

**Loi concernant l'accélération de certains projets
d'infrastructure**

Projet de loi n° 66

Mémoire présenté à la Commission des finances publiques
de l'Assemblée nationale du Québec

27 octobre 2020

SOMMAIRE

Dans le cadre de sa mission de protection du public, l'Ordre des ingénieurs du Québec encadre l'exercice de la profession d'ingénieur par différents moyens, dont le contrôle de l'admission à la profession, l'inspection professionnelle, la discipline et le développement professionnel.

L'Ordre estime que le projet de loi répond à un réel besoin. Les impacts économiques de la pandémie et l'état actuel des infrastructures publiques rendent nécessaire la réalisation rapide de nombreux projets de construction ou de réfection de telles infrastructures.

Le projet de loi constitue également une nette amélioration en comparaison au projet de loi 61 et démontre une prise en compte par le gouvernement des inquiétudes de nombreuses parties prenantes par rapport au projet de loi précédent.

La réalisation simultanée de nombreux projets de construction entraîne des risques accrus de collusion. Afin de prévenir la collusion et d'assurer la qualité des ouvrages, les organismes publics devraient se doter d'une expertise interne en ingénierie et en approvisionnement, fixer des critères multiples d'octroi de contrats et les pondérer adéquatement, maximiser la participation potentielle de soumissionnaires, protéger adéquatement les lanceurs d'alerte et intensifier la surveillance des travaux. La surveillance peut aussi constituer un moyen additionnel de limiter les impacts environnementaux des travaux de construction.

Afin d'accélérer le déroulement des travaux, il serait préférable d'engager davantage de personnel qualifié au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, ce qui permettra de raccourcir les délais de traitement des demandes formulées en matière environnementales, ce qui représenterait un gain non pas uniquement pour les projets d'infrastructure visés au projet de loi, mais pour l'ensemble des projets.

Les travaux devant se dérouler dans un milieu humide ou hydrique devraient toujours requérir une autorisation, vu le caractère sensible de ce type d'environnement.

Le ministre responsable de l'Environnement devrait faire preuve d'une grande prudence avant de limiter les consultations publiques, lesquelles servent à assurer la participation citoyenne au développement économique.

En terminant, l'Ordre suggère différentes pistes de réflexion, soit la nécessité de concevoir les bâtiments en tenant compte des risques d'une prochaine pandémie, d'assurer un entretien adéquat des infrastructures, ainsi que l'opportunité de créer un permis restrictif permanent pour bonifier l'offre de main-d'œuvre.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	1
Recommandations	3
L'Ordre des ingénieurs du Québec	4
Introduction	6
Prévenir la collusion et assurer la qualité des ouvrages	7
Assurer le respect des principes de développement durable	11
Conclusion	13

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 :

Étendre les pouvoirs confiés à l'Autorité des marchés publics par le projet de loi à l'ensemble des contrats et sous-contrats publics, en les inscrivant directement dans la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*.

Recommandation n° 2:

S'assurer que les organismes publics mettent en œuvre des moyens pour détecter et prévenir la collusion et pour assurer la qualité des ouvrages, notamment en se dotant d'une expertise interne, en fixant des critères multiples pour l'octroi de contrats et en maximisant la participation potentielle de soumissionnaires.

Recommandation n° 3:

Prévoir une protection contre les mesures de représailles à toute personne qui transmet un renseignement ou un document à l'Autorité des marchés publics, que ce soit de sa propre initiative ou à la demande de celle-ci.

Recommandation n° 4:

Augmenter la dotation au sein du ministère de l'Environnement afin d'accélérer le traitement des demandes.

Recommandation n° 5:

Modifier l'article 23 du projet de loi afin de préciser qu'une autorisation demeure requise pour tous les travaux, les constructions et autres interventions réalisés dans un milieu humide ou hydrique.

Recommandation n° 6:

Faire preuve de prudence dans le traitement des demandes de consultation ou de médiation.

L'ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC

L'Ordre des ingénieurs du Québec a pour principale mission d'assurer la protection du public. Ses quelque 64 000 membres et 3 600 candidats à la profession d'ingénieur s'assurent que les ordinateurs, les routes, les bâtiments, les procédés de fabrication, les véhicules, les appareils biomédicaux, les systèmes de télécommunication et tant d'autres ouvrages sont sécuritaires, durables et fiables.

Les ingénieurs sont présents à toutes les phases du cycle de l'ouvrage. Entre autres, ils aident leurs clients à cerner leurs besoins et conçoivent ensuite l'ouvrage afin qu'il soit conforme à ces besoins, tout en tenant compte des contraintes applicables. Les ingénieurs surveillent également les travaux de réalisation de l'ouvrage, afin d'assurer que ce dernier soit conforme aux exigences de leurs clients et aux normes applicables. Finalement, les ingénieurs soutiennent l'exploitation de l'ouvrage et, à la fin de la vie de cet ouvrage, en assurent le démantèlement de façon sécuritaire.

La responsabilité des ingénieurs ne se limite pas à la performance fonctionnelle de l'ouvrage. Leur code de déontologie leur impose de tenir compte des conséquences de leurs activités sur l'environnement, ainsi que sur la vie, la santé et la propriété de toute personne¹. D'ailleurs, depuis le 24 septembre 2020, le respect de l'environnement et de la vie, la protection des biens, la pérennité du patrimoine et l'efficacité économique sont considérés comme une partie intégrante de l'exercice de l'ingénierie².

De son côté, l'Ordre s'assure que les ingénieurs ont les compétences et l'intégrité requises pour servir la population québécoise, notamment par les moyens suivants.

Depuis 2019, chaque candidat à la profession d'ingénieur doit compléter une formation en ligne de près de 30 heures assortie d'un examen et acquérir les compétences requises pour exercer la profession au terme de 24 mois d'expérience pratique.

L'Ordre procède annuellement à plus de 3 000 inspections professionnelles, principalement réalisées auprès d'ingénieurs exerçant dans des domaines du génie considérés à risque. Pour 2020-2021, les domaines à risque incluent les secteurs du bâtiment, du génie municipal et des ouvrages d'art. En plus, dans un objectif de prévention, l'Ordre a transmis cette année un questionnaire d'autoévaluation à près de 2 400 de ses membres, afin de les aider à améliorer leur pratique professionnelle.

Le Bureau du syndic de l'Ordre des ingénieurs procède à des enquêtes liées au respect des obligations professionnelles par les ingénieurs et soumet au conseil de discipline des plaintes, lorsque nécessaire. Le délai moyen d'enquête est de 7,4 mois et, depuis 2011, 70 ingénieurs ont été sanctionnés pour des activités de collusion ou de corruption. Le Bureau du syndic agit également en prévention, notamment grâce à sa ligne téléphonique 1-877-ÉTHIQUE.

¹ *Code de déontologie des ingénieurs*, RLRQ c. I-9, r. 6, article 2.01.

² *Loi sur les ingénieurs*, RLRQ c. I-9, art. 1.1, telle que modifiée par la *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions notamment dans le domaine buccodentaire et celui des sciences appliquées*, L.Q. 2020, c. 29.

Finalement, l'Ordre accompagne ses membres dans le maintien et le développement de leurs compétences. En effet, chaque ingénieur a des obligations en matière de formation continue et l'Ordre offre plusieurs formations virtuelles, notamment sur les meilleures pratiques en matière d'intégrité, d'autonomie professionnelle et de surveillance des travaux.

INTRODUCTION

La pandémie de COVID-19 a provoqué la plus importante récession depuis les années 1930³. Selon certaines projections, le produit intérieur brut réel du Canada ne retrouvera son niveau d'avant la crise qu'en 2022⁴.

La construction ou l'amélioration des infrastructures publiques est l'un des moyens privilégiés par les gouvernements pour faire face à une récession. En effet, selon plusieurs, ces projets peuvent avoir un effet positif sur la croissance économique, la réduction des inégalités, la santé et l'éducation, ainsi que l'environnement⁵. Cet investissement est également nécessaire du fait que l'état de nombreuses infrastructures québécoises est jugé préoccupant⁶.

Dans ce contexte, l'Ordre des ingénieurs du Québec est d'accord avec le principe du projet de loi, soit de faciliter la réalisation d'infrastructures publiques. L'Ordre constate d'ailleurs que le gouvernement a tenu compte des préoccupations des différentes parties prenantes quant au projet de loi précédent⁷, notamment en l'améliorant par les moyens suivants :

- le retrait des dispositions relatives au maintien de l'état d'urgence sanitaire ;
- le fait que la liste des ouvrages qui peuvent bénéficier des mesures d'accélération ne pourra être modifiée par le gouvernement ;
- les mesures de reddition de compte, qui permettront aux parlementaires et au public de bien évaluer la portée des mesures d'accélération dont bénéficieront les projets d'infrastructure.

Toutefois, l'Ordre estime nécessaire de porter à l'attention des parlementaires ses préoccupations par rapport au texte du projet de loi et à la mise en application des différentes mesures d'accélération. Les commentaires de l'Ordre ont été regroupés en deux thèmes :

1. prévenir la collusion et assurer la qualité des ouvrages ;
2. assurer le respect des principes de développement durable.

³ World Bank. *Global Economic Prospects, June 2020*, Washington, DC, Banque Mondiale, p. 15.

⁴ CHRIS MATIER *et al.*, *Perspectives économiques et financières – septembre 2020*, Ottawa, Bureau du directeur parlementaire du budget du Canada, 2020.

⁵ Gerd Schwart *et al.*, *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*, Washington, Fond monétaire international, 2020, p. 1.

⁶ CONSEIL DU TRÉSOR, *Plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures 2020-2021*, Québec, Gouvernement du Québec, 2020.

⁷ *Projet de loi n° 61, Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19*, 42^e législature, 1^{re} session, présenté le 3 juin 2020.

1. PRÉVENIR LA COLLUSION ET ASSURER LA QUALITÉ DES OUVRAGES

Les caractéristiques propres à l'industrie de la construction combinées à l'accroissement significatif et rapide de la demande due à la réalisation simultanée de nombreux projets d'infrastructure entraînent des risques accrus de collusion⁸, avec ou sans le concours d'agents étatiques, sans parler des autres formes de malversations.

Les conséquences économiques de la collusion sont connues, mais celle-ci a également des effets pernicioeux sur d'autres plans. Elle mine la crédibilité que porte la population envers les institutions politiques et sociales, réduit la confiance des citoyens envers la capacité des élus à protéger et gérer les ressources collectives⁹ et limite le capital de sympathie que peut avoir la population envers les infrastructures publiques¹⁰. En plus, la collusion peut mener à une qualité moindre des ouvrages réalisés¹¹. Il est donc essentiel d'y accorder une attention particulière.

En ce sens, l'Ordre accueille favorablement l'intention de confier une fonction de veille des sous-contrats publics à l'Autorité des marchés publics. Une telle fonction s'inscrit dans la lutte contre la collusion et les autres formes de malversation. Il est également satisfait des nouveaux pouvoirs confiés à l'Autorité par l'article 6 du projet de loi. Il aurait toutefois souhaité que ces pouvoirs soient applicables à l'ensemble du champ de compétence de l'Autorité et non uniquement aux seuls projets visés par le projet de loi.

Recommandation n° 1 :

Étendre les pouvoirs confiés à l'Autorité des marchés publics par le projet de loi à l'ensemble des contrats et sous-contrats publics, en les inscrivant directement dans la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*.

Les organismes publics qui pilotent des projets d'infrastructure doivent tenir compte des risques accrus de collusion et prendre les moyens nécessaires pour mieux détecter et prévenir la collusion. Cela inclut la mise à jour du cadre et du plan de gestion des

⁸ Bureau de la concurrence du Canada, Mémoire présenté dans le cadre de la table ronde du Forum mondial de l'OCDE sur Infractions en série : Étude sur les raisons pour lesquelles certains secteurs semblent propices à la collusion endémique, 30 octobre 2015, <https://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/fra/03989.html>. Steve JACOB et al., *La gouvernance et l'intégrité des grands projets d'infrastructure publique*, Québec, Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval, 2019, p. 24.

⁹ R. c. Fedele, 2018 QCCA 1901, par. 45 et 46.

¹⁰ Gerd Schwart et al., *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*, précité note 4, p. 16.

¹¹ COMPETITION AND MARKET AUTHORITY (R.-U.), *Avoiding collusion in construction: advice for project directors and managers*, 26 février 2020, <https://www.gov.uk/government/publications/avoiding-collusion-in-construction-advice-for-project-directors-and-managers/avoiding-collusion-in-construction-advice-for-project-directors-and-managers>.

risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle¹², mais ne peut s'y limiter.

Avant de prioriser un projet d'infrastructure ou de déterminer les mesures d'accélération qui lui seront applicables, le gouvernement devrait s'assurer de la qualité des moyens prévus pour détecter et prévenir la collusion, ainsi que pour assurer la qualité de l'ouvrage. Ces moyens, inspirés pour la plupart de recommandations d'organismes internationaux¹³, doivent inclure les éléments décrits ci-dessous.

Se doter d'une expertise interne

Les organismes publics devraient s'assurer d'avoir parmi leur personnel des ingénieurs et des professionnels en approvisionnement expérimentés, lesquels seraient en mesure de connaître les conditions du marché, par exemple les fournisseurs potentiels, leurs produits, leurs prix et leurs coûts. Cette connaissance permet de détecter plus facilement les anomalies caractéristiques de soumissions truquées.

L'expertise interne permet également à l'organisme public de bien cerner ses besoins et ses exigences au plan de la qualité de l'ouvrage, ainsi que de privilégier des critères de performance fonctionnelle plutôt qu'une dépendance à une technologie ou à un matériau en particulier.

Les lacunes affectant la dotation de personnel au ministère des Transports et leur effet sur la gestion contractuelle¹⁴ sont préoccupantes dans un contexte d'accélération des travaux.

S'il lui est impossible de compter sur une expertise interne formée de professionnels d'expérience, l'organisme public devrait retenir les services d'ingénieurs du secteur privé, en s'assurant de privilégier la qualité des services à rendre plutôt que des considérations de prix ou de temps.

La volonté d'accélérer la réalisation d'infrastructures ne doit pas se traduire en une réduction du temps consacré à la conception de l'ouvrage. La conception d'un ouvrage d'ingénierie est un exercice complexe qui demande du temps et des ressources. Une conception de qualité permet la mise en œuvre de solutions innovantes qui contribuent à la réduction des coûts de construction et de l'empreinte environnementale de l'ouvrage, en plus d'assurer une plus longue durée de vie à l'ouvrage.

Bâcler la phase de conception par désir d'aller rapidement entraîne généralement des retards de construction et une diminution de la qualité de l'ouvrage.

¹² Ces documents sont exigés en vertu de la *Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle* du Conseil du trésor.

¹³ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics*, 2009, <https://www.oecd.org/fr/daf/concurrence/ententes/42340181.pdf>.

¹⁴ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale du Québec*, Québec, juin 2020, chapitre 4.

Fixer des critères multiples pour l'octroi des contrats et les pondérer adéquatement

L'élaboration de critères multiples et leur pondération adéquate rendent plus difficiles les stratagèmes de collusion. En effet, il est plus facile de procéder au truquage des offres lorsque l'adjudication du contrat dépend d'un seul critère, que ce soit de façon explicite ou parce que la pondération de différents critères fait en sorte que l'un d'eux acquiert une importance démesurée.

L'utilisation de critères multiples, dans la mesure où ces critères sont pertinents et pondérés adéquatement, permet également de s'assurer que la conception et la réalisation de l'ouvrage répondent aux réels besoins de l'organisme public.

Le Bureau du syndic de l'Ordre a constaté à certaines reprises que les membres de comités de sélection, à savoir les personnes qui évaluent les soumissions, étaient des participants à des malversations. Il serait nécessaire que l'Autorité des marchés publics porte une attention particulière à la nomination et au fonctionnement de ces comités.

Maximiser la participation potentielle

La collusion n'est possible que lorsque le bassin de soumissionnaires potentiels s'avère relativement restreint. Ainsi, afin de maximiser la concurrence, les organismes publics devraient s'assurer que les soumissionnaires disposent d'un temps adéquat pour préparer leurs soumissions et veiller à diminuer ou limiter les critères d'octroi des soumissions qui n'ont pas d'impact direct sur la qualité des projets.

L'application du *Projet pilote visant à faciliter le paiement aux entreprises parties à des contrats publics de travaux de construction ainsi qu'aux sous-contrats publics qui y sont liés*¹⁵ à certains des projets visés à l'annexe I du projet de loi¹⁶ s'inscrit dans cette optique de maximisation de la participation potentielle de soumissionnaires. En effet, les entreprises de taille plus modeste n'ont pas nécessairement les ressources financières pour faire face à d'importants retards de paiement. L'application de ce projet pilote pourrait donc leur ouvrir la porte pour leur permettre de participer aux appels d'offres qui seront lancés pour la réalisation de ces projets.

Protéger adéquatement les lanceurs d'alerte

La collusion, comme les autres formes de malversation, est une entente à caractère secret, ce qui la rend particulièrement difficile à détecter.

Le projet de loi n'accorde aucune mesure de protection à une personne qui transmettrait, de son propre chef ou à la demande de l'Autorité des marchés publics, des documents ou des renseignements relatifs à un contrat ou à un sous-contrat public. En effet, les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*¹⁷ en matière de protection contre les représailles ne semblent pas trouver application à une

¹⁵ RLRQ c. C-65.1, r. 8.01.

¹⁶ Voir l'article 66 du projet de loi.

¹⁷ RLRQ c. A-33.2.1

communication de renseignements ou de documents réalisée en application des articles 4 ou 5 du projet de loi.

L'Ordre croit qu'il serait important de rectifier en ajoutant une disposition au projet de loi qui assurerait la protection contre les représailles à toute personne qui transmet un renseignement ou un document à l'Autorité, que ce soit de sa propre initiative ou à la demande de celle-ci.

Intensifier la surveillance des travaux

La surveillance des travaux vise à garantir au client la conformité de la qualité réelle de l'ouvrage aux objectifs du projet et aux règles de l'art¹⁸. Plus particulièrement, elle permet de valider la conformité des travaux lors des étapes critiques de la construction de l'ouvrage, d'évaluer la qualité réelle des travaux, des matériaux et des équipements installés, de constater de possibles déviations aux exigences de conception et de repérer tout défaut de construction.

La surveillance, lorsque bien effectuée, peut également conduire à une accélération de la réalisation de l'ouvrage, puisque l'ingénieur surveillant peut répondre directement, sur le site des travaux, aux questions de l'entrepreneur et apporter toute clarification requise aux plans et aux devis.

Les travaux de réalisation d'infrastructures publiques font habituellement l'objet d'une surveillance des travaux. L'Ordre croit toutefois que les organismes publics auraient avantage à s'assurer que les ressources consacrées à la surveillance sont suffisantes dans un contexte d'accélération des travaux et qu'elles incluent des ingénieurs d'expérience. En effet, la réalisation rapide d'un projet d'infrastructure peut engendrer une baisse de sa qualité, si une gestion de projets étroite n'est pas réalisée ou encore si les budgets ne sont pas à l'avenant.

De plus, une surveillance étroite des travaux peut contribuer à limiter les possibilités de malversation, notamment par le contrôle des quantités de matériaux livrés aux chantiers.

Recommandation n° 2 :

S'assurer que les organismes publics mettent en œuvre des moyens pour détecter et prévenir la collusion et pour assurer la qualité des ouvrages, notamment en se dotant d'une expertise interne, en fixant des critères multiples pour l'octroi de contrats et en maximisant la participation potentielle de soumissionnaires.

Recommandation n° 3 :

Prévoir une protection contre les mesures de représailles à toute personne qui transmet un renseignement ou un document à l'Autorité des marchés publics, que ce soit de sa propre initiative ou à la demande de celle-ci.

¹⁸ ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC, *Guide de surveillance des travaux*, 2018, p. 11, http://oiq.qc.ca/Documents/DSIP/20181012_Guide_surveillance_travaux.pdf.

2. ASSURER LE RESPECT DES PRINCIPES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le Québec s'est doté de la *Loi sur le développement durable*¹⁹ pour assurer que le développement économique se fasse dans une perspective à long terme qui tient compte du caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités.

L'Ordre estime que le recours à des mesures d'accélération en matière d'environnement de la nature de celles prévues au projet de loi n'est pas nécessairement la meilleure solution pour favoriser la réalisation rapide de projets de qualité.

En effet, le délai moyen de traitement des dossiers relatifs aux autorisations par le ministère de l'Environnement était, en 2019, de 185 jours. Pourtant, les travaux du Réseau express métropolitain (REM), qui n'ont bénéficié d'aucune mesure d'accélération en matière environnementale, ont été autorisés bien plus rapidement et l'évaluation du projet par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement s'est terminée deux semaines en avance²⁰.

En ce sens, l'Ordre croit qu'il pourrait être plus efficace, particulièrement à long terme, d'apporter des améliorations à la dotation et aux processus de travail du ministère de l'Environnement. Cet effort aurait également l'avantage de pouvoir bénéficier aux projets d'investissement privés, lesquels ont également un rôle à jouer pour la reprise économique.

L'Ordre soulève également certaines préoccupations sur certaines des mesures d'accélération en matière d'environnement.

Travaux dans les milieux humides sans autorisation requise

Selon l'article 23 du projet de loi, l'obtention d'une autorisation pour des travaux se déroulant dans des milieux humides ou hydriques ne sera pas requise lorsque le projet prévoit la remise en état, dans l'année suivant la fin des travaux, des milieux affectés afin que ceux-ci retrouvent leurs caractéristiques originales ou présentent des caractéristiques similaires.

Il peut s'écouler plusieurs années entre le début et la fin des travaux dans un milieu humide ou hydrique. Les perturbations entraînées par ces travaux peuvent avoir des effets à long terme sur la faune et la flore, et conduire à des écarts significatifs entre les caractéristiques originales du milieu humide ou hydrique et celles qui suivent les travaux de remise en état.

L'Ordre croit que le principe de précaution milite en faveur d'exiger une autorisation pour tout travail ou pour toute intervention dans un milieu humide ou hydrique.

¹⁹ RLRQ c. D-8.1.1

²⁰ Thomas GERBET, « La recette existe déjà pour accélérer les évaluations environnementales, même sans PL61 », site Web de Radio-Canada, 13 juin 2020, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1711460/projet-loi-61-quebec-acceler-rem-evaluation-environnement>.

Demande de consultation

L'article 41 du projet de loi permet de demander au ministre responsable de l'environnement la tenue d'une consultation ciblée ou d'une médiation par rapport à un projet. Il ne semble donc pas être possible de demander une consultation publique.

L'engagement et la participation citoyenne font partie des principes de développement durable. À ce titre, l'Ordre estime que le ministre responsable de l'environnement doit faire preuve d'une grande prudence dans le traitement des demandes de tenue de consultation, particulièrement dans un contexte où les projets sont assujettis à un encadrement plus léger au plan environnemental.

Autres éléments

Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, la surveillance des travaux est pertinente pour assurer la qualité de l'ouvrage construit, mais elle a également son utilité pour assurer le respect de normes environnementales pendant la phase de réalisation de l'ouvrage. L'ingénieur surveillant peut et même doit intervenir dans le cas d'événements relatifs à l'environnement²¹.

Finalement, il serait souhaitable que les organismes publics qui pilotent la construction ou la rénovation de bâtiments soumettent ces derniers à des normes de certification LEED ou de même nature. En 2020, il est essentiel que la conception et la construction d'infrastructures prennent en compte les bouleversements climatiques et la nécessité de réduire l'empreinte environnementale de ces infrastructures²².

Recommandation n° 4 :

Augmenter la dotation au sein du ministère de l'Environnement afin d'accélérer le traitement des demandes.

Recommandation n° 5 :

Modifier l'article 23 du projet de loi afin de préciser qu'une autorisation demeure requise pour tous les travaux, les constructions et autres interventions réalisés dans un milieu humide ou hydrique.

Recommandation n° 6 :

Faire preuve de prudence dans le traitement des demandes de consultation ou de médiation.

²¹ ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC, *Guide de surveillance des travaux*, précité note 15, pp. 8 et 20.

²² Voir les propositions de l'honorable Rosa Galvez dans Nick ZRINYI, *Le Code national du bâtiment du Canada dans le contexte de la durabilité et de l'adaptation aux changements climatiques*, Ottawa, Sénat du Canada, 2019.

CONCLUSION

L'Ordre des ingénieurs du Québec souscrit à la nécessité d'investissements importants dans des projets d'infrastructure publique et, à ce titre, est en accord avec le principe du projet de loi. Il croit que certaines des mesures d'accélération, particulièrement celles qui portent sur l'expropriation ou sur le paiement accéléré, pourront servir de base à une amélioration des pratiques actuelles.

L'Ordre des ingénieurs désire toutefois soumettre quelques éléments additionnels à la réflexion des parlementaires.

Les bâtiments dont la construction, l'agrandissement ou la réfection bénéficiera de mesures d'accélération devront être conçus en tenant compte du fait qu'une autre pandémie frappera inéluctablement le Québec dans le futur. À titre d'exemple, les systèmes de ventilation de ces bâtiments devront être conçus de façon à limiter la propagation des gouttelettes qui peuvent constituer des vecteurs de propagation de virus.

Par ailleurs, peu importe les efforts mis lors de la conception ou de la réalisation d'une infrastructure, celle-ci doit être adéquatement entretenue pour maintenir sa performance et assurer qu'elle dure. Les organismes publics devront s'assurer dès le début d'un projet qu'ils sont en mesure d'effectuer l'entretien de l'infrastructure après la construction.

Finalement, la réalisation simultanée de plusieurs ouvrages augmentera la demande de services professionnels d'ingénierie. Sur ce point, l'Ordre des ingénieurs tient à rappeler qu'il préconise la création d'un permis restrictif permanent permettant à son titulaire de réaliser certaines activités professionnelles. Cette solution permettant de bonifier l'offre de main-d'œuvre contribuerait à l'atteinte des objectifs du gouvernement. Un document sur ce sujet a été transmis à la Commission en complément à ce mémoire.

LES PERMIS RESTRICTIFS PERMANENTS

ANALYSE ET RECOMMANDATION

Février 2020

Ordre des ingénieurs du Québec

1801, avenue McGill College

Montréal (Québec) H4L 4C1

www.oiq.qc.ca

Table des matières

Contexte **page 2**

Encadrement existant **page 4**

Grands principes de l'encadrement proposé **Page 5**

Enjeux et solutions **Page 6**

Ailleurs au Canada **Page 7**

Conclusion **Page 10**

Contexte

En décembre 2016, l'Ordre des ingénieurs du Québec a fait de la facilitation à l'intégration des professionnels formés à l'étranger (PFÉ) qui souhaitent exercer la profession d'ingénieur l'une de ses priorités. Dans cette optique, plusieurs actions ont été entreprises, entre autres la personnalisation de l'étude des dossiers d'admission et un meilleur accompagnement tout au long des étapes préalables à la délivrance du permis. Le nouveau programme d'accès à la profession va aussi en ce sens, et ce, afin que tous les candidats puissent devenir des ingénieurs compétents, tant au plan technique que professionnel.

Cela dit, l'Ordre demeure lié par les principes de délivrance de permis prévus par la législation actuelle. Ainsi, pour obtenir un permis d'ingénieur, une personne doit notamment être en mesure de démontrer qu'elle possède un large éventail de compétences dans un domaine du génie donné.

Si cette approche contribue à assurer la protection du public, elle a néanmoins comme conséquence d'écarter du système professionnel certaines personnes au profil atypique. Plus particulièrement, les personnes concernées ont une expertise pointue dans un spectre étroit d'un domaine du génie, sans pour autant avoir suffisamment de connaissances pour exercer l'ensemble des activités que pourrait normalement effectuer un ingénieur formé dans ce même domaine du génie.

Actuellement, ces personnes doivent présenter une demande d'équivalence de formation; souvent, la formation et les compétences de ces candidats sont reconnues en partie seulement. En application de sa réglementation, l'Ordre doit alors prescrire à ces candidats des activités de formation complémentaires. Ceux-ci se retrouvent alors dans la situation paradoxale où ils doivent suivre des formations qui ne leur seront pas utiles pour exercer les activités auxquelles ils se destinent.

Ce problème a des conséquences encore plus importantes dans le contexte de pénurie de main-d'œuvre qui touche le Québec, particulièrement dans le domaine de l'ingénierie.

Voilà pourquoi l'Ordre des ingénieurs examine la possibilité de délivrer un permis restrictif permanent. L'Ordre estime qu'environ 100 à 150 candidats pourraient se voir délivrer un permis restrictif permanent. Il s'agirait donc d'une mesure d'exception.

Voici quelques cas réels qui ont été présentés à l'Ordre :

- Un candidat est titulaire d'un baccalauréat en sciences appliquées, il a fait des études supérieures (maîtrise et doctorat) en génie industriel (avec une spécialité en ergonomie) et démontre une expertise professionnelle soutenue en ergonomie,

particulièrement dans la conception de postes de pilotage. Ce candidat a la responsabilité de la conception et de la certification du poste de pilotage d'avion en développement. Il s'occupe de la conception de l'ergonomie physique du poste de pilotage (visibilité, accès, siège, contrôles de vol) et de l'ergonomie cognitive des interfaces (écrans, formats interactifs, fonctions avioniques, interfaces graphiques, procédures, etc.). Ce candidat a donc une certification en postes de pilotage, sans toutefois avoir l'étendue des connaissances d'une personne titulaire d'un baccalauréat dans le domaine du génie industriel. Ce candidat s'est donc vu prescrire des activités de formation en génie industriel pour satisfaire au contenu général et spécifique de ce programme de génie, même s'il n'a aucunement l'intention d'exercer d'autres activités que celles qui se rapportent à l'ergonomie.

- Un candidat est expert en efficacité énergétique des bâtiments, mais n'a pas de connaissances suffisantes dans d'autres secteurs du génie mécanique. Ce candidat s'est vu prescrire des activités de formation requises pour exercer plus généralement dans le domaine du génie mécanique des bâtiments, même s'il n'entend jamais réaliser de plans et devis d'éléments mécaniques de bâtiments.
- Un candidat a une expertise mondiale en gestion de projets multidisciplinaires en construction d'infrastructures souterraines, mais son profil ne s'applique pas aux normes d'équivalence et aux exigences d'un permis temporaire. Il a une grande expertise en coordination des systèmes de tunnels, notamment en ce qui concerne les éléments techniques tels la ventilation, le système incendie, les télécoms, l'électricité, l'automatisation des procédés, l'étanchéité, les matériaux, la protection des structures, etc., ce qui lui permet d'assurer la coordination, l'intégration et la cohérence des services professionnels fournis par l'ensemble de l'équipe. Ce candidat doit passer par la voie de l'autorisation spéciale pour travailler à un projet d'importance au Québec, car les activités de formation que nous pourrions lui offrir ne lui serviront pas dans sa pratique professionnelle.
- Des candidats possèdent une expertise pointue dans le domaine de la conception des trains d'atterrissage, mais n'ont pas de connaissances dans d'autres secteurs du génie aéronautique. Ces candidats n'ont aucun besoin d'apprendre à concevoir d'autres éléments d'un aéronef, mais ils souhaitent néanmoins exercer légalement les activités relevant de leur domaine.

Encadrement existant

Le législateur a déjà prévu l'attribution de différents permis pour que certains candidats puissent accéder plus facilement à la profession. Malheureusement, ces permis ne permettent toutefois pas de régler les problèmes exposés ci-dessus.

L'article 42.2 du *Code des professions* permet à un ordre professionnel de délivrer un permis spécial pour l'exercice de certaines activités professionnelles. Ce permis peut être délivré à une personne qui détient déjà une autorisation légale d'exercer la profession. Ce type de permis n'est pas destiné aux personnes au profil atypique qui ne satisfont pas à cette condition. En outre, les activités que peut exercer le titulaire d'un tel permis sont déjà fixées dans le règlement habilitant.

L'autorisation spéciale que peut délivrer le Conseil d'administration s'adresse également à des personnes légalement autorisées à exercer la profession hors du Québec¹, ce qui n'est pas toujours le cas de personnes au profil atypique.

De même, un règlement d'autorisation qui, par sa nature, vise une catégorie de personnes, ne peut être modulé en fonction du parcours de chaque candidat².

Le permis restrictif temporaire est modulable et peut être délivré à une personne au profil atypique³. Cependant, ce permis est, par définition, temporaire; il est valable pour un an et, même si aucune limite n'est prévue quant à son renouvellement, son caractère essentiellement transitoire n'assure aucune sécurité juridique à son titulaire. Ce dernier se retrouve alors dans une situation d'incertitude chaque année.

Les permis temporaires prévus aux articles 18 et 19 de la *Loi sur les ingénieurs* sont également inadéquats dans ce contexte. L'un d'eux requiert que la personne soit membre d'un ordre professionnel d'ingénieurs ailleurs au Canada et l'autre est accordé, sous certaines conditions, à une personne qui doit travailler en collaboration avec un ingénieur, ce qui n'est pas nécessairement pertinent.

¹ *Code des professions*, art. 42.4.

² *Code des professions*, art. 94 al. 1 h).

³ *Code des professions*, art. 42.1

Grands principes de l'encadrement proposé

L'encadrement des permis restrictifs permanents doit être à la fois souple et rigoureux.

- Le candidat doit avoir une connaissance ou une compétence suffisante pour exercer en toute autonomie une activité précise qui relève de la profession concernée.
- Le candidat doit être en mesure de démontrer cette connaissance et cette compétence par une ou des preuves externes (ex. : projets réalisés, expérience de travail, formation scolaire, etc.).
- Le candidat doit suivre, préalablement à la délivrance du permis, les activités de formation liées à l'éthique, à la déontologie et à la pratique professionnelle qui sont imposées aux autres candidats.
- Les dossiers seront analysés par un comité d'experts en reconnaissance des compétences.
- Le Conseil d'administration doit délimiter clairement les activités que peut exercer un candidat et les conditions d'application. Il est possible que le membre doive faire suivre son titre professionnel de l'abréviation « PRP » ou d'une désignation similaire.

Enjeux et solutions

Enjeux	Solutions proposées
Inadéquation entre les besoins des candidats au profil atypique et les types de permis prévus par la législation professionnelle.	Un permis permanent qui serait modulable en fonction des aptitudes et des compétences particulières d'un candidat permettrait de mieux répondre aux besoins du marché et des candidats.
Confusion potentielle pour le public et les employeurs quant aux aptitudes du titulaire d'un permis restrictif permanent.	Cette question se pose déjà du fait de la spécialisation des activités professionnelles : l'ingénieur mécanique et l'ingénieur électrique détiennent tous deux le même permis, mais ne peuvent exercer les mêmes activités professionnelles sans enfreindre leur code de déontologie, tout comme un avocat spécialisé en droit de la famille ne devrait pas exercer en droit des valeurs mobilières. Il revient au professionnel d'informer son client ou son employeur des limites de sa compétence. À titre de mesure de précaution additionnelle, il pourrait être prévu que les conditions d'exercice afférentes à un permis restrictif permanent soient un renseignement à caractère public. Ainsi, toute personne pourrait aisément effectuer sur le site Web de l'Ordre les vérifications requises quant au statut professionnel d'un ingénieur et vérifier les restrictions dont il fait l'objet. Par ailleurs, dans le cadre de la délivrance de permis restrictifs temporaires ou d'autorisations spéciales, des limites au droit d'exercice sont déjà fixées. L'Ordre n'a eu connaissance d'aucun cas où le titulaire d'un tel permis ou d'une telle autorisation aurait outrepassé les limites fixées par le Conseil d'administration.
Souplesse requise en raison de la diversité de la clientèle	Privilégier la résolution du Conseil d'administration à l'approche réglementaire.
Coûts pour le candidat	Le fait que le candidat n'a pas à effectuer de formations supplémentaires qui lui sont inutiles constitue un avantage financier qui compense amplement les frais additionnels d'une demande de délivrance de permis restrictif permanent.

Ailleurs au Canada

Au Canada, certains ordres professionnels d'ingénieurs ont déjà la possibilité de délivrer des permis restrictifs permanents ou temporaires.

Prov./Terr.	Permis	Dispositions pertinentes
Ontario	Permis restreint	Loi sur les ingénieurs, L.R.O. 1990, c. P. 28 1. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi. [...] «permis restreint» Permis restreint autorisant l'exercice de la profession d'ingénieur délivré en vertu de la présente loi. («limited licence») 7. (1) Sous réserve de l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil et après examen préalable du ministre, le Conseil peut, par règlement : 9. Prévoir toute question accessoire aux dispositions de la présente loi à l'égard de la délivrance, de la suspension et de la révocation des permis, des certificats d'autorisation, des permis temporaires, des permis provisoires et des permis restreints, notamment : [...] vi. les autres catégories de certificats d'autorisation, de permis temporaires, de permis provisoires et de permis restreints, y compris prescrire les exigences et les qualités requises pour la délivrance de catégories précisées de certificats d'autorisation, de permis temporaires, de permis provisoires et de permis restreints, ainsi que les conditions dont ces catégories sont assorties.
Saskatchewan	Restricted licence	Engineering and Geoscience Professions Act, SS 19096, c. E-9.3 18. (2) The council, in accordance with this Act and the bylaws, may issue: (b) a restricted licence to a member to practise professional engineering or professional geoscience, as the case may be, on any terms and conditions specified in the licence; or

		20. (2) Notwithstanding that a person does not comply with the requirements in subsection (1), the council may register the person as a member and issue a restricted licence to the person to practise professional engineering or professional geoscience, as the case may be, where the person produces evidence establishing to the satisfaction of the council that he or she: (a) is eligible, according to the bylaws, to be a member; (b) has paid the prescribed fees; and (c) has complied with the bylaws with respect to registration.
Terre-Neuve- et- Labrador	Limited licence	Engineers and Geoscientists Act, 2008, SNL 2008, c E-12.1 38. (1) The board may, with the approval of the minister, make regulations (i) establishing categories of professional engineers or geoscientists or permit holders and prescribing the restrictions of practice and the privileges and obligations of the categories; Engineers and Geoscientists Regulations, 2011, NLR 43/11 4. (1) There are established the following categories of registration of professional members: (c) professional member in the practice of engineering - limited licensee; and (2) A person who has been issued a limited licence may use the respective designation of either "Eng. L." or "Geo. L."

Yukon	Licence restreinte	Loi sur les ingénieurs, LRY 2002, c. 75 1. Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi. [...] « licence restreinte » et « titulaire d’une licence restreinte » S’entend d’une licence assortie de droits limités d’exercer la profession d’ingénieur et du titulaire d’une licence restreinte, respectivement, en conformité avec la présente loi. “limited licence” et “holder of a limited licence” » 12.(1) Le Conseil peut, par règlement : e) régir l’admissibilité de ceux qui sollicitent l’inscription à titre d’ingénieur, de titulaire de permis ou de titulaire de licence restreinte leur permettant d’exercer la profession d’ingénieur; h) prévoir les exigences scolaires et l’expérience requise afin d’être inscrit à titre d’ingénieur ou de titulaire de licence restreinte; n) établir les classes ou les catégories d’ingénieurs, de titulaires de permis et de titulaires de licence restreinte et en prescrire les limites de l’exercice ainsi que les privilèges et les obligations; s) établir une catégorie de titulaires de licence restreinte leur permettant d’exercer la profession d’ingénieur et prévoir les restrictions de cet exercice ainsi que les privilèges et les obligations s’y rattachant; t) prévoir l’étendue du travail et les restrictions applicables à l’exercice de la profession par les titulaires de licence restreinte;
-------	--------------------	---

Conclusion

L'Ordre est convaincu que l'attribution de permis restrictifs permanents permettrait de répondre aux défis que pose la pénurie de main-d'œuvre au Québec et de tenir compte des changements ayant des répercussions sur notre profession. Pensons par exemple à la multiplicité des projets d'envergure, à l'évolution dans les pratiques d'embauche, aux besoins changeants d'expertise dans le domaine de l'ingénierie, aux nouvelles frontières qui se dessinent; tous ces éléments et bien d'autres exigent une évolution de nos pratiques, de nos processus, de notre vision.

Ainsi, l'Ordre croit primordial d'harmoniser ses approches avec les besoins du marché, ceux de l'immigration et des universités afin de rendre le processus d'obtention de permis plus fluide et plus efficace pour tous les profils de candidats. Le Québec doit profiter de cette expertise rapidement pour devenir un leader dans l'acquisition et la rétention des meilleurs talents.