

**Loi concernant principalement la nomination et le mandat
des coroners et du coroner en chef**

Projet de loi n° 45

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

27 août 2020

L'ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC

L'Ordre des ingénieurs du Québec (l'Ordre) a pour principale mission d'assurer la protection du public en contrôlant l'exercice de la profession d'ingénieur. Plus de 65 000 professionnels du génie 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.

Dans le cadre de sa mission, l'Ordre s'assure de la compétence et de l'intégrité des ingénieurs, en plus de favoriser leur développement professionnel. En outre, l'Ordre s'assure du respect des dispositions pénales de la *Loi sur les ingénieurs*, notamment celles qui portent sur l'usage de plans et devis qui n'ont pas été signés ou scellés par un ingénieur.

L'usage de plans et devis qui n'avaient pas été préparés par des ingénieurs a déjà eu des conséquences mortelles, que ce soit lors de l'explosion d'une usine à Sherbrooke en 2012 ou lors de l'effondrement du toit d'un bâtiment agricole sur un travailleur à Saint-Tite en 2017. D'ailleurs, dans ce dernier cas, un coroner avait été chargé de faire une investigation à laquelle l'Ordre a collaboré. L'Ordre a également lui-même mené sa propre enquête¹.

Ainsi, comme on peut le constater, il arrive que les coroners et l'Ordre soient appelés à se pencher sur un même incident.

1. Celle-ci n'a malheureusement pas eu de suites pour des raisons de prescription.

COMMENTAIRES

L'Ordre a porté son attention sur trois éléments du projet de loi, soit la nomination des coroners, la transmission des documents détenus par un coroner et les recommandations formulées par les coroners.

1. Conditions d'admissibilité à la fonction de coroner

En raison des fonctions qui leur sont dévolues et de leur rôle en matière de protection du public, les coroners doivent disposer d'une indépendance à la fois réelle et apparente.

Le projet de loi prévoit diverses mesures pour assurer cette indépendance, manifestement inspirées de celles qui s'appliquent à certains titulaires de fonctions, tels le commissaire à la lutte contre la corruption et les décideurs administratifs, notamment les présidents des conseils de discipline des ordres professionnels et les membres du Tribunal administratif du travail.

L'Ordre salue cette bonification des garanties d'indépendance des coroners. Elles permettront de maintenir la confiance du public envers les travaux des coroners.

Afin d'assurer la qualité de la procédure de sélection, l'Ordre croit toutefois qu'il serait opportun de modifier les nouveaux articles 163 et 163.1 introduits par l'article 38 du projet de loi.

Ces articles prévoient que le gouvernement doit établir par règlement la procédure de recrutement et de sélection, ainsi que celle de renouvellement des mandats des coroners. Par contre, ils laissent une très grande marge de manœuvre au gouvernement pour en déterminer le contenu. Ainsi, le gouvernement *peut*, dans un tel règlement, déterminer les conditions d'admissibilité pour devenir coroner, mais il n'a pas l'obligation de le faire².

Bien que l'usage du verbe *peut* ne soit pas complètement inusité, il serait préférable, dans ce contexte précis, de privilégier le verbe *doit*, comme le font un grand nombre de dispositions législatives traitant des règlements portant sur une procédure de sélection et de recrutement³.

En effet, à titre de gardiens de la confiance du public envers le processus de nomination et de renouvellement du mandat des coroners, les parlementaires doivent s'assurer de bien baliser le pouvoir qu'ils délèguent au gouvernement.

2. *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, art. 51.

3. Voici quelques exemples : *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 97 al. 2 (3) (arbitres et assesseurs au Tribunal des droits de la personne); *Code des professions*, RLRQ, c. C-16, art. 115.5 (présidents des conseils de discipline); *Loi sur l'encadrement du secteur financier*, RLRQ, c. E-6.1, art. 115.15.10 (membres du Tribunal administratif des marchés financiers); *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*, RLRQ, c. T-15.1, art. 53 al. 2 (membres du Tribunal administratif du travail).

Recommandation n° 1 :

S'assurer que le règlement sur la sélection et la nomination des coroners contient toutes les informations requises, notamment les conditions d'admissibilité et les critères de sélection pour devenir coroner. À cet effet, remplacer, au deuxième alinéa des articles 163 et 163.1, le verbe « peut » par le verbe « doit ».

Présentement, seuls les avocats, les médecins et les notaires peuvent exercer la fonction de coroner permanent ou à temps partiel, tandis que les infirmiers et infirmières peuvent quant à eux exercer celle de coroner auxiliaire dans certaines circonstances⁴. L'Ordre croit que la révision du règlement sur la sélection et la nomination des coroners devrait inclure une réflexion sur l'opportunité de permettre à d'autres professionnels d'exercer la fonction de coroner.

En effet, un nombre significatif d'enquêtes du coroner concernent des ouvrages d'ingénierie, notamment des infrastructures routières ou des bâtiments. La connaissance des sciences du génie peut s'avérer utile, voire essentielle, pour la conduite de telles enquêtes.

Des ingénieurs ont présidé des commissions d'enquête et des commissions scientifiques et techniques qui présentaient de nombreuses similitudes avec les enquêtes menées par les coroners⁵. À première vue, il semble que certains ingénieurs auraient les compétences requises pour exercer la fonction de coroner. Notons d'ailleurs que, dans au moins trois autres provinces⁶ et dans les territoires, un coroner n'est pas nécessairement médecin, et soulignons que la coroner en chef du Nunavut est infirmière.

L'Ordre croit toutefois que l'appartenance d'un coroner à un ordre professionnel est un critère qui doit demeurer.

Recommandation n° 2 :

Entreprandre une réflexion sur l'opportunité de permettre à d'autres professionnels, dont les ingénieurs, d'exercer la fonction de coroner.

2. Transmission des documents

Au fil des années, le Québec s'est doté de plusieurs organismes qui ont chacun un rôle à jouer dans la protection du public, dont les ordres professionnels. Ceux-ci sont les premiers responsables d'assurer que les services professionnels sont rendus par des personnes compétentes et intègres. À cette fin, les ordres peuvent procéder à des

4. *Règlement sur les critères et procédures de sélection des personnes aptes à être nommées coroners*, RLRQ, c. R-0.2, r. 2, art. 4 à 7.

5. Par exemple, deux des commissaires de la Commission d'enquête sur l'effondrement d'une partie du viaduc du boulevard de la Concorde à Laval étaient des ingénieurs, tandis que cinq des six membres de la Commission scientifique et technique créée afin d'analyser la gestion des barrages privés et publics dans les bassins versants affectés par la crue des eaux les 19 et 20 juillet 1996, dont le président, l'étaient aussi. Des ingénieurs ont également agi comme membres de la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998.

6. Colombie-Britannique, Nouveau-Brunswick et Saskatchewan.

inspections professionnelles et à des enquêtes disciplinaires, et peuvent même tenter des poursuites pénales contre des charlatans.

Dans le cas des travaux d'architecture et d'ingénierie, dont la mauvaise exécution est susceptible d'entraîner des conséquences dramatiques, le législateur a même imposé l'usage de plans et devis préparés selon le cas par des architectes ou des ingénieurs⁷.

Ainsi, il peut arriver qu'une enquête ou une investigation du coroner porte sur un décès dû à une faute ou à l'incompétence d'un professionnel (comme ce fut le cas à la suite de l'effondrement du toit d'un centre commercial en Ontario), à des services rendus par une personne qui exerce illégalement une profession ou encore à des travaux réalisés sans plans et devis préparés par un architecte ou un ingénieur (comme dans le cas de l'effondrement du toit d'un bâtiment agricole à Saint-Tite).

Dans de tels cas, afin d'assumer ses responsabilités, un ordre professionnel peut avoir besoin d'un document détenu par un coroner.

Le nouvel article 90.1, introduit par l'article 24, prévoit qu'un coroner peut transmettre une copie d'un document, alors que son rapport n'est pas rédigé, aux personnes et organismes suivants :

« 1° à une personne, à une association, à un ministère ou à un organisme qui établit à sa satisfaction que ces documents lui serviront pour connaître ou faire reconnaître ses droits;

« 2° à un ministère ou à un organisme public qui établit à sa satisfaction que ces documents lui serviront dans la poursuite de l'intérêt public;

« 3° à un médecin qui établit à sa satisfaction que ces documents sont nécessaires à des fins de prévention ou de dépistage de maladie auprès d'un membre de la famille de la personne décédée. »

Les ordres professionnels ne se trouvent dans aucune des trois catégories de personnes et d'organismes mentionnés.

En effet, le document demandé ne servira pas à l'ordre professionnel pour lui faire connaître ou reconnaître ses droits, mais plutôt aux fins d'inspection ou d'enquête. En outre, bien que le document transmis servirait à la poursuite de l'intérêt public, un ordre professionnel n'est ni un ministère ni un organisme public⁸.

Certes, un syndic pourrait vraisemblablement obtenir une copie d'un document en raison du pouvoir d'enquête prévu à l'article 122 du *Code des professions*, mais les autres titulaires de fonctions des ordres professionnels, dont les inspecteurs et les enquêteurs, ne détiennent pas un tel pouvoir.

7. *Loi sur les architectes*, RLRQ, c. A-21, art. 17, et *Loi sur les ingénieurs*, RLRQ, c. I-9, art. 24. L'Ordre rappelle que le projet de loi n° 29, dont l'étude détaillée revient à la Commission, vise entre autres à bonifier les dispositions sur l'usage de plans et devis signés et scellés par des architectes ou des ingénieurs.

8. Les ordres professionnels n'apparaissent d'ailleurs pas dans la liste des organismes publics dressée par le gouvernement, voir <https://www.quebec.ca/ministeres-et-organismes/>.

Or, dans le cas où une enquête ou une investigation met en cause la compétence d'un professionnel ou une infraction aux lois professionnelles, un ordre professionnel peut avoir besoin d'un document détenu par le coroner.

L'Ordre recommande donc que les ordres professionnels soient inclus dans la liste des personnes et organismes auxquels un coroner peut transmettre un document.

Recommandation n° 3 :

Inclure, aux articles 90.1 et 101, les ordres professionnels dans la liste des personnes et organismes auxquels un coroner peut transmettre un document.

3. Recommandations formulées par des coroners

Au terme de leurs investigations et de leurs enquêtes, les coroners formulent souvent des recommandations visant à éviter qu'une situation ne se reproduise. Ces recommandations sont transmises aux personnes et aux organismes concernés.

Or, il semble que ces recommandations ne fassent pas nécessairement l'objet d'un suivi, comme l'indiquait un article paru en 2018 :

« Après vérification, une par une, de ces directives, le constat est sans appel : plus de la moitié des recommandations n'ont pas été appliquées.

« Lorsqu'elles ont obtenu un écho de la part des groupes visés, les recommandations ont souvent été mises en œuvre en partie seulement, ou alors des années après la publication du rapport. Qui plus est, des dizaines d'entreprises privées et de sociétés publiques ont refusé de démontrer le suivi accordé au travail des coroners.

[...]

« Ce laxisme émanant de plusieurs organisations est attribuable à différents facteurs, selon les coroners interrogés. D'entrée de jeu, rien n'oblige une institution à mettre en place une recommandation la visant⁹. »

D'ailleurs, l'Ordre a été à même de constater cet état de fait. En 2010, après la mort d'une femme causée par la chute d'un panneau de béton préfabriqué qui s'était détaché d'un mur, le coroner chargé de l'enquête avait recommandé au ministère de la Justice et à l'Office des professions de réviser la *Loi sur les architectes* et la *Loi sur les ingénieurs* afin de rendre obligatoire la surveillance des travaux de construction d'un immeuble¹⁰. Or, contrairement à l'Alberta, à la Colombie-Britannique, au Manitoba, à la Nouvelle-Écosse et à l'Ontario, le Québec n'impose aucune obligation de surveillance des travaux de construction des bâtiments.

9. Kathyne Lamontagne et Nicolas Saillant, « Des centaines de rapports de coroner ont été ignorés : des morts qui n'ont servi à rien », dans *Le Journal de Québec*, 26 mai 2018, <https://www.journaldequebec.com/2018/05/26/enquete-du-journal-la-majorite-des-recommandations-des-coroners-sont-ignorees>.

10. Rapport d'investigation du coroner Jacques Ramsay concernant la mort de Léa Guilbeault. 20 octobre 2010, p. 10.

L'Ordre estime qu'il est impératif qu'une forme de suivi soit assurée par les organismes visés par les recommandations d'un coroner. En ce sens, la modification apportée par l'article 28 du projet de loi à l'article 98 constitue une nette amélioration à la loi actuelle.

Sans pour autant formuler de recommandations précises à cet égard, l'Ordre désire faire certains commentaires visant à enrichir la réflexion des parlementaires sur le suivi des recommandations des coroners.

Premièrement, l'obligation formulée aux personnes ou aux organismes à qui sont adressées les recommandations ne semble pas assortie de sanctions. En effet, les dispositions pénales de la loi ne s'appliquent pas à l'article 98. Ainsi, une entreprise pourrait faire fi des recommandations du coroner lui étant adressées sans craindre quelque conséquence que ce soit.

Deuxièmement, la loi ne prévoit aucun mécanisme pour assurer que le suivi annoncé des recommandations se concrétise par la suite. À cette fin, il serait envisageable que les ministères et autres organismes publics soient tenus d'indiquer dans leur rapport de gestion quel suivi ils ont effectué pour répondre à une recommandation du coroner leur étant adressée.

Il est possible que le nouveau deuxième alinéa de l'article 98 se révèle suffisant pour assurer le suivi des recommandations des coroners. Toutefois, il pourrait être opportun de vérifier dans cinq ans si c'est effectivement le cas.

Conclusion

Le projet de loi apporte une nette amélioration à l'encadrement législatif applicable à la recherche des causes de décès au Québec. Les recommandations formulées par l'Ordre des ingénieurs du Québec s'inscrivent dans une démarche visant à assurer une plus grande adéquation entre le principe du projet de loi et sa rédaction.

L'Ordre remercie les membres de la Commission des institutions de l'attention portée au présent mémoire.