que ce sont les représentants des firmes d'architectes (Lemay) et d'ingénieurs (Dessau) qui ont alerté la Ville de Gatineau quant à un important écart entre leurs estimations pour la construction de son centre multifonctionnel et les soumissions obtenues des entrepreneurs. Le contrat n'a pas été octroyé et le dossier a été transmis à l'Unité permanente anticorruption (UPAC). Les professionnels ont défendu l'intérêt de leur client, la Ville de Gatineau, et de ses résidents.

Dans les projets réalisés en clés en main et en PPP, ce lien traditionnel entre le donneur d'ouvrage public et l'architecte est rompu (voir annexe 2). L'architecte y est soit membre d'un consortium, dirigé de facto par des multinationales de la finance ou du génie, soit un simple sous-traitant, voire un sous-traitant du sous-traitant! Il est tenu au devoir de réserve envers le donneur d'ouvrage public, puisque son client est uniquement celui avec qui il a signé son contrat. Dans tous les cas de figure, son influence est limitée pendant le processus de conception et au cours de la réalisation du projet.



En effet, l'architecte est soumis à la pression du consortium ou de son client entrepreneur, qui souhaite tout naturellement maximiser ses profits. Il ne peut alerter le donneur d'ouvrage public sur un choix risqué de matériaux, une exécution douteuse ou lui faire part de soupçons quant à une possible collusion.

Le cas du CHSLD attribué en PPP à Laval est une illustration concrète de la position étrange dans laquelle peut être placé un architecte: la compagnie Nationax, qui souhaitait diriger un consortium, a demandé à l'entrepreneur EBC de soumissionner avec elle pour répondre à l'appel d'offres d'Infrastructure Québec. EBC s'est alors adjoint les services de la firme d'architecture Bisson Fortin pour préparer les esquisses. Le client de Bisson Fortin n'est ni Infrastructure Québec, ni même Nationax qui va exploiter le CHSLD durant 20 ans, mais EBC. L'architecte a été placé sous la hiérarchie de cette compagnie, qui est davantage un fournisseur de services qu'un réel partenaire du consortium, et qui cherche naturellement à maximiser ses profits, dans un contexte où le prix a, par ailleurs, un impact majeur sur le choix de la soumission gagnante.

Les risques apparemment transférés du public au privé sont, au bout du compte, transférés à l'architecte par les soumissionnaires: on demande à ce dernier d'exécuter très rapidement des esquisses sommaires afin que le consortium obtienne le contrat, puis, toujours aussi rapidement, des plans et devis définitifs, ce qui augmente les risques d'erreur. L'architecte n'a plus le contrôle des décisions finales de conception: on lui demande de respecter les normes les plus minimales. Il en va de même pour la réalisation, soumise à un échéancier serré du fait des pénalités prévues en cas de retard. De plus, les contrats en PPP sont établis sur la base de devis de performance et comportent une obligation de résultat pour les professionnels au même titre que les entrepreneurs. Le simple fait de ne pas atteindre les objectifs constitue un manquement contractuel. Cette obligation de résultat aurait du sens, selon nous, seulement si l'architecte contrôlait l'ensemble du processus, ce qui n'est pas le cas.

Enfin, ces modes de réalisation dits « alternatifs » amplifient, selon nous, les risques de fraude. Ils présentent à tout le moins des risques de conflit d'intérêts. Donnons un exemple concret: un architecte peut travailler aux côtés d'un client public et avoir à surveiller pour lui une entreprise de construction dans un projet traditionnel tout en étant client de cette même entreprise dans un PPP. Ce genre de situation soulève des questions éthiques, le milieu de la construction et de l'architecture au Québec étant restreint.

Ajoutons que PPP et clés en main ne favorisent nullement la concurrence et la relève, puisque seules quelques grandes entreprises arrivent à se qualifier pour soumissionner aux appels d'offres. Et ces entreprises ont tendance à travailler avec les mêmes architectes et ingénieurs.

Devant les premières expériences québécoises de PPP et advenant que l'on continue d'avoir recours à ce mode de réalisation, l'OAQ souhaite à tout le moins que la phase de conception en soit exclue. C'est une recommandation qui nous paraît viable et réaliste. Pensons au viaduc de Millau, en France. Le partenariat avec le privé a suivi le concours d'architecture et d'ingénierie. Le concept et les concepteurs – Norman Foster et Michel Virlogeux – ont été imposés au Groupe Eiffage, qui a construit et exploite cette infrastructure.

Autres modes de réalisation

De la même façon, il nous semble que toute expérimentation d'un nouveau mode de réalisation devrait être précédée d'une réflexion approfondie.

L'amphithéâtre de Québec offre, selon nous, l'exemple d'un processus inusité, compliqué, risqué et coûteux (voir annexe 3). La responsabilité des concepteurs est diluée entre plusieurs équipes, le processus oblige les architectes à beaucoup d'imagination pour ne pas contrevenir à leur Code de déontologie, les cautionnements d'exécution pour les professionnels paraissent inutiles et coûteux alors que ces derniers engagent leur responsabilité professionnelle, l'apparence de conflit d'intérêts est flagrante et des choix qui devraient relever des concepteurs leur sont quasiment imposés.



Comme nous l'avons dit plus haut, parmi les différents modes de réalisation, les concours d'architecture doivent être davantage pris en considération.

De plus, les municipalités devraient être mieux informées des avantages et inconvénients des différents modes de réalisation.

Dans tous les cas, quel que soit le mode de réalisation, le lien entre l'architecte et le donneur d'ouvrage public devrait toujours être maintenu, ainsi que son indépendance vis-à-vis des autres acteurs privés. Le donneur d'ouvrage public ne saurait se passer de sa vision globale, de son expertise en suivi de projet et en coordination des intervenants.

> Choix de l'entrepreneur

L'OAQ recommande fortement d'abolir l'obligation de recourir au plus bas soumissionnaire lors du choix des entrepreneurs. Ce système, 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. Toutefois, à l'inverse, il ne faut pas payer plus que nécessaire.

Plusieurs autres systèmes de sélection sont envisageables lors de la réponse aux appels d'offres. Pour notre part, nous proposons de remplacer le système actuel par le choix du soumissionnaire médian, en écartant l'offre la plus basse et l'offre la plus haute, toutes deux susceptibles de comporter des erreurs. On calcule ensuite le prix médian des autres soumissions et on choisit le soumissionnaire s'en rapprochant le plus.

Cette formule vise à obtenir le juste prix pour le travail demandé et à empêcher la collusion en la rendant particulièrement complexe à mettre en œuvre.

Par ailleurs, l'OAQ est d'avis que le contrôle de la qualité du travail effectué par les fournisseurs est nécessaire, afin d'écarter en toute transparence des futurs contrats ceux dont le rendement est insuffisant, au moins pendant une certaine période. Évidemment, les compagnies et les dirigeants malhonnêtes doivent être également sanctionnés et écartés, et ce, avec la plus grande fermeté.

Comme avec les architectes et les ingénieurs, il faut veiller à maintenir une saine concurrence et une diversité d'entrepreneurs de la construction, en plus de donner leur chance à ceux de la relève. Les petites et moyennes entreprises doivent avoir accès elles aussi à la commande publique. Il s'agit donc de lutter contre les appels d'offres trop précis qui réduisent la concurrence.

Toutefois, n'oublions pas qu'il faut aussi lutter contre la tentation, maintes fois observée, de fractionner les contrats pour échapper aux règles des appels d'offres. Ces fractionnements engendrent généralement du favoritisme.



Extras

L'abandon de l'attribution du contrat à l'entrepreneur ayant fait la soumission la plus basse devrait permettre de faire diminuer notablement le nombre et le montant des extras. L'Ordre réitère ici qu'il souscrit totalement à la lutte contre les extras injustifiés.

Toutefois, il importe de faire preuve de discernement dans cet effort. Évidemment, les extras doivent être limités le plus possible, mais ils ne peuvent être bannis systématiquement. En effet, il n'est pas souhaitable d'éliminer strictement toute possibilité d'en accorder. Certains peuvent être tout à fait justifiés par des aléas survenant sur le chantier (matériau non disponible devant être remplacé par un autre plus coûteux, retards faisant augmenter les coûts, etc.). Même si un projet doit être minutieusement préparé et que les professionnels doivent disposer des études nécessaires en amont pour prendre les bonnes décisions, il vaut toujours mieux réorienter le projet avant qu'il ne soit trop tard si on découvre un besoin qui a été oublié, un calcul qui est erroné ou l'existence d'une faille de sécurité. Il peut aussi arriver que la situation ou les conditions ayant mené aux décisions initiales changent en cours de route. Ces situations devraient cependant demeurer exceptionnelles.

Toutefois, grâce à une bonne préparation du projet en amont, une expertise interne publique renforcée, des mandats accordés à des professionnels compétents et indépendants défendant l'intérêt collectif et mandatés pour la surveillance des travaux, et un entrepreneur payé au juste prix, les demandes d'extras devraient être mieux balisées. Au final, cette réduction des demandes d'extras devrait générer de substantielles économies.

> Responsabilités et assurances

Dans le milieu de la construction, nous constatons que les entrepreneurs ne sont pas juridiquement et financièrement responsables de la malfaçon des ouvrages au même titre que les architectes et les ingénieurs. En effet, l'absence de couverture d'assurance à long terme pour les entrepreneurs génère des effets pervers.

Rappelons que les architectes et les ingénieurs sont soumis à une obligation de responsabilité civile professionnelle. Cette assurance doit se prolonger au minimum au cours des cinq années qui suivent la fin de l'exercice de leur profession. Par ailleurs, la prolongation de garantie dont bénéficient les architectes par l'entremise de leur Fonds d'assurance ne comporte aucune limite dans le temps. Le professionnel est donc imputable en tout temps. Au contraire, l'engagement de l'entrepreneur est d'une durée limitée et il n'assume plus les conséquences de ses activités dès lors que sa firme déclare faillite, qu'elle ferme ses portes ou si elle est une coquille vide.

Au fond, malgré le Code civil du Québec qui rend les entrepreneurs conjointement responsables avec les professionnels, l'entreprise de construction bénéficie d'une immunité en raison des règles du droit des affaires. Ces règles permettent en effet à une entreprise, à ses actionnaires, administrateurs et dirigeants, de se mettre à l'abri des créanciers d'une part et, d'autre part, de mettre fin à l'existence de l'entreprise, de la fermer, de la dissoudre ou de déclarer faillite et ce, au détriment du public.

Nous ne demandons en aucun cas que la responsabilité des professionnels soit réduite. Nous croyons toutefois que les entrepreneurs de la construction et les sous-traitants devraient être soumis à une obligation de responsabilité civile identique à celles des professionnels. Les règles pertinentes à l'incorporation des entreprises de construction devraient tenir compte des limites fixées aux professionnels en application du Code des professions.



En attendant d'harmoniser ces aspects, il serait tout à fait réaliste :

- de modifier les contrats de cautionnement afin qu'ils portent sur une période beaucoup plus longue, et que ce cautionnement soit étendu aux malfaçons, tout cela combiné avec des exigences élevées de solvabilité pour les entrepreneurs, de façon à éviter la création d'une « coquille » vide liée à un seul projet.
- d'améliorer les couvertures offertes par les assureurs conventionnels en matière de malfaçon, car les montants de garantie actuellement offerts par les assureurs sont minimes; de plus, il est essentiel que cette protection soit prolongée bien au-delà de la fin des travaux.

Les clients seraient ainsi mieux dédommagés, le système judiciaire, moins encombré et la situation, assainie.

L'OAQ considère qu'une responsabilité réelle de tous les intervenants du bâtiment (architectes, ingénieurs ainsi qu'entrepreneurs et sous-traitants) est une condition essentielle à la réalisation d'ouvrages de qualité.

> Lutte contre la collusion et la corruption

L'Ordre des architectes du Québec approuve les mesures mises en place ces dernières années pour lutter contre la collusion et la corruption, à l'exception – comme nous l'avons indiqué – de l'attribution du contrat de surveillance à une firme autre que celle ayant réalisé les plans et devis.

Nous plaçons pour le renforcement et le maintien en permanence de l'UPAC et de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics, qui exige l'accréditation des entreprises par l'Autorité des marchés financiers, notamment.

La Loi sur l'intégrité, qui s'appliquait initialement aux contrats de plus de 40 M\$, s'applique actuellement aux contrats de plus de 10 M\$. Il est prévu que ce seuil soit encore abaissé pour viser à terme les contrats de plus de 100 000 \$, ce que nous trouvons positif. Ce seuil est déjà en application à Montréal. Il devrait l'être sur tout le territoire. Un échéancier précis devrait être défini.

Nous avons été surpris d'apprendre qu'à Montréal, cette obligation ne s'applique qu'aux firmes qui exécutent des travaux. Selon nous, cela va à l'encontre de l'esprit de la Loi. Il va de soi que l'obligation devrait s'appliquer à tout contrat accordé dans le domaine de la construction. Les firmes de génie comme celles d'architecture devraient y être assujetties, y compris quand elles exécutent des mandats de conception ou de surveillance des travaux. Les fournisseurs de matériaux et les sous-traitants ne doivent pas non plus y échapper.

Toute personne a droit à la présomption d'innocence, mais il serait pertinent de porter attention aux antécédents lors du recrutement de dirigeants ou d'administrateurs d'entreprises participant à des projets de construction publics. De la même façon, une firme accusée ou mise en cause à l'étranger ou au Québec dans un projet antérieur devrait minimalement faire l'objet d'une vigilance particulière. Au moindre doute, la surveillance devrait être accrue. Il nous semble que, dans le cas du Centre universitaire de santé McGill (CUSM), plusieurs éléments troublants auraient dû alerter plus tôt les autorités.



De plus, il est nécessaire de veiller, quelle que soit la taille de la structure (gouvernement, municipalité régionale de comté, petite municipalité), à ce que les acteurs politiques ne se mêlent pas de la réalisation des projets de construction. Les élus votent et prennent des décisions quant à la mise en œuvre d'un projet. Les fonctionnaires concrétisent cette décision en choisissant les concepteurs et entrepreneurs qui réaliseront le projet. Il serait également judicieux d'analyser de façon régulière les coûts des travaux de construction et leur évolution, et de comparer les statistiques obtenues avec celles d'autres régions (en tenant compte de l'éloignement, de la disponibilité de la main-d'œuvre et des matériaux, etc.). Ce type d'examen permettrait de détecter de possibles situations de collusion.

> Rôle des ordres professionnels

L'OAQ estime que les outils et les ressources des ordres professionnels devraient être renforcés et mieux adaptés à leur mission de protection du public. En effet, les ordres professionnels n'ont pas à leur disposition tous les moyens nécessaires pour détecter les manquements, enquêter et sanctionner les membres qui contreviennent aux règles. Ils pourraient être plus proactifs pour enrayer les cas de collusion et de fraude, au-delà du strict exercice de la profession.

Nous préconisons notamment que des sanctions dissuasives soient prévues dans le Code des professions. Des collaborations avec les unités d'enquête policières devraient également être prévues, afin de tirer le meilleur parti des moyens mis en œuvre par ailleurs.

Reconnaissons toutefois que la Loi modifiant le Code des professions en matière de justice disciplinaire, entrée en vigueur en 2013, est un progrès. Cette loi qualifie d'acte dérogatoire à la dignité de la profession le fait pour un professionnel de participer, dans l'exercice de sa profession, à un acte impliquant de la collusion, de la corruption, de la malversation, de l'abus de confiance, du trafic d'influence ou de la fraude. Les syndicats des ordres peuvent s'appuyer sur l'article 59.1.1 de cette loi pour agir plus rapidement et efficacement. Cette mesure visant à accélérer le traitement des plaintes et l'application des sanctions est une excellente nouvelle.

Nous nous réjouissons également du fait que cette loi actualise le fonctionnement et la légitimité des conseils de discipline, même si les améliorations tardent parfois à se concrétiser.

L'OAQ estime cependant que la réflexion sur le système professionnel québécois devrait se poursuivre. Lors de sa création, en 1974, ce système constituait un grand pas en avant pour la protection du public et il a, depuis, bien servi les intérêts de ce dernier. Il a par contre peu évolué, alors que les pratiques professionnelles ont beaucoup changé au cours des 40 dernières années. Il faut poursuivre sa modernisation. Par exemple, en plus des éléments mentionnés plus haut, des modifications pourraient être envisagées en ce qui concerne la gouvernance afin que le système professionnel serve encore mieux le public.

À ce sujet, l'OAQ renchérit sur les propos tenus par la Protectrice du citoyen, Raymonde Saint-Germain. Elle souhaite entre autres que « les ordres professionnels accordent à des représentants citoyens une place davantage significative dans leur administration ». Il nous semble que de telles mesures, qu'elles concernent le conseil de discipline ou le conseil d'administration, renforceraient le lien de confiance et le respect du public envers les ordres professionnels.



> Transparence

La transparence des projets et des décisions publics nous paraît constituer l'une des bases de la bonne gouvernance et de la lutte contre la collusion et la corruption, en plus d'assurer la confiance des citoyens dans la bonne gestion des fonds publics. L'OAQ demande que l'État, ses organismes et les municipalités fassent preuve d'une ouverture accrue à cet égard. Souvent, les engagements pris à cet effet ne sont malheureusement que des vœux pieux. Les études ayant précédé les décisions, les dossiers d'affaires menant au choix d'un mode de réalisation, les contrats et les ententes conclus avec les soumissionnaires, parfois même les sommes engagées, les revues diligentes de vérification, les critères de sélection ou encore les pointages obtenus demeurent, la plupart du temps, confidentiels. Cette situation, surtout après les révélations des dernières années, est de nature à entretenir le scepticisme du public envers les institutions, leurs représentants et leurs fournisseurs.

À ce titre, deux modes de réalisation, les PPP et les projets clés en main, sont ici encore ceux qui suscitent le plus la méfiance. Avant l'attribution des contrats, il n'est généralement pas possible de savoir comment et sur quels critères une équipe ou un projet sera retenu. Cette opacité du processus est d'autant plus inquiétante que les décisions subséquentes sont prises derrière des portes closes. Qui savait par exemple que, dans plusieurs PPP, il n'y avait plus qu'un soumissionnaire en lice à la fin et qu'il s'agissait seulement d'une apparence de concurrence? Les risques de collusion et de corruption sont ainsi accrus dans des projets dont les montants et les enjeux sont importants.

Ajoutons que les concepts architecturaux pour un projet donné ne sont jamais présentés, ce qui est d'autant plus préoccupant que leur développement est financé par des fonds publics. On ne laisse place à aucun débat quant à savoir si le meilleur choix a été fait dans l'intérêt collectif et si le rapport qualité-prix obtenu est acceptable. Ainsi, malgré ses démarches, l'OAQ n'a jamais réussi à obtenir que soient rendus publics les concepts proposés pour la Maison symphonique à Montréal. Une fois les contrats attribués, bien qu'on ne puisse plus à ce stade mettre de l'avant l'argument de la saine concurrence pour justifier la confidentialité, il demeure généralement impossible de savoir ce que coûtera au contribuable un service. C'est le cas notamment du contrat d'entretien exclusif du futur Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM), qui s'échelonnait sur 30 ans. L'Ordre suit d'ailleurs avec attention les démarches judiciaires entamées par des syndicats pour obtenir l'accès à ces ententes.

Dans bien des cas, les mécanismes prévus pour l'accès à l'information sont de piètres recours. Toute mesure améliorant la transparence dans l'attribution de la commande publique sera la bienvenue.



> Qualité des projets

L'OAQ milite depuis de nombreuses années pour que la qualité soit placée au cœur des projets de construction. Tous les mécanismes d'attribution de la commande publique sont actuellement centrés sur la recherche des meilleurs coûts et délais, avec pour conséquence les effets pervers que l'on sait. La collusion et la corruption en sont facilitées et, contrairement aux apparences, les coûts ne sont pas diminués au moment de la construction : contrats gonflés au départ par la collusion, dépassements de coûts à la suite d'extras injustifiés, etc. Ils ne sont pas non plus réduits sur le cycle de vie des infrastructures ou des bâtiments : bâtiments moins bien conçus et moins bien réalisés, donc moins durables, moins flexibles, plus chers à exploiter, etc. En cherchant à obtenir le projet le moins cher dans les délais les plus courts possible, on prend de grands risques en matière de qualité.

On constate dans de nombreux appels d'offres que les critères et pointages permettant de comparer et apprécier la qualité des soumissions sont inopérants. Ils permettent seulement d'éviter le pire ! Pourtant, la recherche du meilleur rapport qualité-prix devrait présider à toute décision. On ne doit jamais oublier de se poser la question du « produit » obtenu pour un budget donné. L'État devrait modifier ses pratiques pour être exemplaire à cet égard. Le mode de sélection des architectes, des ingénieurs, des entrepreneurs et, plus globalement, les méthodes d'attribution des contrats et de choix des modes de réalisation devraient refléter cette préoccupation pour la qualité. Ces divers processus peuvent y contribuer grandement.

C'est pourquoi l'Ordre des architectes du Québec milite depuis plusieurs années pour que le Québec se dote d'une politique globale d'aménagement du territoire et d'une politique nationale de l'architecture. Au-delà des outils législatifs existants ou à venir, la vision globale manque en effet cruellement au Québec. Des exemples inspirants existent dans de nombreux pays. Ce geste permettrait au gouvernement d'affirmer haut et fort qu'il opère un virage et place la recherche de la qualité du cadre bâti québécois au centre de son action. Ce serait aussi l'occasion d'énoncer clairement que l'État souhaite rompre avec les pratiques décriées dans l'attribution de la commande publique et souhaite donner l'exemple dans sa façon de construire et d'entretenir ses infrastructures.

Plan québécois des infrastructures, Société québécoise des infrastructures et Directive sur les grands projets

Nous en profitons pour saluer l'adoption et l'entrée en vigueur de la Loi concernant la gouvernance des infrastructures publiques, constituant la Société québécoise des infrastructures et modifiant diverses dispositions législatives. Les efforts entamés pour mieux planifier la construction des infrastructures publiques, évaluer régulièrement leur état, prévoir leur entretien sur une période longue de 10 ans et les gérer en toute rigueur sont très positifs et doivent être poursuivis. Il est encore trop tôt pour en faire le bilan, mais la fusion entre Infrastructure Québec et la Société immobilière du Québec nous a paru pertinente.

Nous espérons que ces efforts seront poursuivis et que la Société québécoise des infrastructures aura à long terme les moyens de bien fonctionner. Nous reconnaissons que le Plan québécois des infrastructures tout comme la Directive sur les grands projets constituent des progrès considérables.



Nous pensons que l'État pourrait aller plus loin et miser encore plus sur la qualité pour ce qui est de la planification, de la construction et de l'entretien du cadre bâti québécois, que ce soit en intervenant dans ses propres ministères et organismes, ou dans les municipalités. Ces dernières sont trop souvent oubliées, même si elles sont les donneurs d'ouvrage dans environ la moitié des projets publics.

Nous souhaitons en outre que des précautions soient prises pour éviter que les processus de planification du territoire ne favorisent la spéculation, comme cela a pu être le cas dans le projet du train de l'Est.

> Réponses à d'autres questions posées par la Commission

Faut-il favoriser une plus grande ouverture des marchés, tant régionaux que provinciaux, afin de réduire les risques de collusion ? Si oui, pourquoi et comment ? Sinon, pourquoi ? Le maintien des emplois peut-il justifier que les autorités publiques favorisent les entreprises régionales, même si cela se fait au détriment de la concurrence ?

La plus grande ouverture des marchés ne réduit pas la collusion, comme on l'a vu dans le cas des PPP. Non seulement n'y avait-il pas de réelle concurrence au sein des soumissionnaires d'un projet, mais les quelques entreprises participantes collaboraient aussi aux autres projets. De plus, comme nous l'avons mentionné, les grandes compagnies internationales ont tendance à travailler toujours avec les mêmes partenaires locaux ou le même type de partenaires locaux, diminuant encore la concurrence et la diversité des firmes locales. La concentration des entreprises qui découle de la plus grande ouverture des marchés tend à diminuer le nombre d'acteurs, à l'international et sur le plan local. Cela ne veut pas dire que les marchés ne doivent pas être ouverts, mais il faut s'assurer que les critères de sélection permettent à suffisamment d'entreprises de soumissionner et d'être pérennes.

Selon nous, il peut être souhaitable dans bien des cas de favoriser les entreprises régionales, en vue notamment du maintien de l'expertise et des emplois. Nous pensons que, si les critères de qualification des soumissionnaires sont raisonnables et si on choisit l'entrepreneur qui propose le prix médian, la concurrence demeurera et la collusion reculera.

Faut-il limiter ou encourager la divulgation de certaines informations comme les listes des membres des comités de sélection ou les listes des soumissionnaires qui se procurent les documents d'appels d'offres afin de contrer les risques de collusion et de corruption ?

Il nous semble que la transparence devrait prévaloir, mais que des règles strictes, telles que l'interdiction d'entrer en contact, devraient s'appliquer aux membres des comités de sélection et aux soumissionnaires. Le processus est un peu particulier et extrêmement encadré, mais rappelons que, dans les concours d'architecture, le nom des membres du jury est public. N'oublions pas non plus que la liste des soumissionnaires est utile aux sous-traitants pour se positionner afin d'avoir eux-mêmes accès à ces marchés. Cela dit, la transparence n'a de sens que si elle est réelle d'un bout à l'autre du processus.

Un mécanisme de vérification continue devrait-il être mis en place pour aider les donneurs d'ouvrage à détecter les risques de collusion ?

Assurément, et celui-ci devrait bénéficier des moyens adéquats pour mener à bien sa mission.



Faut-il poser des conditions aux élus et aux fonctionnaires qui réorientent leur carrière en allant travailler dans des entreprises privées actives dans l'industrie de la construction ?

Nous avons déjà répondu par l'affirmative à cette question pour ce qui concerne les professionnels fonctionnaires. Cela devrait être également le cas des autres fonctionnaires, ainsi que des élus. Nous pensons qu'il y a actuellement de graves lacunes dans cet encadrement. Des délais de deux à cinq ans, selon les postes, devraient être instaurés avant qu'un fonctionnaire ou un élu puisse aller travailler dans le secteur privé dans le domaine où il intervenait ou un domaine connexe.

À l'inverse, il nous semble que la même logique devrait être appliquée aux entrepreneurs ou aux employés du secteur privé qui réorienteraient leur carrière dans le secteur public.

Quelles sanctions devraient être imposées aux entreprises ou aux individus corrupteurs ou collusionnaires ? Comment protéger les employés innocents qui risquent de perdre leur emploi ?

Les sanctions devraient être absolument dissuasives. Pour les entreprises: interdiction de soumissionner à tout contrat public, remboursements des sommes indûment perçues, amendes et même dissolution dans les cas les plus graves. Pour les individus: interdiction de diriger une entreprise de la construction ou de posséder des parts dans une telle entreprise, remboursement des sommes indûment perçues, amendes ou prison dans les cas les plus graves.

Quant à la protection des employés innocents, nous sommes d'avis que l'assurance-emploi ou tout mécanisme approprié devraient être mis en œuvre pour leur permettre de traverser les inévitables moments de transition. N'oublions pas qu'il ne s'agit en aucun cas de supprimer l'attribution de contrats publics, mais de ne pas les attribuer à des entreprises ayant des pratiques déloyales. Des entreprises saines qui jusque-là étaient pénalisées vont pouvoir se développer et embaucher. D'autres vont se créer ou se scinder. La quantité de travail ne va pas diminuer et ces employés devraient donc retrouver une stabilité.

Quelles sanctions devraient être imposées contre les personnes corrompues, qu'elles soient élues, fonctionnaires ou mandataires des organismes publics ?

Nous nous contenterons de réaffirmer ici que toute personne jugée coupable de corruption devrait être écartée des mandats, postes et contrats publics. Il en va de la confiance des citoyens dans leurs institutions.

Croyez-vous qu'une contribution de plus de 50 \$ destinée à un parti politique municipal devrait être versée directement au Directeur général des élections, qui le remettra au parti bénéficiaire, comme c'est le cas au niveau provincial ?

Ici aussi, nous pensons qu'un seul et même système devrait s'appliquer au municipal et au provincial. Toute contribution à un parti municipal devrait être versée au Directeur général des élections.

Devrait-on révoquer la licence des entrepreneurs en construction qui entretiennent des liens étroits avec le crime organisé ?

Si les faits sont prouvés, la réponse nous paraît évidente: oui.

Faut-il limiter le nombre ou la durée des mandats des élus ?

Le nombre des mandats autant que leur durée devraient être limités, et ce, à tous les paliers de gouvernement. Il ne nous appartient pas, cependant, de préciser le nombre ou la durée.



> Conclusion

L'Ordre des architectes du Québec constate depuis plusieurs années la réduction constante du rôle de l'architecte dans les projets de construction et l'inflation de la place occupée par les entrepreneurs. Selon nous, cette situation a contribué aux dérives que la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction a le mandat d'étudier et auxquelles elle doit proposer des solutions.

Nous croyons donc qu'il faut redonner toute sa place à l'architecte, formé à la vision globale du projet et à la coordination des différents intervenants. L'État et les municipalités devraient s'appuyer davantage sur ce professionnel, que ce soit à l'interne ou à l'externe, en lui donnant les moyens de mettre en œuvre son expertise en toute indépendance, et en lui demandant en retour une éthique et un engagement exemplaires. L'architecte doit être considéré comme un véritable partenaire du donneur d'ouvrage public et doit pouvoir défendre les intérêts de celui-ci et des usagers.

Nous rappelons que cette prise de position va dans le sens de la mission de l'Ordre, qui est d'assurer la protection du public. Elle vise un objectif central : le positionnement de la qualité au cœur du projet de construction. Nous pensons que l'État devrait poursuivre cet objectif sans relâche, par ses décisions liées au cadre bâti ou ses réglementations.

Nous tenons à remercier la Commission de nous avoir permis de nous exprimer, ainsi que nos membres et la direction du Fonds d'assurance de la responsabilité professionnelle de l'OAQ (dit « Fonds des architectes »), qui ont contribué à la réflexion. Nous espérons que ce mémoire pourra enrichir le travail de la Commission et, ultimement, déboucher sur un cadre bâti de meilleure qualité pour l'ensemble des Québécois.

> Annexes

- 1** Lettre de l'OAQ au Secrétariat du Conseil du trésor en date du 11 novembre 2011 et avis du Fonds des architectes.
- 2** Article de la revue *Esquisses* (printemps 2014, volume 25, numéro 1) : « Liens brisés ».
- 3** Article de la revue *Esquisses* (printemps 2012, volume 23, numéro 1) : « Stade expérimental ».



1825

boulevard René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec) H3H 1R4

ORDRE DES ARCHITECTES DU QUÉBEC

téléphones 514 937 6168
800 599 6168
télécopieur 514 933 0242
courriel info@oaq.com
toile www.oaq.com

Le 11 novembre 2011

NOTE

De : Jean-Pierre Dumont, directeur général et secrétaire
Ordre des architectes du Québec

Objet : Impact de rendre obligatoire l'attribution d'un contrat de surveillance
des travaux pour tout type de projet à une firme autre que celle qui a réalisé
les plans et devis – Avis de l'Ordre des architectes du Québec

Préambule

L'Ordre des architectes du Québec (OAQ) a été sollicité par Pierre-Patrick Gilbert, conseiller stratégique au Bureau de la gouvernance des projets d'infrastructure du Secrétariat du Conseil du trésor, pour produire un avis écrit sur le sujet mentionné en titre.

Présentation de l'Ordre des architectes du Québec

L'OAQ est un ordre professionnel qui a pour mission d'assurer la protection du public en contrôlant l'accès et en régissant l'exercice de la profession d'architecte au Québec.

Dans le cadre de son mandat, l'OAQ s'intéresse à toute question qui est d'intérêt pour la profession ou qui est de nature à influencer sur la qualité de l'architecture et du cadre bâti.

L'OAQ compte à ce jour 3350 membres et près de 1000 stagiaires en architecture.

Mise en contexte

Le 18 février 2010, le ministre des Transports annonçait la création de l'Unité anticollusion, dont le mandat est de prévenir la collusion dans l'attribution des contrats et l'exécution de travaux auxquels le ministère contribue financièrement, de façon directe et indirecte.



2.

De cette initiative gouvernementale découle le rapport Duchesneau, lequel dresse un portrait de la collusion dans l'industrie de la construction routière au Québec.

Le 20 octobre dernier, la présidente du Conseil du trésor et le ministre des Transports ont annoncé plusieurs mesures en réponse aux allégations du rapport Duchesneau. Le fait de rendre obligatoire l'attribution d'un contrat de surveillance des travaux à une firme autre que celle qui a réalisé les plans et devis préoccupe particulièrement l'OAQ.

Position de l'Ordre des architectes du Québec

D'entrée de jeu, l'OAQ se réjouit d'être consulté sur la pertinence de cette mesure.

Il se réjouit également que le gouvernement ait annoncé fin octobre vouloir renforcer son expertise interne, notamment par l'embauche de professionnels au sein de certains ministères névralgiques.

Cependant, l'OAQ s'oppose à l'obligation d'attribuer un contrat de surveillance des travaux à une firme autre que celle qui a réalisé les plans et devis.

En effet, l'octroi d'un contrat de surveillance des travaux à une firme autre que celle qui a réalisé les plans et devis représente un risque pour la sécurité du public et la qualité des ouvrages.

Selon le *Manuel canadien de pratique de l'architecture*, soit l'outil de référence des architectes canadiens, « la surveillance générale des travaux par l'architecte poursuit les trois buts suivants :

- vérifier si l'entrepreneur exécute les travaux en respectant à la fois le calendrier convenu et les règles usuelles de qualité des travaux;
- dispenser des conseils à l'entrepreneur en interprétant les documents contractuels et en émettant des instructions supplémentaires lorsque c'est nécessaire;
- satisfaire, en matière de surveillance, aux normes de performance exigées par le contrat architecte-client, l'autorité compétente (éventuellement) et les règlements de l'association provinciale ou territoriale. »¹

Ainsi, la firme qui a réalisé les plans et devis maîtrise son dossier mieux que quiconque. Plus précisément, elle connaît l'échéancier, les clauses contractuelles et les



3.

exigences spécifiques de son client. Elle est donc en mesure d'offrir un service personnalisé et de meilleure qualité en ce qui a trait à la surveillance des travaux de construction. Si une firme différente était mandatée pour la surveillance des travaux, certains détails pourraient lui échapper, d'où la possibilité de conséquences néfastes pour le public.

Le *Manuel canadien de pratique de l'architecture* explique en quoi la surveillance des travaux est importante :

« Une visite de chantier est plus qu'un simple arrêt pour parler aux entrepreneurs, se promener à travers les lieux et prendre quelques notes pour avoir quelque chose à expédier au client. Ces visites sont essentielles à la bonne exécution du projet. L'architecte doit, par conséquent, confier la surveillance à un membre expérimenté de son personnel qui a la formation adéquate pour ce faire. »²

La surveillance des travaux ne consiste pas en une simple opération de routine. Celle-ci doit être planifiée minutieusement et son importance est capitale pour assurer le succès du projet. Le fait d'interdire la surveillance des travaux à la firme qui a réalisé les plans et devis banalise en quelque sorte la surveillance des travaux, au sens où elle serait facilement interchangeable entre les firmes. Toute firme serait donc en mesure de surveiller un projet dont elle n'a pas réalisé les plans et devis, ce qui va à l'encontre du caractère essentiel de la surveillance des travaux de construction. L'OAQ est formel : la firme qui a réalisé les plans et devis est la mieux placée pour assurer la surveillance des travaux. Pour le dire autrement, c'est le concepteur lui-même qui comprend le mieux l'intention de départ et qui est le plus apte à interpréter les plans et devis ou à apporter les correctifs nécessaires en cours de réalisation.

De plus, si la firme qui a réalisé les plans et devis ne pouvait plus surveiller les travaux de construction, il y aurait duplication du nombre de professionnels attitrés à un projet. Cette mesure entraînerait indubitablement une augmentation des honoraires et donc des coûts associés au projet.

D'un point de vue professionnel, un architecte qui a réalisé les plans et devis d'un projet se verrait retirer systématiquement la surveillance des travaux. L'architecte ne pourrait pas superviser cette étape cruciale de la matérialisation du projet, ce qui représente un non-sens. Si le donneur d'ouvrage a confiance en l'architecte qui a réalisé ses plans et devis, on comprend mal pourquoi il n'aurait pas confiance en celui-ci pour surveiller les travaux de construction. Et s'il souhaite le mandater pour surveiller les travaux de construction, en vue d'obtenir un bâtiment de qualité conforme aux plans et devis définis au départ, il serait injustifié de le priver de ce droit.

4



4.

Au-delà de la qualité proprement dite, séparer le mandat de conception du mandat de surveillance des travaux risque de poser des problèmes de responsabilité entre professionnels. En cas de problème sur le bâtiment, la firme qui a produit les plans et devis ou celle qui les a adaptés ou a surveillé le chantier est-elle responsable ? Alors que l'on cherche à renforcer l'imputabilité des professionnels cette mesure est à cet effet contre-productive. Elle dilue la responsabilité.

En somme, un projet d'architecture est une entité globale et la surveillance des travaux de construction fait partie intégrante de ce tout. La dissociation de la réalisation des plans et devis et de la surveillance des travaux irait à l'encontre des fondements mêmes des projets architecturaux.

Recommandation au Conseil du Trésor

L'OAQ recommande au Conseil du Trésor de maintenir la pratique consistant à confier à la firme qui a réalisé les plans et devis d'un projet la surveillance des travaux.

Dans une optique d'éviter les cas de collusion et de mauvaise gestion des fonds publics, l'OAQ insiste sur l'importance d'accroître substantiellement l'expertise interne des organismes et ministères, de manière à favoriser une administration conjointe des projets de construction. Il importe que ceux-ci soient consultés et donnent leur aval en amont de toute décision ayant un impact sur les coûts, les délais ou la qualité du projet. Une expertise interne chez le donneur d'ouvrage est la meilleure façon de procéder. Cette expertise passe par l'embauche d'un plus grand nombre d'architectes et d'ingénieurs au sein des organismes et ministères.

L'Ordre des architectes en profite pour rappeler ici qu'il réclame, à l'occasion de la révision en cours de la Loi sur les architectes, que la surveillance des travaux soit rendue obligatoire au Québec et que celle-ci soit un acte réservé des architectes pour les bâtiments assujettis à la Loi sur les architectes.

1. *Manuel canadien de pratique de l'architecture*, volume 2, chapitre 2.3.11, page 1.

2. *Manuel canadien de pratique de l'architecture*, volume 2, chapitre 2.3.11, page 1.

L'ÉPREUVE DE LA RÉALITÉ

Liens brisés

Il y a cinq ans, les architectes québécois s'inquiétaient de l'impact des PPP sur leur pratique. L'expérience a-t-elle gommé ces craintes ou les a-t-elle renforcées ? Nous avons posé la question aux intéressés.

Hélène Lefranc

Pendant qu'une partie de la planète, et particulièrement les Britanniques, ne jurait que par les partenariats public-privé (PPP), le Québec attendait, puis il s'y est finalement intéressé dans les dernières années. Cette hésitation a-t-elle permis d'éviter les écueils, voire les échecs rencontrés ailleurs ?

Azad Chichmanian, associé chez NEUF architect(e)s (anciennement DCYSA), agence faisant partie du consortium qui a remporté le contrat du CHUM – le plus imposant chantier en PPP au Québec – en est convaincu. « C'est mon premier PPP, mais nos partenaires en ont fait ailleurs dans le monde. Ils trouvent celui-ci différent. Le dialogue avec le client est plus direct. La communication est la clé dans un tel projet et – jusque-là – elle est exemplaire. »

Le nombre d'heures de rencontres en témoigne: six fois 35 000 heures de réunion entre les acteurs du consortium et les représentants du CHUM. « Tout le monde veut s'assurer que les délais et les coûts sont respectés. On a tous hâte de voir l'hôpital et on souhaite tous en être fiers. On sait à quel point ce projet est symbolique. »

ARCHITECTE OU DIPLOMATE ?

C'est justement la coupure du lien traditionnel entre le donneur d'ouvrage et l'architecte qui fait grincer des dents d'autres confrères. Et encore plus quand l'architecte devient simple sous-traitant, comme dans le cas du CHSLD de Laval. Nationax, une entreprise active dans la réalisation de centres d'hébergement, a demandé à un entrepreneur général, EBC, de soumissionner avec elle pour répondre à l'appel d'offres d'Infrastructure Québec, dont les exigences étaient techniques et non architecturales. L'entrepreneur s'est alors adjoint les services de la firme d'architectes Bisson Fortin. →

L'architecte Richard Fortin exprime son malaise d'avoir été placé sous la hiérarchie de l'entrepreneur : son client n'est ni Infrastructure Québec, ni même l'utilisateur Nationax, mais EBC. Après que le consortium eût décroché le mandat – sur la base d'une esquisse sommaire –, l'architecte a dû endosser le rôle de facilitateur entre le propriétaire du bâtiment et l'entrepreneur.

« À l'étape des décisions de conception, l'architecte transmet ses conseils à l'entrepreneur, sans possibilité d'aviser l'utilisateur : cette obligation est assortie d'un devoir de réserve. Pour réussir à alerter l'utilisateur de certains choix risqués, il ne peut que suggérer des rencontres. C'est un rôle additionnel par rapport aux autres modes de réalisation, et il n'est pas rémunéré. »

Nationax a évidemment tout intérêt à réaliser un projet efficace, fonctionnel et facile à entretenir, puisqu'elle le gérera pendant 20 ans. « On a fait d'autres CHSLD avec cette entreprise en mode traditionnel, qu'elle trouvait réussis, poursuit Richard Fortin. Nationax souhaitait la même qualité, mais elle a dû entrer dans le cadre et s'engager sur un prix afin de décrocher le PPP. Sa volonté était d'obtenir le plus possible, mais il faut bien que l'entrepreneur maximise ses profits. » Au milieu de ces jeux de pouvoir, l'avis du professionnel ne pèse pas lourd.

PPP et clés en main : du pareil au même ?

Sur papier, PPP et clés en main sont deux types de contrats distincts. Dans la pratique, pour l'architecte, ils diffèrent peu l'un de l'autre.

Dans les deux cas, le professionnel travaillant pour le consortium concevra, à partir de plans préliminaires, des plans d'exécution et en évaluera les coûts afin que l'entreprise puisse participer à l'appel d'offres. Dans le cas d'un PPP, le consortium rajoute « simplement » un loyer sur 20 ou 30 ans. On peut donc attribuer aux projets clés en main les mêmes vices qu'aux PPP : rupture du lien avec l'utilisateur, prédominance des intérêts financiers du constructeur lors du développement du concept, transfert du risque et de la responsabilité vers les architectes, sélection du soumissionnaire sur la base du prix et non de la qualité architecturale, etc.

À l'heure où Québec semble freiner l'élan vers des projets réalisés en PPP, certains architectes craignent un engouement pour le clés en main. En effet, ce mode d'attribution peut être perçu comme une formule magique à la suite de l'expérience de l'hôpital Sainte-Justine, à Montréal, où SNC-Lavalin a proposé un prix de 7 à 10 % plus bas que ses concurrents. Cet écart laisse perplexes ceux qui connaissent le dossier. S'agirait-il d'une bête erreur de calcul ? La réaction de SNC-Lavalin semble leur donner raison. Après s'être réjouie d'avoir remporté le contrat, l'entreprise a averti ses actionnaires qu'elle perdrait de l'argent dans ce dossier. À suivre, car l'attribution des prochains grands contrats publics devrait donner le ton.

REGISTRE DE DOLÉANCES

L'architecte et urbaniste Rémi Morency, de Groupe A, déplore lui aussi la rupture du contact avec le client dans le mode PPP. C'est son expérience de soumissionnaire – comme partie prenante d'un consortium – pour la réalisation en PPP du centre de détention de Sorel-Tracy qui a matérialisé cette lacune. « Les rencontres avec la Société immobilière du Québec et les représentants des services pénitenciers étaient fastidieuses. Seuls les concepteurs pouvaient s'exprimer librement. Nos interlocuteurs étaient entourés d'avocats et de comptables qui, au nom du respect du processus et de l'égalité des chances, les empêchaient de répondre immédiatement aux questions. » Alors que les PPP sont censés favoriser l'innovation, chaque fois que l'architecte propose un élément sortant du cadre établi, la proposition doit être longuement étudiée.

Même s'il fait partie de l'équipe qui a remporté ce contrat, Claude Provencher, de la firme Provencher Roy associés architectes, n'est pas pour autant un ardent défenseur des PPP. Au-delà de la relation avec l'usager, ils provoquent selon lui de drôles de situations, voire des conflits d'intérêts, entre autres parce que le milieu québécois de la construction et de l'architecture est petit. « Dans un projet en mode traditionnel, on travaille en tant qu'architecte aux côtés d'un client public. On doit notamment surveiller pour lui une entreprise de construction. Et, en même temps, on peut se retrouver client de cette entreprise soumissionnaire d'un PPP. Cela pose des questions éthiques. »

Autre doléance : aucun professionnel ne peut vraiment revendiquer la paternité du concept, celui-ci étant réalisé en plusieurs étapes par une succession d'architectes. Résultat : « L'architecte maître est déçu, car il ne termine pas le design, et celui qui l'exécute signe un projet dont il n'est pas fier. Il ne peut pas corriger les erreurs ou faire évoluer l'esthétique », déplore Claude Provencher, qui a occupé également le rôle d'architecte maître pour le projet du CHUM. « Au bout du compte, ce concept imparfait ne peut être modifié puisque le contrat est figé pour des décennies. »

Ce fractionnement de la conception soulève d'évidentes questions de responsabilité. Elles sont d'autant plus aiguës que beaucoup d'architectes ont l'impression de faire les frais du fameux transfert de risque, l'un des principaux avantages du PPP selon ses partisans. Des

Matière à poursuite

Une poursuite de 37 millions de dollars oppose le consortium d'architectes BPPA (formé des firmes Birtz Bastien Beaudoin Laforest architectes, Provencher Roy et associés architectes, Yelle Maillé architectes et Le Groupe Arcop), équipe maître du projet du nouvel hôpital, au CHUM.

Ces professionnels reprochent au CHUM de ne pas avoir respecté le contrat initial, qui date de 2006. Ils devaient en effet réaliser le concept, la préparation du dossier des plans et devis préliminaires pour toutes les phases du projet, quel que soit le mode de réalisation. Mais dès qu'il a été déterminé que le CHUM serait réalisé en PPP, ces conditions ont changé. La portée de leur mandat a été considérablement réduite. Or, c'était sur la base des modalités initiales que les firmes avaient répondu à l'appel d'offres et avaient accepté les contraintes du mandat et l'exclusivité.

De leur côté, les ingénieurs ont déposé une poursuite de l'ordre de 10 millions de dollars, similaire à celle des architectes. Le procès devrait se dérouler en 2016.

Le projet du CHUM n'est pas le seul PPP pour lequel le gouvernement québécois devra se présenter en cour. Dans le dossier de sept haltes routières construites ou rénovées en 2009 et en 2010 – son premier PPP –, il fait face à une poursuite de 55 millions de dollars déposée par Immostar. Cette entreprise administrait Aires de service du Québec, concessionnaire depuis 2008 du contrat en PPP, avant de faire faillite à la suite d'un litige avec le ministère des Transports du Québec. Insatisfait au moment de la livraison des bâtiments, le ministère avait refusé de payer le loyer. Il a ensuite repris la gestion des activités. Une deuxième série de haltes routières devait faire l'objet d'un transfert en PPP, mais l'appel d'offres n'a jamais été lancé.

choix relevant traditionnellement de la compétence de l'architecte – les matériaux, par exemple – sont imposés par l'entrepreneur, qui cherche à réaliser le projet à moindre coût, note Richard Fortin. « On est également plus exposés, car on nous demande d'exécuter rapidement les plans et devis, ce qui augmente le risque d'erreur. Pareil pour la réalisation. Le respect minimal des normes n'est pas une assurance de bons résultats. » Bref, tout est réuni pour créer une pression additionnelle.

TRANSFERT DE RESPONSABILITÉS ?

De son côté, le Fonds des architectes n'a pas encore reçu de réclamation liée à l'octroi de contrats en PPP. Ce qui n'empêche pas sa directrice générale, Marie-Chantal Thouin, de constater que ces derniers présentent des risques accrus.

« Comme ils sont établis sur la base de devis de performance, le simple fait de ne pas atteindre les objectifs déterminés est susceptible de constituer un manquement contractuel. Les professionnels et les entrepreneurs ont une obligation de résultat. » Ces contrats comportent notamment des dispositions sévères en ce qui concerne les retards et les dépassements de coûts, poursuit-elle. « Il est fréquent que les clauses pénales ou les obligations excèdent significativement le régime de responsabilité et la couverture d'assurance conventionnelle auxquels sont tenus les professionnels. »

Sa recommandation : procéder à une analyse détaillée afin de bien cerner le mandat et les risques qui en découlent. Le cas échéant, il faut prendre une assurance complémentaire.

Pour Rémi Morency, le plus grand risque de la participation à un PPP est la mauvaise évaluation de la quantité de travail. « Il faut calculer sa charge de travail et bien négocier le mode de rémunération (forfait ou banque d'heures). On a intérêt à faire notre travail le mieux possible en étant payé correctement puisqu'on ne peut pas se rattraper ensuite pendant la durée du contrat, comme le fera le consortium. Au fond, on n'est pas un vrai partenaire : ce ne sont pas nos plans qui font la différence, mais la façon dont est ficelée la proposition. »

Donc, quand il participe à de telles soumissions, l'architecte doit s'attendre à ce que des plans minutieusement conçus finissent à la poubelle, même s'ils ont une note supérieure à celle du concurrent. Bonjour la déception !

TOUS POUR UN

Pour les architectes, les PPP présentent trois avantages, selon Azad Chichmanian. « Ils forcent la réflexion de l'usager, qui doit établir à l'avance un programme détaillé. Ils obligent aussi à prendre en compte les coûts d'exploitation du bâtiment au moment de sa conception. Comme les gens qui hériteront de l'entretien font partie de l'équipe, le consortium investira peut-être un peu plus dans la qualité. » À l'en croire, il faudrait donc nuancer la difficulté de l'architecte à faire accepter ses propositions ou sa prise de risque. Enfin, le travail au sein d'un bureau multidisciplinaire est pour lui le troisième et principal avantage. « Au CHUM, on a sous le même toit les architectes et divers spécialistes, comme les ingénieurs en structure ou en circulation, les architectes paysagistes, les consultants LEED, le constructeur, en plus des personnes qui vont gérer le bâtiment. » Chacun étant sur place, la communication est fluide et les décisions se prennent rapidement, dit-il.

Pour Richard Fortin, l'expérience n'a pas été tumultueuse au point de le faire renoncer aux PPP, mais il est essentiel selon lui de poursuivre la réflexion sur le rôle de l'architecte dans ce mode de réalisation. Comme la réglementation, notamment le Code de déontologie et le Code civil, a été conçue pour les formules traditionnelles, elle ne garantit pas nécessairement l'intérêt du public dans ces types de contrats.

Malgré leur malaise, les architectes qui participent aux PPP affirment ne pas pouvoir se priver de tels revenus. Et ceux qui n'y participent pas n'osent pas les exclure. D'ailleurs, dans le cadre de la réalisation de cet article, nous avons approché un architecte spécialiste des bâtiments de santé qui n'a jamais participé à des PPP, leur trouvant trop de défauts. Paradoxalement, il ne souhaite pas être cité au cas où... il changerait d'avis. ☹

AMPHITHÉÂTRE DE QUÉBEC

STADE

EXPÉRIMENTAL

Le dossier de l'amphithéâtre de Québec illustre à lui seul l'évolution – certains diront la dérive – des procédures menant à la construction de bâtiments publics. Décryptage.

Hélène LeFranc



En 2010, Côté Chabot Morel architectes a élaboré le concept de requalification, de mise en valeur et de développement du quartier devant accueillir le futur amphithéâtre. CCM² architectes

L'amphithéâtre de Québec avait déjà fait couler beaucoup d'encre mais, pour les architectes, l'histoire a commencé avec la signature du contrat entre la Ville de Québec et Quebecor. Afin de respecter son engagement envers cette entreprise, la Ville a entamé une course contre la montre pour livrer l'équipement de 18 000 places et de 100 loges destinées aux entreprises le 15 septembre 2015, à défaut de quoi elle s'expose à des pénalités pouvant atteindre 20 M\$. Sa marge de manœuvre est mince : comme la moitié du budget ferme de 400 M\$ provient d'une subvention du gouvernement québécois, Infrastructure Québec devra encadrer la gestion du projet. D'autre part, la Ville doit bien sûr respecter les lois d'attribution des contrats publics par les municipalités.

Annoncé en septembre 2010, le projet a fait l'objet d'une entente financière avec le gouvernement Charest six mois plus tard. À l'époque, il restait 51 mois avant l'échéance, alors qu'un délai de 66 à 72 mois serait nécessaire pour construire l'amphithéâtre selon les modes de réalisation habituels, d'après Jacques Bédard, directeur du projet pour la Ville. Sa stratégie : gagner du temps en inventant une

formule se rapprochant davantage des méthodes de l'entreprise privée que de celles employées par les institutions publiques.

MANDATS AGGLOMÉRÉS

Devant l'effectif nécessaire à l'encadrement d'un projet de cette envergure, la Ville a opté pour la formation de ce qu'elle appelle un consortium (en fait, une équipe intégrée). Elle a donc lancé un appel d'offres pour mandater un groupe formé d'architectes et d'ingénieurs en structure, en mécanique et en électricité, précisant que cette formule respecte les codes de déontologie de ces professionnels. L'Association des architectes en pratique privée du Québec (AAPPQ) et l'Ordre des architectes se sont opposés à la méthode, qu'ils jugeaient hasardeuse et improvisée, soulignant que l'architecte ne doit être assujéti à aucun autre professionnel et que sa déontologie l'oblige à signer un contrat directement avec le client. De plus, un architecte ne peut être associé à un non-architecte à moins de bénéficier d'un pouvoir décisionnaire et, donc, d'être majoritaire dans l'association.

Une autre « innovation » choque les professionnels : une clause du mandat permet à la Ville de diminuer de 25 % les honoraires des concepteurs, sans passer par un tribunal, si les coûts et délais du projet ne sont pas respectés. Pour l'AAPPQ et l'OAQ, cette situation est inacceptable et en contradiction avec le Code civil. De son côté, la Ville a répliqué que les architectes devraient apprécier que le risque soit limité ! Une autre pénalité pouvant atteindre 100 000 \$ est prévue en cas de remplacement d'un professionnel affecté au projet.

Enfin, le donneur d'ouvrage demande aux soumissionnaires un cautionnement d'exécution, à l'image de ce qu'il exige des entrepreneurs. Peu importe que l'architecte engage sa responsabilité professionnelle, qu'il ne puisse disparaître ou que les critères de sélection permettent d'exclure un architecte peu qualifié pour ce type de projet. L'AAPPQ et l'Ordre ont fait valoir que de telles exigences sont contestables et qu'elles finissent par se répercuter sur les prix.

En octobre 2011, un contrat de 18,9 M\$ a finalement été attribué à Équipe intégrée SAGP, un regroupement formé des architectes Populous, ABCP, Gagnon Letellier Cyr Ricard Mathieu et des firmes d'ingénierie SNC-Lavalin, Thornton Tomasetti et ME Engineers. Évidemment, le conflit d'intérêts potentiel n'a pas échappé aux médias : cette équipe de professionnels maîtres est la même qui a produit l'étude de besoins ayant précédé l'appel d'offres, en avril dernier. Par rapport aux autres soumissionnaires, ne disposait-elle pas d'informations privilégiées et d'une meilleure compréhension du dossier ?

SAGP, qui a pour mission de développer les plans et devis à 50 %, devra travailler dans les mêmes locaux que la firme Genivar, qui, elle, a hérité au même moment d'un mandat de gestion de projet de 6,3 M\$. La multiplication des professionnels et le risque de confusion des rôles inquiètent les observateurs.

DÉFINITION FANTAISISTE

Et ce n'est pas tout ! Toujours pressée par le temps, la Ville prévoit lancer dans quelques mois un appel d'offres destiné aux entrepreneurs pour deux projets « clés en main », selon ses termes. Infrastructure Québec a d'ailleurs approuvé le principe d'un troisième projet clés en main au besoin. Or, cette utilisation de « clés en main » ne correspond pas à la définition juridique de l'expression, puisque les entrepreneurs devront travailler avec les professionnels

maîtres au développement de solutions et d'un « prix global forfaitaire » associé. Là encore, les architectes pourraient contrevenir à leur Code de déontologie, puisqu'ils se trouveront à servir deux clients aux objectifs distincts : la Ville et l'entrepreneur. D'où un risque de conflits d'intérêts. Dans un projet clés en main tel que le définit la jurisprudence québécoise, l'architecte n'est redevable qu'à son client (dans le cas présent, l'entrepreneur).

En janvier dernier, le syndic de l'Ordre a conclu que les architectes membres de l'équipe intégrée ont habilement contourné les écueils de cette procédure inusitée, malgré l'ambiguïté de l'appel d'offres. Selon lui, la Ville de Québec n'avait aucunement la compétence pour interpréter le Code de déontologie. Il conclut également que, dans ce cas, « l'imputabilité de l'architecte s'étend bien au-delà de ce qui est habituellement la norme » et que certaines clauses comportent des « exigences indues relativement à la responsabilité professionnelle de l'architecte ».

Au bout du compte, l'organisation menant à la construction de l'amphithéâtre paraît particulièrement complexe – surtout si l'on tient compte du fait que d'autres architectes et ingénieurs travailleront directement pour les constructeurs –, et pourrait entraîner une dilution des responsabilités.

Enfin, autre trouvaille surprenante de l'administration Labeaume : avant même que les architectes ne préconisent l'emploi de certains matériaux, elle a demandé aux manufacturiers canadiens de faire homologuer d'elle, par avance, des solutions d'ingénierie en bois. L'objectif serait de constituer une sorte de catalogue où pourront puiser les concepteurs. En présentant les caractéristiques techniques de leurs produits, les fournisseurs prenaient un engagement par rapport à leur capacité de production de même que par rapport au prix. La municipalité a avoué vouloir permettre à l'industrie du bois de rester dans la course malgré la concurrence. La méthode est insolite, car si les architectes doivent s'en tenir à des solutions prémâchées, leur marge de manœuvre se trouvera réduite dans le choix du concept.

De toute façon, le maire de Québec souhaite-t-il vraiment laisser une marge de manœuvre aux concepteurs ? Ne s'affiche-t-il pas magasinant lui-même des bouts d'architecture ici et là, comme lors de sa visite à l'aréna de Pittsburgh en janvier dernier ? Régis Labeaume entend visiblement imposer sa forme au bâtiment après avoir imposé sa marque au processus d'appel d'offres. ☹

Le maire de Québec a visité l'aréna Consol Energy Center de Pittsburgh pour s'en inspirer. Populous fait partie de l'équipe intégrée travaillant à l'amphithéâtre de Québec.
Populous / Astorino





ORDRE DES
ARCHITECTES
DU QUÉBEC