

Mémoire

présenté à la Commission des institutions dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi n^o 98 – Loi modifiant diverses lois concernant principalement l’admission aux professions et la gouvernance du système professionnel

Le jeudi 25 août 2016

Table des matières

Préambule	4
Pouvoirs accrus de l’Office et mécanismes de reddition de compte	6
Généralités.....	6
Pouvoirs accrus – article 12 du Code des professions.....	7
Gouvernance	10
Le Conseil d’administration des ordres professionnels	10
L’assujettissement à un code d’éthique et de déontologie	11
Le président	12
Le chef de la direction	13
La fixation du montant de la cotisation et la reddition de compte.....	13
Une formation minimale en éthique et en déontologie pour tous les membres	14
Élargissement du rôle du Commissaire aux plaintes et institutionnalisation du Pôle de coordination	16
Bref retour en arrière	16
Des propositions qui ratent complètement la cible.....	18
Les ordres professionnels : instances spécialisées détenant une compétence d’attribution exclusive en matière d’admission.....	19
De multiples mécanismes de contrôle	21
Uniformisation des pouvoirs confiés aux commissaires provinciaux	23
Encadrement juridique du Pôle de coordination pour l’accès à la formation prescrite par les ordres professionnels ainsi qu’aux stages	23
Constats	24
L’expérience de l’Ordre des CPA	25
Échanges d’information et secret professionnel	27
Le statut du secret professionnel au Québec.....	27
Commentaires à l’égard du présent projet de loi.....	29

Protection des dénonciateurs	31
Intervention législative à la pièce	31
S'inspirer d'interventions cohérentes et efficaces	32
Commentaires à l'égard du présent projet de loi.....	33
Suspension ou limitation provisoire lors de poursuite pour une infraction punissable de cinq ans d'emprisonnement ou plus	35
Objections de principe	35
Considérations d'ordre procédural et processuel.....	36
Interférence du projet de loi n° 107 et enjeux de protection du public	37
Augmentation des amendes et aspects pénaux	40
Augmentation des amendes – article 72 du projet de loi.....	40
Retrait du terme « sciemment » de l'article 188.2.1 – article 73 du projet de loi.....	41
Délai de prescription – article 74 du projet de loi	41
Discipline	42
Ajouts au Code de déontologie – article 45 du projet de loi	42
Imposition des frais engagés par l'Ordre – article 65 du projet de loi	42
Code de déontologie des présidents et des autres membres des conseils de discipline	43
Demandes particulières de l'Ordre et dispositions transitoires	44

Préambule

Avec la présentation du projet de loi n° 98 – Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel, le gouvernement cristallise la réforme du Code des professions attendue depuis plus de trois ans.

Au cours de l'été 2013, les ordres professionnels ont en effet travaillé d'arrache-pied à l'élaboration de propositions concrètes pour mener à bien ce qui s'imposait, c'est-à-dire une réforme en profondeur du Code. Les conclusions de cet exercice ont fait l'objet de quatre rapports présentés à l'Office des professions à peine quelques mois plus tard. Puis les impératifs politiques et parlementaires ont contribué au report de cette réforme, initialement prévue pour le 40^e anniversaire du Code des professions.

En 2015, les ordres ont précipitamment été consultés sur les orientations d'un premier volet de la réforme, portant essentiellement sur la gouvernance des ordres et de l'Office des professions, et dans un deuxième temps, sur des ajouts concernant principalement l'élargissement des pouvoirs du Commissaire aux plaintes. Cette nouveauté, que les ordres n'ont jamais réclamée ni envisagée et sur laquelle on les invitait à se prononcer pour la première fois, a été unanimement rejetée.

Et enfin, en décembre 2015, le Conseil interprofessionnel du Québec transmettait aux ordres professionnels des propositions de modifications qui ont également été commentées par l'Ordre en janvier dernier. Nous en sommes donc à nos quatrièmes représentations relativement à la réforme du Code des professions. Force est de constater que malgré certaines avancées positives, beaucoup de travail reste à faire. Nous nous voyons donc dans l'obligation de réitérer, cette fois à l'intention des parlementaires, les observations documentées que nous avons déjà présentées.

Rappelons que le Code des professions encadre et régit les 46 ordres professionnels. Cette loi a fait l'objet de nombreuses modifications depuis 40 ans et quelques réformes en profondeur

ont considérablement amélioré le fonctionnement du système professionnel. À l'instar de ces grandes réformes, il est à notre avis essentiel que celle-ci réponde à des **besoins réels** et qu'elle contribue à l'**amélioration** du système professionnel.

Comme nous l'avons fait dès les premières consultations sur le projet de réforme, c'est dans un esprit de collaboration et d'ouverture que nous commentons en détail le projet de loi à l'étude dans les pages qui suivent et que nous attirons l'attention des parlementaires sur certaines lacunes qu'on pourrait attribuer à l'approche à la pièce choisie par le législateur et qui ne permet pas d'avoir une perspective globale de l'impact des réformes.

Ainsi, pour ne nommer que celles-là, on ne peut que se désoler qu'il faille attendre une autre réforme pour prendre en compte la révision en cours du règlement sur le rapport annuel des ordres professionnels et les travaux menés sur l'exercice en société, et que sur la question des lanceurs d'alerte, le législateur persiste à multiplier les interventions législatives isolées plutôt que d'adopter une loi-cadre structurante pour protéger adéquatement les dénonciateurs du secteur public et privé, quel que soit le domaine d'activité.

Nous souhaitons donc que les travaux de la Commission des institutions permettent d'améliorer tout à la fois le projet à l'étude et le système professionnel dans son ensemble, puisqu'il se trouve que c'est le mécanisme qu'on a choisi pour protéger le public dans ses interactions avec les 385 000 professionnels reconnus au Québec.

Pouvoirs accrus de l'Office et mécanismes de reddition de compte

Généralités

Comme nous l'avons souligné lors des consultations de l'été 2015 et janvier 2016, l'Ordre considère que les propositions mises de l'avant concernant la gouvernance de l'Office des professions du Québec ne soulèvent pas de difficulté particulière. Compte tenu de leur objectif d'efficacité et de transparence, elles nous apparaissent même souhaitables. Ainsi, en évitant que les décisions puissent être prises uniquement par les gestionnaires internes, les dispositions visant à augmenter le nombre de membres du Conseil d'administration de l'Office et à revoir le quorum devraient conférer un pouvoir réel à cette instance.

Quant à la nomination de deux représentants supplémentaires issus du public au Conseil de l'Office, elle est tout à fait conforme aux règles de saine gouvernance. Il serait toutefois souhaitable que les représentants du public ne soient pas des professionnels à la retraite pour maintenir le principe établi au 3^e alinéa de l'article 4 du Code.

L'Ordre tient par ailleurs à réitérer l'importance d'asseoir le processus de sélection des administrateurs de l'Office sur des critères de compétence connus du public, dont une bonne connaissance du système professionnel, en plus d'assujettir les administrateurs au Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics¹. Le projet de loi à l'étude nous offre en effet l'occasion de doter l'Office de ces outils qui contribuent à une saine gouvernance et une plus grande transparence. Les sociétés d'État² ont d'ailleurs déjà mis en place ces pratiques et les ordres professionnels, pour qui ce n'est pas encore le cas, y sont conviés par le présent projet de loi.

¹ RLRQ, chapitre M-30, r.1.

² Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, RLRQ., chapitre G-1.02, article 15.

Pouvoirs accrus – article 12 du Code des professions

La Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau) a résumé en ces termes le rôle de l'Office des professions :

« 4.4. Office des professions du Québec

L'Office des professions du Québec (OPQ) veille à ce que les ordres professionnels remplissent leur mission de protection du public. Il a l'obligation de vérifier, en collaboration avec les ordres, si ces derniers ont bien établi leurs mécanismes de protection du public et s'ils fonctionnent bien.

Les règlements adoptés par les ordres sont soumis à l'approbation de l'OPQ pour certains et à l'approbation du gouvernement pour d'autres. L'OPQ joue aussi un rôle de conseiller auprès du gouvernement. Il donne son avis sur le développement du système professionnel et sur les propositions de modifications législatives.

L'OPQ analyse les rapports annuels de chacun des ordres, dont le contenu est établi par règlement, pour s'assurer que l'ordre est en bonne santé financière et qu'il peut remplir sa mission de protection du public. S'il détecte des problèmes, il peut effectuer des vérifications auprès de l'ordre professionnel.

L'OPQ dispose par ailleurs de trois types de pouvoirs d'intervention en vertu du Code des professions. Le premier type est un pouvoir de vérification dont il se sert à l'occasion afin d'effectuer un accompagnement auprès d'un ordre. Dans le cadre de cet accompagnement, il demande à l'ordre de mettre en place un plan de redressement. Le deuxième type d'intervention est l'enquête. L'OPQ peut, après avoir obtenu l'autorisation du ministre ou à la demande de ce dernier, faire une enquête sur cet ordre. Le troisième type d'intervention est la mise en tutelle d'un ordre avec autorisation du gouvernement. L'enquête et la mise en tutelle n'ont jamais été utilisées. Dans le cadre de ses interventions, l'OPQ peut exiger d'un ordre la production de tout document.

En 2013-2014, l'OPQ comptait 49 employés et disposait d'un budget de 9,5 millions de dollars. »³
(nos soulignements)

Dans le Tome 3 de leur rapport, les commissaires ajoutent ceci :

5.4 Office des professions du Québec

L'Office des professions du Québec (OPQ) est le chien de garde du système professionnel québécois. Il veille à ce que les ordres professionnels remplissent leur mission de protection du public. Il a l'obligation de vérifier, en collaboration avec les ordres, si ces derniers ont bien établi les mécanismes de protection du public et s'ils fonctionnent bien (note de bas de page : ces mécanismes sont : la formation initiale, l'admission, la formation continue, l'inspection et la discipline; témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, pp.12-13). Si l'OIQ n'a pas réussi à protéger adéquatement le public contre les actes de corruption et de collusion commis par certains de ces membres, il revenait à l'OPQ de s'assurer que l'OIQ, à l'instar des autres ordres professionnels, (*sic*) mobilisé les moyens nécessaires pour garantir la protection du public. Or, elle (*sic*) n'effectue aucune reddition de comptes standardisée à cet égard [...] La première intervention de l'OPQ à l'endroit de l'OIQ est survenue tardivement, en 2013. En 2014, l'OPQ a mis en place un accompagnement particulier auprès de l'OIQ. »

(nos soulignements)

D'emblée, il importe de rappeler aux parlementaires qu'aucune des 60 recommandations du Rapport de la Commission d'enquête ne suggère d'élargir les pouvoirs de l'Office des professions. Comme le précise l'extrait précédent, l'Office disposait et dispose toujours de tous

³ Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, novembre 2015, Tome 1.

les pouvoirs nécessaires pour s'acquitter pleinement de son rôle de surveillance des ordres professionnels et de l'exécution de leur mission de protection du public.

Conséquemment, l'Ordre s'explique mal les interventions législatives visant à accroître les pouvoirs de l'Office, faisant ainsi fi des principes de collaboration et d'autonomie qui encadrent les relations entre l'Office et les ordres depuis l'entrée en vigueur du Code des professions, il y a plus de 40 ans. Une « obligation de collaborer » semble en effet se substituer à l'approche collaborative (article 4, 1° et 2°), tout comme semble remise en question l'autonomie des ordres (article 4, 4°), prérogative liée à la délégation de la mission de protection du public à l'origine de la mise en place du système professionnel en 1973. De fait, la suppression de « dont l'adoption par le Conseil d'administration est obligatoire en vertu du présent code [...] » aux paragraphes 3° et 4° de l'article 12 a pour effet de permettre l'intervention de l'Office à l'égard de l'ensemble des pouvoirs réglementaires dont disposent les ordres, incluant les pouvoirs discrétionnaires (article 93 du Code).

En ce qui a trait aux mesures d'accompagnement insérées à l'article 12 du Code et à la possibilité qu'aurait dorénavant l'Office d'enquêter sur un ordre sans obtenir l'autorisation du ministre (article 14 du Code), l'Ordre y voit une réaction aux constats de la Commission Charbonneau alors que, à la lecture des extraits précités, il ressort clairement que l'Office dispose de tous les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de son mandat. Nous estimons donc que ces nouvelles mesures ne sont pas justifiées puisqu'en vertu des larges pouvoirs qui lui sont accordés par le premier alinéa de l'actuel article 12 du Code, l'Office peut déjà accompagner les ordres lorsqu'il le juge nécessaire.

Quant au processus d'enquête, qui n'avait jusqu'à récemment jamais été utilisé en 40 ans, on pourrait difficilement soutenir que le fait de lever l'obligation d'obtenir l'autorisation du ministre pourrait faciliter le recours à ce processus. La mise en tutelle toute récente de l'Ordre des ingénieurs et le rapport d'enquête déposé par l'Office concernant la Chambre des huissiers du Québec montrent que l'autorisation du ministre n'est absolument pas un obstacle. Au surplus, l'Ordre est d'avis que l'autorisation préalable du ministre est une mesure de sauvegarde minimale à l'utilisation par l'Office des vastes pouvoirs dont il dispose, qu'elle assure un sain équilibre entre ces pouvoirs et l'autonomie des ordres et qu'elle devrait par conséquent être maintenue.

Recommandations concernant l'accroissement des pouvoirs de l'Office et les mécanismes de reddition de compte

1. Que les représentants du public appelés à siéger au Conseil d'administration de l'Office ne soient pas des professionnels à la retraite.
2. Que le processus de sélection des administrateurs de l'Office repose sur des critères de compétence connus du public et que les administrateurs soient assujettis au Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics.
3. Que soient retirés les paragraphes 1°, 2° et 4° de l'article 4 proposé afin de préserver les principes de collaboration et d'autonomie qui encadrent les relations entre l'Office et les ordres.
4. Que soient retirées les propositions relatives aux mesures d'accompagnement et à la possibilité d'enquêter sans autorisation préalable du ministre.

Gouvernance

L'ensemble des acteurs du système professionnel a abondamment discuté de gouvernance depuis 2013. L'Office des professions et le Conseil interprofessionnel ont tous deux mis sur pied des comités chargés de formuler des recommandations et auxquels les ordres étaient représentés. L'un des quatre rapports remis à l'Office à l'été 2013 portait exclusivement sur ce sujet.

Dans la foulée de l'unification de la profession comptable, notre ordre s'est trouvé à faire œuvre de pionnier dans le système professionnel en mettant en place il y a quatre ans de nouvelles façons de faire en matière de gouvernance. Les propositions législatives à l'étude s'inscrivent en droite ligne avec les règles que nous avons alors instaurées. À l'été 2015 et à l'hiver 2016, nous avons par ailleurs largement commenté d'abord l'énoncé d'intention de l'Office, puis les propositions de modifications législatives. Nous reprenons succinctement ici nos commentaires.

Le Conseil d'administration des ordres professionnels

L'Ordre est favorable à ce que les pouvoirs liés à la surveillance et aux orientations stratégiques soient dévolus au Conseil d'administration et que les pouvoirs liés aux opérations soient confiés à d'autres comités. Nous maintenons toutefois la position que nous avons alors fait valoir, à savoir qu'il n'est pas souhaitable d'énumérer les responsabilités du Conseil d'administration et que si cette avenue était maintenue, il faudrait ajouter à la liste la création de comités et la définition de leur mandat.

L'efficacité du Conseil d'administration, qui passe notamment par la diminution du nombre d'administrateurs, est une préoccupation que l'Ordre partage. Nous avons toutefois évoqué la difficulté, par souci de représentativité, de réduire le nombre d'administrateurs de notre conseil à moins de 16 membres. Le nombre maximal proposé équivaut donc également pour l'Ordre au seuil minimal. En outre, nous sommes d'avis que la proportion minimale de représentants du public devrait être portée de 25 à 30%.

Enfin, l'Ordre s'interroge sur l'opportunité de réserver un poste d'administrateur à un membre de l'ordre qui exerce la profession depuis moins de 10 ans. À supposer que cette contrainte soit justifiée pour certaines professions, est-ce à dire qu'il faudra alors modifier le Code pour réglementer la représentation des femmes et des hommes, des minorités ou d'autres groupes? Nous sommes plutôt d'avis que le Code doit être souple pour permettre aux ordres de s'adapter à l'évolution rapide de la société. Ainsi, la cooptation devrait être encouragée de manière à doter le Conseil d'administrateurs dont le profil et les compétences sont diversifiés et répondent aux besoins. Le Code devrait donc autoriser le Conseil à coopter un membre selon les besoins du Conseil et prévoir les règles et le processus de cooptation.

L'assujettissement à un code d'éthique et de déontologie

Les articles 12.0.1, 79.1 et 87.1, de même que la modification proposée à l'article 95.2, ont tous trait à l'assujettissement des membres du conseil d'administration d'un ordre à des normes d'éthique et de déontologie, répondant ainsi à la recommandation n° 30 du Rapport final de la Commission Charbonneau.

L'Ordre est d'accord avec l'assujettissement des membres du Conseil d'administration des ordres professionnels à des normes d'éthique et de déontologie et estime nécessaire que le Code des professions prévoit un mécanisme de destitution des membres élus et nommés qui font défaut de s'y conformer.

Toutefois, à sa face même, et comme nous le précisons par écrit à la ministre et à l'Office le 13 janvier dernier, le processus retenu est inutilement lourd et les dispositions législatives proposées, en plus d'être redondantes, soulèvent de réels problèmes de cohérence. Nous réitérons donc qu'un code d'éthique et de déontologie adopté par le Conseil d'administration par résolution plutôt que par règlement, comme le font d'ailleurs une multitude d'organisations, offrirait davantage de souplesse considérant que le processus d'approbation réglementaire peut prendre de 8 à 12 mois. Un règlement-cadre adopté par l'Office pourrait imposer certaines règles déontologiques aux administrateurs de tous les ordres et prévoir un mécanisme de destitution des administrateurs nommés et élus et d'autres règles générales, mais il est inutile de préciser que les administrateurs y sont assujettis et d'exiger que le code d'éthique et de déontologie soit adopté par règlement.

L'Ordre suggère également que soit modifié l'article 93 b) du Code afin que les candidats à une élection soient tenus de signer un engagement à respecter le code d'éthique advenant leur élection.

Le président

Bien que le rôle du président consiste avant tout à rechercher des consensus solides au sein du Conseil, nous sommes d'avis que son vote prépondérant devrait être maintenu. Nous craignons en effet que la modification proposée ne pousse les ordres vers le statu quo et le conservatisme, surtout lorsque le Conseil est composé d'un nombre pair d'administrateurs. Or, dans ce contexte, le rôle du président n'est-il pas justement d'user de son leadership pour amener l'ordre dans une nouvelle direction? De surcroît, cette façon de faire s'inscrit déjà dans la philosophie du Code et elle est réitérée à l'article 40 du projet de loi à l'étude, qui précise que « le président exerce un droit de surveillance générale sur les affaires du Conseil d'administration [...] ». C'est également un modèle de gouvernance encore utilisé puisque la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État prévoit, à l'article 29, que le président du Conseil dispose d'un vote prépondérant. Mais peu importe la solution retenue, il faudra s'assurer de la cohérence de l'ensemble des dispositions du Code ayant trait au rôle du président et à celui des administrateurs.

Pour ce qui est de la durée du mandat et de la volonté de confier exclusivement au Conseil de l'ordre le pouvoir de déterminer le mode d'élection du président, l'Ordre appuie les modifications proposées. La durée du mandat, fixée au minimum à deux ans, devrait toutefois être assortie d'un mécanisme de dérogation (avec autorisation de l'Office) permettant de limiter le mandat à un an dans des situations particulières.

Enfin, en ce qui a trait à la condition d'éligibilité imposée au président élu au suffrage universel d'avoir déjà siégé au Conseil, nous doutons de sa pertinence. En effet, un membre aspirant à la présidence d'un ordre peut très bien avoir les qualités nécessaires pour administrer celui-ci, bien le représenter et comprendre les enjeux de la profession sans avoir été au préalable membre du Conseil.

Nous estimons par ailleurs trop restrictive l'interdiction de cumuler d'autres fonctions que celles de président. Qu'entend-on par « fonctions »? Cela ne doit pas viser les fonctions qu'occupe nécessairement le président au sein de divers comités de l'Ordre ou d'organismes nationaux et internationaux. Par ailleurs, si l'on cherche ainsi à éviter les conflits d'intérêts, les normes

d'éthique et de déontologie pourront cibler les situations potentiellement problématiques, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une interdiction imposée par le Code des professions.

Le chef de la direction

Nous appuyons les dispositions du projet de loi visant à interdire le cumul des fonctions de directeur général et de président du Conseil d'administration et à définir les fonctions du directeur général, titre qu'on gagnerait d'ailleurs à remplacer par celui de « chef de la direction »⁴.

Toutefois, en ce qui a trait à la destitution du chef de la direction et comme cette fonction n'est pas liée aux mêmes impératifs d'indépendance de charge que celles du secrétaire et du syndic, l'Ordre estime qu'elle ne devrait pas relever du Conseil d'administration, comme le prévoit l'article 85. Les règles du droit du travail et du droit des contrats devraient continuer d'encadrer les relations entre le chef de la direction et l'Ordre, pratique qui s'inscrit dans l'agilité dont le Conseil a besoin pour exercer ses fonctions de supervision et d'encadrement.

La fixation du montant de la cotisation et la reddition de compte

L'Ordre est d'accord avec la proposition de ne plus soumettre à l'approbation des membres réunis en assemblée générale le montant de la cotisation annuelle, dans la mesure où la cotisation vise à financer des fonctions liées à la mission de protection du public, telle l'inspection, la discipline et la formation continue. Cette proposition s'inscrit en droite ligne avec les principes qui régissent l'adoption des règlements des ordres professionnels et suivant lesquels les membres sont tout au plus consultés. En fait, cette proposition consacre avec force le statut de délégué de puissance publique des ordres, les distinguant ainsi des associations de professionnels.

En contrepartie toutefois, le Code ou le Règlement sur le rapport annuel devrait exiger plus de transparence dans les états financiers quant à la part de la cotisation dédiée à la mission de protection du public dans le cadre du contrôle de l'exercice de la profession (accès à la profession, inspection professionnelle, syndic, conseil de discipline, poursuites pénales, etc.). Mieux encore, l'Office doit se doter d'indicateurs de performance et être à même de comparer

⁴ Voir notamment la [Loi sur Hydro-Québec](#), RLRQ, chapitre H-5, art. 11.11, la [Loi sur la gouvernance des sociétés d'État](#), RLRQ, chapitre G-1.02, art. 33, l'article 111 du [Règlement intérieur de l'Organisme d'autoréglementation du courtage immobilier du Québec](#) et la [Loi sur la distribution de produits et services financiers](#), RLRQ, chapitre D-9.2, art. 303.1.

les données financières et non financières des ordres pour mesurer leurs efforts dans l'exécution de leur mission de protection du public. Outre qu'elle rejoint la recommandation n° 27 du Rapport final de la Commission Charbonneau, cette préoccupation s'inscrit dans la foulée du projet de règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels applicables aux ordres professionnels et des commentaires émis par le Conseil interprofessionnel à cet égard.

Une formation minimale en éthique et en déontologie pour tous les membres

Cette proposition donne suite à la recommandation n° 29 du Rapport final de la Commission Charbonneau, libellée comme suit :

« De rendre obligatoire, pour tous les ordres professionnels visés par le mandat de la Commission à suivre une formation sur la bonne gouvernance et l'éthique, ainsi que sur les lois et les règles auxquelles ils sont assujettis dans le cadre de leur fonction ».

Nous sommes résolument favorables à l'obligation qui serait faite à tous les membres des ordres professionnels de suivre une formation minimale en éthique et en déontologie. Cette formation devrait en outre comprendre un volet portant sur les aspects déontologiques entourant l'utilisation des technologies de l'information.

Recommandations concernant la gouvernance des ordres

5. Que soit retirée l'énumération des responsabilités confiées au Conseil d'administration et, dans le cas où elle serait maintenue, que soient ajoutées à la liste la création de comités et la définition de leur mandat.
6. Que la proposition visant à réserver un poste d'administrateur à un membre de l'ordre qui exerce la profession depuis moins de 10 ans soit retirée et qu'on définisse plutôt les règles et le processus de cooptation d'un membre du Conseil.
7. Que le code d'éthique et de déontologie des administrateurs soit adopté par résolution du Conseil et non par règlement et que les ordres soient habilités à exiger des candidats à une élection qu'ils s'engagent à respecter le code d'éthique advenant leur élection.
8. Que le vote prépondérant du président du Conseil soit maintenu.
9. Qu'un mécanisme de dérogation permettant de limiter la durée du mandat du président à un an dans des situations particulières soit prévu.
10. Que soit retirée la condition d'éligibilité imposée au président élu au suffrage universel d'avoir déjà siégé au Conseil.
11. Que les dispositions concernant le cumul de fonctions du président soient retirées ou du moins précisées quant au type de fonctions visées.
12. Que la désignation de « chef de la direction » remplace celle de « directeur général ».
13. Que la destitution du chef de la direction ne soit pas assujettie au vote des deux tiers des membres du Conseil prévu à l'article 85.
14. Qu'en contrepartie du retrait du pouvoir des membres d'approuver le montant de la cotisation annuelle associée à la mission de protection du public, le Code ou le Règlement sur le rapport annuel exige plus de transparence dans les états financiers quant à la part de la cotisation dédiée au contrôle de l'exercice de la profession.

Élargissement du rôle du Commissaire aux plaintes et institutionnalisation du Pôle de coordination

Bref retour en arrière

La création du poste de Commissaire aux plaintes est survenue dans un contexte particulier, alors que les acteurs politiques en place en 2009-2010 ont fait de la mobilité de la main-d'œuvre et de la signature d'ententes de mobilité une priorité gouvernementale, l'objectif général du gouvernement d'alors étant de faciliter l'intégration aux professions réglementées des personnes compétentes formées à l'extérieur du Québec. Nous reproduisons d'ailleurs les propos de la ministre responsable de l'application des lois professionnelles de l'époque lors de l'adoption du principe du projet de loi n° 53 le 30 septembre 2009 :

« [...] revenons quelques instants sur l'origine de la problématique qui a mené le gouvernement et l'Office des professions à s'investir dans des voies de solution.

Le Québec, vous le savez, se trouve dans une conjoncture démographique particulière. Le taux de fécondité et le vieillissement de la population font que nous devons compter sur l'immigration. Par ailleurs, les particularités de notre pyramide des âges font que le besoin en services professionnels s'accroît au moment même où malheureusement on constate une insuffisance de travailleurs. Dans un contexte qui pourrait être bientôt celui d'une pénurie, l'immigration, et particulièrement l'immigration de professionnels compétents, devient un enjeu pour le Québec tout entier. Or, sans entrer dans le détail des situations assez variées qui peuvent se présenter, on a constaté, depuis plusieurs années, une difficulté liée à la reconnaissance de leurs compétences professionnelles initiales. Bien sûr, les ordres professionnels ont, depuis de nombreuses années, des mécanismes que la loi a prévus: règlement sur les normes d'équivalence des diplômes et de la formation, etc. Force a été de constater que l'admission de personnes formées à l'extérieur était chose complexe, même à travers les règles que se sont données les ordres professionnels. Quels que soient sa taille et ses moyens administratifs, chaque ordre professionnel avait ses règles et ses mécanismes, et les professions qui présentent une demande de permis faisaient face à des difficultés parfois décourageantes qui tenaient, par exemple, à l'impossibilité de déterminer une équivalence entre les formations reçues hors Québec et celles qui sont exigées de nos diplômés ici, au Québec. [...]

Voici également un extrait des remarques préliminaires de la ministre lors de l'étude détaillée du projet de loi :

« **Mme Weil:** Ce sera plus court, M. le Président. Alors, M. le Président, nous avons adopté, le 30 septembre dernier, le principe du projet de loi n° 53, dont l'objet principal est de créer une fonction, une nouvelle fonction

de Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles. Nous sommes aujourd'hui au stade de l'étude détaillée de ce projet de loi, c'est une étape très précieuse, puisqu'elle nous permet de soupeser l'esprit, la nature et la portée de chaque disposition et son apport à l'objectif général du projet de loi, et nous permet de le bonifier. Vous vous souviendrez de l'objectif général du gouvernement, qui est de faciliter l'intégration aux professions réglementées des personnes compétentes formées à l'extérieur du Québec.

Le projet de loi n° 53 s'attache plus précisément à s'assurer de la bonne application des règles visant leur admission, mais aussi de la qualité du fonctionnement des mécanismes administratifs de reconnaissance de ces compétences professionnelles par les ordres. »⁵

Or, après sept ans d'existence, le commissaire aux plaintes a traité 92 plaintes relevant de sa compétence⁶, ce qui équivaut à environ 13 plaintes par année. Les principales difficultés rencontrées ont trait aux aspects suivants :

- > méthodologie en reconnaissance des compétences;
- > communication (information et attitude);
- > organisation et efficacité;
- > **intervention et responsabilité des tierces parties;**
- > **accessibilité de la formation d'appoint;**
- > interprétation des lois et règlements.

Il se trouve que deux de ces difficultés et non les moindres, soit l'intervention et la responsabilité des tierces parties et l'accessibilité de la formation d'appoint, ne sont pas du ressort des ordres professionnels mais d'autres acteurs tels les universités, ministères et organismes, les associations et regroupements, etc. Une multitude d'intervenants sont en effet impliqués dans le processus d'intégration de la main-d'œuvre immigrante, d'où la mise sur pied en 2014 du Comité interministériel sur la reconnaissance des compétences des personnes immigrantes formées à l'étranger. Les ordres participent à ces travaux et désirent contribuer à leur avancement.

Seule une approche concertée, orientée vers l'action de l'ensemble des acteurs, permettra d'atteindre des résultats concrets. Ce besoin de concertation fait d'ailleurs l'objet d'un tout récent avis émis par le Commissaire aux plaintes et intitulé : « L'organisation et le financement de la formation d'appoint à l'université en réponse à la prescription d'un ordre professionnel »⁷, dans lequel le Commissaire émet pas moins de 28 recommandations. La majorité de ces recommandations visent à donner accès aux personnes immigrantes formées à l'étranger à une

⁵ Assemblée nationale du Québec - [Journal des débats](#) de la Commission des institutions, 39^e législature, 1^{re} session, le 25 novembre 2009.

⁶ Rapports annuels d'activités [2012-2013](#) et [2013-2014](#) - Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles.

⁷ Mission d'information – L'organisation et le financement de la formation d'appoint à l'université en réponse à la prescription d'un ordre professionnel – Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles.

formation universitaire de mise à niveau en adéquation avec les prescriptions de l'ordre professionnel, offerte dans un délai raisonnable, de façon flexible et à l'abri des impératifs liés au financement des universités.

Il ressort de cette vaste mission d'information que beaucoup de travail reste à accomplir en ce qui a trait à l'intégration de la main-d'œuvre immigrante, ne serait-ce que pour donner suite aux 28 recommandations du Commissaire. Nous estimons que ce dernier a suffisamment de défis à relever dans le cadre actuel de son mandat, dont celui de veiller à ce que l'ensemble des acteurs concernés mettent en application toutes les recommandations qu'il a formulées depuis sa nomination.

Des propositions qui ratent complètement la cible

Des résultats concrets sont attendus, le dossier de l'intégration de la main-d'œuvre immigrante faisant partie depuis près de sept ans des priorités gouvernementales⁸. Nous ne voyons toutefois aucun lien entre l'accès des personnes compétentes formées à l'extérieur du Québec aux professions réglementées, unique objectif du poste de Commissaire aux plaintes, et l'élargissement de ses pouvoirs à l'ensemble du processus d'admission des ordres professionnels. Ce processus vise à déterminer les conditions d'accès des étudiants québécois à une profession, et plus particulièrement les diplômes des universités québécoises donnant accès aux permis d'un ordre professionnel répertoriés dans un règlement édicté par l'Office des professions⁹, ainsi que les formations professionnelles, les stages et les examens d'entrée dans la profession prévus dans un règlement approuvé par l'Office et adopté par le gouvernement après consultation de différents ministères.

Le Commissaire aux plaintes soutient que l'élargissement de ses pouvoirs à l'ensemble du processus d'admission est nécessaire. Or, en plus de ne répondre à aucune problématique documentée et de n'être soutenue par aucune donnée probante ni argumentaire tangible, l'inutilité et l'inefficacité de cette proposition qui fait double emploi avec les processus existants sont patentes. En outre, si le Commissaire estime que des obstacles systémiques compromettent l'accès des personnes formées à l'étranger à certaines professions, il dispose déjà des leviers nécessaires pour poser un diagnostic, faire les recommandations qui s'imposent et veiller à leur mise en application.

⁸ Communiqué – Étude des crédits 2016-2017 du MIDI – 20 avril 2016, p. 3.

⁹ Règlement sur les diplômes délivrés par les établissements d'enseignement désignés qui donnent droit aux permis et aux certificats de spécialistes des ordres professionnels, RLRQ, chapitre C-26, r. 2.

Les ordres professionnels : instances spécialisées détenant une compétence d'attribution exclusive en matière d'admission

Le système professionnel québécois repose sur le principe de l'autonomie des ordres professionnels. L'admission, pouvoir délégué par l'État aux ordres professionnels depuis 40 ans, est l'un des outils dont disposent les ordres pour s'acquitter de leur mission de protection du public. L'ordre est en effet le mieux placé pour évaluer les compétences d'un candidat, quel qu'il soit, en vertu du principe de l'autogestion par les pairs. Une récente décision de la Cour supérieure cristallise ce principe en ces termes :

« [66] Au Québec, deux voies donnent accès à la profession: 1) le candidat complète ses études au Québec ou 2) un diplôme émis à l'étranger est reconnu par l'ordre professionnel [10]. »

[67] L'examen des qualifications professionnelles d'un candidat pour l'exercice de la médecine, incluant la prise en compte des normes d'équivalence, relève du CMQ [11].

[68] Ainsi, il appert des lois et règlements applicables en l'espèce qu'au Québec, le législateur a confié aux conseils d'administration des ordres professionnels la compétence d'attribution exclusive de la délivrance des permis et certificats de spécialiste donnant accès à une profession [12]. Cette procédure respecte en tous points les principes et dispositions de l'Entente Québec-France.

[69] Ainsi, le CMQ détient la compétence exclusive de délivrer pour l'exercice de la médecine un permis régulier, un permis restrictif et un certificat de spécialiste. Il s'agit d'une instance spécialisée en la matière dont les décisions sont fondées sur une expertise et une expérience dans un domaine particulier [13].

[70] Le conseil d'administration du CMQ a confié au CAE le pouvoir et la compétence de décider si un candidat peut bénéficier d'une équivalence ou non. La décision du CAE est révisable par le comité exécutif. Les décisions du comité exécutif mis en place par le CMQ relatives à la délivrance d'un permis ou d'un certificat de spécialiste sont protégées par une clause privative [14]. Ces décisions sont finales et valides à moins d'être contestées par voie de recours en contrôle judiciaire [15]. Il n'appartient pas à la Cour supérieure de s'immiscer dans les décisions de cette instance spécialisée.

[71] La compétence du CMQ porte sur les questions de fait et sur celles touchant à l'interprétation et l'application de sa propre loi constitutive ou d'une loi étroitement liée à son mandat [16]. En l'espèce l'interprétation et l'application de la Loi médicale, du Règlement pour donner effet à l'ARM et du Règlement sur la délivrance du permis et des certificats relèvent du CMD.

[72] De plus, il appartient au tribunal spécialisé de décider quels documents peuvent l'aider à interpréter sa loi constitutive et il peut dans ce contexte référer aux conventions internationales qu'ils jugent pertinentes (*sic*) afin d'obtenir les éclaircissements nécessaires [17]. »

(nos soulignements et mises en exergue)

Ces passages éloquentes démontrent que même les tribunaux de droit commun évitent de s'immiscer dans les décisions des ordres professionnels. Ils ne le feront qu'en cas de décisions manifestement déraisonnables. Il ressort également de cet extrait que la non-intervention des tribunaux tient au fait que les ordres sont des organismes spécialisés dans leur domaine.

Cet extrait démontre également qu'un ordre doit utiliser correctement les pouvoirs qui lui sont confiés puisque ses décisions sont sujettes à révision, d'abord par le comité exécutif, puis par

les tribunaux de droit commun. En outre, les ordres sont également soumis à la surveillance d'autres instances, principalement le gouvernement et l'Office des professions.

Afin de maintenir leur expertise en matière d'admission, les ordres sont également dotés d'un comité de la formation formé en vertu du second alinéa de l'article 184 du Code. Ce comité consultatif a pour mandat d'examiner, dans le respect des compétences respectives et complémentaires de l'Ordre, des établissements d'enseignement universitaire et du ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, les questions relatives à la qualité de la formation de leurs membres.

La qualité de la formation s'entend de l'adéquation de la formation aux compétences professionnelles à acquérir pour l'exercice de la profession. En ce qui concerne notre ordre, le comité considère, à l'égard de la formation :

- 1° les objectifs des programmes de formation dispensés par les établissements d'enseignement et menant à un diplôme donnant ouverture à un permis ou à un certificat de spécialiste;
- 2° les objectifs des autres conditions et modalités de délivrance des permis ou certificats de spécialistes qui peuvent être imposées par un règlement du Conseil d'administration, comme un stage ou un examen professionnel;
- 3° les normes d'équivalence de diplôme ou de formation, prévues par règlement du Conseil d'administration, donnant ouverture à un permis ou à un certificat de spécialiste¹⁰.

Le comité a également pour fonctions :

- 1° de revoir à chaque année, à la lumière de l'évolution des connaissances et de la pratique, notamment eu égard à la protection du public, la situation relative à la qualité de la formation et, le cas échéant, il fait rapport de ses constatations au Conseil d'administration;
- 2° de donner son avis au Conseil d'administration, en regard de la qualité de la formation,
 - a) sur les projets comportant la révision ou l'élaboration des objectifs ou normes visés au troisième alinéa de l'article 2;
 - b) sur les moyens pouvant la favoriser, notamment en proposant des solutions aux problèmes constatés.¹¹

Les ordres disposent donc déjà d'un comité spécialisé, formé de cinq membres choisis pour les connaissances et les responsabilités qu'ils assument, dont deux sont nommés par le Bureau de

¹⁰ [Règlement sur le comité de la formation des comptables professionnels agréés](#), RLRQ, chapitre C-48.1, r.8, article 2.

¹¹ *Ibid.*, article 5.

coopération interuniversitaire et l'un est nommé par le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie ou son représentant, le sous-ministre ou le sous-ministre adjoint à l'enseignement supérieur.

Finalement, deux autres éléments doivent être pris en compte en ce qui a trait à l'admission des candidats. D'abord, la Cour d'appel du Québec a statué, en 2011, que « lorsque les conditions fixées par la loi sont remplies, la personne qui en a fait la demande “est inscrite au tableau” par l'effet de ce qui s'apparente à un automatisme dicté par la loi »¹². En d'autres mots, lorsque les conditions fixées par la loi sont remplies, les ordres professionnels ne disposent d'aucun pouvoir discrétionnaire et ont l'obligation de délivrer un permis.

Ensuite, le pouvoir des ordres professionnels d'établir les conditions d'accès à la profession s'inscrit dans leur rôle de protection du public. Ils doivent appliquer strictement leur réglementation et il ne leur appartient pas d'en modifier les modalités pour satisfaire à certaines demandes particulières de candidats ou pour répondre à des recommandations du Commissaire. La Cour d'appel rappelait ce principe en ces termes :

« [...] puisque le Code des professions et les lois visant les ordres professionnels sont conçus dans le but d'assurer la protection du public, il s'ensuit que le contrôle de la qualité des connaissances d'un postulant est une exigence de premier plan et les dispositions réglementaires pertinentes à ce sujet doivent recevoir une application stricte. »¹³

Compte tenu de ce qui précède, l'Ordre considère détenir toute l'expertise nécessaire à l'exercice de sa compétence d'attribution exclusive en matière d'admission. L'élargissement des pouvoirs du Commissaire à l'ensemble du processus d'admission n'est nullement justifié et ne répond de surcroît à aucune problématique documentée.

De multiples mécanismes de contrôle

Comme on l'a vu plus tôt, la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction a très bien expliqué à quel type de surveillance les ordres professionnels sont d'ores et déjà assujettis et démontré qu'en tout temps, l'Office dispose de larges pouvoirs d'intervention auprès des ordres, notamment en matière réglementaire.

Ainsi, tout règlement adopté par le Conseil d'administration en vertu du Code est transmis à l'Office pour examen. Selon le cas, l'Office peut l'approuver avec ou sans modification ou le transmettre au gouvernement, qui peut l'approuver avec ou sans modification. Avant

¹² *Collège des médecins du Québec c. Genest*, 2011, QCCA 1683.

¹³ *Ordre des pharmaciens du Québec c. Hinkova*, QCCA, Montréal - 500-09-006695-985, 9 mai 2000.

d'approuver certains règlements, l'Office doit également consulter le Commissaire et les ministres intéressés, notamment le ministre responsable de l'application des lois professionnelles, le ministre de l'Éducation ou de l'Enseignement supérieur, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le ministre de la Santé et des Services sociaux, le ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles, le ministre du Développement économique, ainsi que, selon le cas, le ministre des Relations internationales ou le ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes.

C'est dire que les ordres sont assujettis à un contrôle serré quant au contenu de leur réglementation, tant par l'Office que par le gouvernement, sans compter que le processus d'approbation réglementaire prévoit également une vaste consultation auprès des organismes et ministères qui pourraient être touchés par les propositions.

Il importe également de souligner que les règlements visant la fixation des normes d'équivalence, la détermination des procédures de reconnaissance des équivalences et la détermination des conditions et modalités de délivrance d'un permis ou d'un certificat de spécialiste nécessaires pour donner effet à une entente conclue par l'ordre en vertu d'une entente de reconnaissance mutuelle des compétences professionnelles doivent tous être obligatoirement adoptés par les ordres et qu'ils sont soumis à un processus d'approbation similaire à celui décrit plus haut. Outre le contrôle exercé sur la réglementation des professions, les ordres professionnels sont soumis à diverses autres formes de surveillance, qu'il s'agisse de l'analyse de leur rapport annuel par l'Office, de laquelle peut découler des vérifications, et de la surveillance d'autres organismes, tels le Protecteur du citoyen, le ministre de la Justice et la Commission des droits de la personne.

Au final, suivant quelle logique les ordres professionnels, instances spécialisées détenant une compétence d'attribution exclusive en matière d'admission, devraient-ils être soumis au contrôle d'une nouvelle entité, après avoir obtenu toutes les approbations requises de l'Office et du gouvernement, le cas échéant, consulté les ministères et organismes impliqués et s'être soumis au contrôle de la légalité de leurs décisions par les tribunaux de droit commun et d'autres organismes ? Il serait au surplus aberrant de faire peser sur l'ensemble des membres du système professionnel le financement d'une telle entité.

Uniformisation des pouvoirs confiés aux commissaires provinciaux

À notre connaissance, l'unique argument avancé afin de justifier l'élargissement des pouvoirs du Commissaire à l'ensemble du processus d'admission tient à une volonté d'harmonisation à l'échelle canadienne. Or, comme chacun sait, le système professionnel québécois est unique et n'a pas de pendant dans le reste du Canada. Ainsi, contrairement aux autres provinces canadiennes, les règlements adoptés par les ordres professionnels au Québec sont assujettis à un processus d'approbation impliquant l'Office des professions et le gouvernement, en plus d'être soumis à diverses consultations. Le rôle du commissaire aux plaintes du Québec ne peut donc être assimilé à celui des commissaires à l'équité de l'Ontario, du Manitoba et de la Nouvelle-Écosse, lesquels ont compétence sur l'admission en général bien que leurs interventions portent principalement sur l'accès de la clientèle immigrante.

Au Québec, l'État a délégué aux ordres professionnels une responsabilité étatique, de sorte que les tribunaux leur reconnaissent un statut particulier. Ce corpus jurisprudentiel est inexistant dans les autres provinces.

Encadrement juridique du Pôle de coordination pour l'accès à la formation prescrite par les ordres professionnels ainsi qu'aux stages

La création en 2010 du Pôle de coordination pour l'accès à la formation prescrite par les ordres professionnels ainsi qu'aux stages « découle de l'adoption de la Loi instituant le poste de Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles (2009, chapitre 50) et de l'application du paragraphe 7.1 de l'article 12 du Code des professions qui vise la collaboration entre les ordres professionnels et les établissements d'enseignement. »¹⁴

Co-présidé par l'Office des professions du Québec, le Pôle réunit des représentants de quatre ministères – Enseignement supérieur, Éducation, Immigration et Communautés culturelles et Santé et Services sociaux –, du Conseil interprofessionnel du Québec, de la Fédération des cégeps et du Bureau de coopération interuniversitaire.

Le plus récent état de situation rapportant les travaux de ce comité remonte à 2014. Cet état de situation « est l'un des moyens du Pôle pour favoriser une compréhension commune en matière de formation et de stages prescrits par les ordres professionnels, afin que les ordres

¹⁴ [Site Web de l'Office des professions du Québec.](#)

professionnels, les établissements d'enseignement et les ministères et organismes concernés puissent être à même de faire des choix qui, tout en préservant la protection du public, vont servir à accélérer l'émission du permis d'exercer et à simplifier le parcours vers le marché du travail d'une personne formée hors du Québec. »¹⁵

Suivant le site Web de l'Office des professions, l'état de situation vise à rassembler l'information récente sur les rôles et les responsabilités des acteurs concernés par la formation et les stages prescrits par les ordres professionnels, les demandes de reconnaissance des compétences professionnelles formulées aux ordres professionnels par des personnes formées à l'extérieur du Québec, et les mesures compensatoires prescrites aux candidats par les ordres professionnels et l'offre de formation d'appoint pour y répondre.

Constats

Force est d'admettre qu'après six ans d'existence, les retombées concrètes de ces travaux se font toujours attendre. L'Ordre estime que le fait d'encadrer le Pôle dans le Code des professions n'aura certainement pas pour effet de le rendre plus efficient. Nous considérons qu'il s'agirait d'une erreur de donner un cadre juridique à un comité dont les principales fonctions viseraient à dresser un état de situation de l'accès à la formation, à identifier les problèmes et les enjeux liés à la formation, à identifier les besoins en collecte de données à des fins statistiques, à assurer la collaboration entre les ordres professionnels, les établissements d'enseignement et les ministères concernés et à proposer des solutions aux problèmes identifiés, fonctions essentiellement identiques à celles qu'il assume actuellement. L'Ordre estime en effet que l'heure n'est plus à la collecte d'information mais bien à l'action.

Or, les articles 12 (7.1°) (7.2°) et 184 du Code des professions habilite déjà l'Office et même le gouvernement, indépendamment de l'existence ou non du Pôle de coordination:

- > à fixer les modalités de la collaboration de l'ordre intéressé avec les autorités des établissements d'enseignement du Québec visés dans un règlement pris en application du premier alinéa, notamment dans l'élaboration et la révision des programmes d'études conduisant à l'obtention d'un diplôme donnant ouverture à un permis ou à un certificat de spécialiste;
- > à prendre, en concertation avec le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ou le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, les mesures visant à favoriser la collaboration entre les établissements d'enseignement et les ordres professionnels afin que, lorsqu'un ordre professionnel

¹⁵ *Ibid.*

exige d'une personne qu'elle acquière une formation, celle-ci soit offerte par un établissement d'enseignement;

- > à formuler des recommandations à l'égard des mesures à prendre.

En conséquence, l'Ordre est d'avis qu'avant toute autre initiative, il serait plus judicieux d'utiliser les pouvoirs législatifs existants pour favoriser la collaboration entre les établissements d'enseignement et les ordres professionnels. À ce jour, ces pouvoirs n'ont jamais été utilisés, alors que leur spectre de possibilités nous apparaît considérable.

Également, et afin d'éviter la multiplication des lieux de concertation qui font d'ailleurs appel aux mêmes intervenants, l'Ordre estime qu'il serait préférable de miser sur celui qui a produit des résultats tangibles. Nous recommandons donc d'octroyer au Comité interministériel sur la reconnaissance des compétences des personnes immigrantes formées à l'étranger, relevant du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, un statut permanent. Ce comité a « déjà adopté une série de mesures à effet rapide pour accélérer cette reconnaissance »¹⁶ et déposera au cours de l'automne 2016 son rapport final et ses recommandations. Nous recommandons également de permettre à d'autres organismes d'y siéger, notamment le ministère de la Santé et des Services sociaux, afin d'impliquer tous les acteurs concernés par les enjeux liés à l'intégration de la main-d'œuvre immigrante.

L'expérience de l'Ordre des CPA

Pour mettre en perspective nos commentaires sur l'élargissement du rôle du Commissaire et l'institutionnalisation du Pôle de coordination, nous tenons à mettre en lumière l'expérience de la profession comptable qui, tout comme d'autres professions, témoigne d'avancées concrètes.

Dès l'unification des trois anciens ordres comptables en 2012, notre profession s'est attelée à la conception d'un tout nouveau programme de formation de portée nationale, assurant ainsi l'uniformité de la formation des futurs CPA et leur parfaite mobilité partout au Canada. Cette approche ne date pas d'hier dans la profession comptable puisque déjà, le programme professionnel et les examens d'entrée des trois anciens ordres étaient pancanadiens. La conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle avec d'autres regroupements de comptables de par le monde s'en est trouvée facilitée depuis quelque 30 ans. L'ouverture de la profession comptable n'est donc pas nouvelle et il est certain que la profession unifiée, qui regroupe près de 200 000 comptables professionnels au Canada, en fait une référence pour de nombreux pays. Si on ajoute à cela l'agilité du programme de formation professionnelle CPA, la porte est

¹⁶ *Op. cit.*, note 5.

grande ouverte à la conclusion d'un nombre plus important encore d'accords de reconnaissance mutuelle avec d'autres pays, ce qui facilite naturellement l'accès des professionnels étrangers au marché canadien.

Ajoutons que la structure même du programme, offert dans un cadre modulaire, s'adapte parfaitement à la réalité des personnes formées à l'étranger puisqu'il peut être suivi à distance et qu'il permet donc de concilier travail et études. Moyennant des aménagements, il n'est pas exclu que le programme puisse être suivi à l'étranger, avant même l'arrivée au Canada. Actuellement, 13 % des candidats inscrits au programme au Québec ont fait leurs études à l'étranger, alors que 502 étudiants provenant de l'extérieur du Canada sont en voie de réaliser l'équivalence de formation CPA.

Sur le plan de l'emploi, les ordres professionnels ont certes un rôle de sensibilisation à jouer auprès des employeurs, en faisant mieux connaître la plus value que représente l'embauche d'un professionnel et en mettant de l'avant l'apport de la diversité culturelle dans la vitalité des professions. Mais au-delà de la sensibilisation, un véritable changement ne peut s'opérer sans la contribution active des employeurs, qui ont un rôle clé à jouer en matière d'intégration.

Au final, l'accent doit être mis sur des mécanismes qui permettent de faire connaître et d'encourager le partage des meilleures pratiques et des bons coups de façon à favoriser une évolution des systèmes et des mentalités. Nous croyons fermement que l'heure est à l'action et non plus à la vigie bureaucratique et à l'identification des problématiques, une vision qui s'inscrit parfaitement dans la volonté du gouvernement d'en arriver à un meilleur arrimage entre les besoins du Québec en matière de main-d'œuvre et la contribution des nouveaux arrivants.

Recommandations concernant le Commissaire aux plaintes et l'institutionnalisation du Pôle de coordination

15. Que soit retirées l'ensemble des propositions législatives liées à l'élargissement des pouvoirs du Commissaire aux plaintes.
16. Que soit retirée la proposition visant l'encadrement du Pôle de coordination pour l'accès à la formation dans le Code des professions.
17. Que le Comité interministériel sur la reconnaissance des compétences des personnes immigrantes formées à l'étranger, relevant du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, obtienne un statut permanent et qu'il soit ouvert à d'autres organismes, dont le ministère de la Santé et des Services sociaux.

Échanges d'information et secret professionnel

Au cours des dernières années, l'Ordre est intervenu à quelques reprises afin de sensibiliser les élus et le législateur à l'importance de préserver le secret professionnel, notamment en mai dernier dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi n° 92 – Loi visant à accroître les pouvoirs de la Régie de l'assurance maladie du Québec et modifiant diverses dispositions législatives. Nous avons alors une nouvelle fois alerté les parlementaires de la dérive constatée depuis quelques années quant au respect du secret professionnel, dérive qui va en s'accéléralant dans le contexte de l'intense activité législative visant à répondre à la hâte, sans que toutes les analyses nécessaires soient effectuées au préalable, au plus grand nombre possible de recommandations de la Commission Charbonneau. Le projet de loi à l'étude ne fait pas exception à ce constat.

Le statut du secret professionnel au Québec

Au Québec, la protection du secret professionnel de tous les professionnels revêt un statut quasi constitutionnel, comme en a statué à de nombreuses reprises la Cour suprême du Canada, notamment :

« V. L'encadrement juridique du secret professionnel dans la législation québécoise

18 Toute étude du secret professionnel, de son étendue et de sa mise en application exige un examen attentif du cadre législatif qui a été mis graduellement en place au Québec. En effet, malgré la diversité de ses sources, le secret professionnel se trouve maintenant régi par un ensemble de législations superposées, mais convergentes dans leur objectif de reconnaître et de protéger le secret professionnel.

19 La disposition la plus importante se retrouve maintenant dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12. En effet, son art. 9 place le secret parmi les droits fondamentaux de la personne [...].

20 Ensuite, le *Code des professions*, L.R.Q., ch. C-26, impose le respect du secret professionnel à tous les membres des ordres professionnels qu'il régit et non aux seuls avocats et notaires (voir : Y.-M.

Morissette et D. W. Shuman, « Le secret professionnel au Québec : une hydre à trente-neuf têtes rôde dans le droit de la preuve » (1984), 25 *C. de D.* 501, p. 505) ».¹⁷

(nos soulignements)

Non seulement le secret professionnel constitue une valeur fondamentale de la société québécoise mais il est au cœur du système professionnel. La relation entre un professionnel et son client ou son employeur comporte en effet certaines particularités : il s'agit d'une relation d'aide¹⁸ où la qualité des services rendus repose sur le lien de confiance établi entre le professionnel et son client, qui doit être en mesure de transmettre au professionnel toutes les informations pertinentes à l'exercice de l'acte professionnel. C'est pour cette raison que la protection de la confidentialité des informations obtenues d'un client ou d'un employeur est au cœur du système professionnel. En l'absence de ce rempart, quelle assurance aurait le client quant à la confidentialité des confidences et des renseignements personnels le concernant révélés au professionnel? En matière de secret professionnel, les attentes du client quant au respect de la vie privée sont invariablement élevées. D'ailleurs, le code de déontologie adopté par chacun des ordres professionnels impose des obligations à l'égard de la protection du secret professionnel.

Dans tous les cas où le législateur envisage de porter atteinte au secret professionnel, il doit se fonder sur le critère de la nécessité absolue de forcer la divulgation recherchée et la loi doit comporter des mesures d'atténuation des atteintes au secret professionnel.

Le professionnel ne peut être relevé du secret professionnel qu'avec l'autorisation de son client ou de son employeur, ou lorsque la loi l'ordonne ou l'autorise par une disposition expresse. En matière de secret professionnel, l'ordonnance ou l'autorisation ne peut se présumer.

À la lumière de tous ces principes, il est essentiel que toute intervention législative portant atteinte au secret professionnel soit précédée d'un examen mettant en balance les droits et valeurs fondamentales en jeu et ne soit imposée que pour des motifs sérieux, lorsqu'il n'existe pas d'autre moyen d'assurer le bien-être du citoyen et qu'une telle atteinte est minimale par rapport à l'objectif poursuivi.¹⁹

¹⁷ *Société d'énergie Foster Wheeler Itée c. Société intermunicipale de gestion et d'élimination des déchets (SIGED) inc.*, 2004 CSC 18.

¹⁸ Léo Ducharme, *L'administration de la preuve*, 4^e éd., Montréal, Wilson et Lafleur, 2010, para. 357, 363-364.

¹⁹ Voir les enseignements de la Cour Suprême dans *Lavallee, Rackel & Heintz c. Canada*, 2002 CSC 61, *Maranda c. Richer*, 2003 CSC 67, *R. c. McClure*, 2001 CSC 14, *Smith c. Jones* [1999] 1 RCS 455, *Canada (Procureur général) c. Chambre des notaires du Québec*, 2016 CSC 20, et *Canada (Revenu national) c. Thompson*, 2016 CSC 21.

Commentaires à l'égard du présent projet de loi

L'Ordre appuie la proposition qui autoriserait les échanges de renseignements entre syndicats. Il est cependant évident que le Code des professions devrait prévoir une exception au secret professionnel dans ce contexte, sans quoi une telle disposition serait vide de sens puisque pratiquement tout ce qui fait l'objet d'une enquête du syndic, soit les renseignements et informations que le professionnel visé par l'enquête détient en raison du mandat que lui a confié son client, est protégé par le secret professionnel.

Lors des audiences de la Commission Charbonneau, la nécessité de procéder à des enquêtes multidisciplinaires, impliquant les syndicats de plusieurs ordres professionnels, a été évoquée. La collusion et la corruption se traduisent généralement par la mise en place d'un système, qui peut impliquer plus d'un professionnel appartenant à des ordres distincts. Or, les syndicats n'ont compétence qu'à l'égard des membres de leur propre ordre professionnel. Le fait de ne tenir qu'une seule et même enquête au sujet de mêmes faits et de permettre aux syndicats d'échanger de l'information, faciliterait grandement leur travail, en plus d'assurer un traitement plus efficace de ce type de dossier. Ces enquêtes peuvent en effet être très complexes et requérir un investissement de temps et d'argent considérable.

Le Code doit selon nous permettre ces échanges de renseignements tout en encadrant leur usage et leur conservation par les syndicats de tous les ordres afin de s'assurer qu'il soit le moins possible porté atteinte au secret professionnel, conformément aux enseignements de la Cour suprême.

Cette exception au secret professionnel pourrait par ailleurs être accompagnée d'une mesure de protection limitant celle-ci aux enquêtes et procédures disciplinaires et établissant qu'elle « ne peut avoir pour effet d'affecter, à tout autre égard, le droit au respect du secret professionnel » (voir les articles 434 de la Loi sur les sociétés par actions, RLRQ, c. S-31.1, et 15.2 de la Loi sur l'Autorité des marchés financiers, RLRQ, c. A-33.2). Les enseignements des tribunaux doivent en effet être respectés en atténuant le plus possible toute atteinte au secret professionnel.

Enfin, le fait qu'une distinction entre le secret professionnel des avocats et des notaires et celui des autres professionnels soit consacrée par la loi place l'ensemble des autres professionnels, leurs clients ainsi que les autres ordres en position défavorable, en plus de fragiliser la portée de l'article 9 de la Charte. Cette fracture quant à la portée du secret professionnel et la

fragilisation qui en découle ont un impact tant à l'intérieur du système professionnel (interprétation de l'article 192 du Code des professions), qu'à l'extérieur (pouvoirs d'enquête des divers autres organismes qui se moduleraient différemment selon le professionnel visé).

L'Ordre réitère que la communication entre syndicats devrait être autorisée nonobstant le secret professionnel, et ce, sans exception. En effet, si deux des principaux joueurs que sont le Barreau du Québec et la Chambre des notaires ne participent pas à l'échange d'information, la disposition législative proposée ne sera qu'une façade, auquel cas l'article 63 n'aurait plus véritablement de raison d'être.

Recommandations concernant les échanges d'information et le secret professionnel

18. Qu'à l'instar de l'article 192, l'article 124 du Code des professions prévoit une exception au secret professionnel de tous les professionnels sans exception.
19. Que l'exception au secret professionnel soit accompagnée de mesures de protection la limitant aux enquêtes et procédures disciplinaires et établissant qu'elle ne peut avoir pour effet d'affecter, à tout autre égard, le droit au respect du secret professionnel.
20. Qu'à défaut de retenir les deux précédentes recommandations, que soit retiré l'article 63 du projet de loi.

Protection des dénonciateurs

Intervention législative à la pièce

La protection des lanceurs d'alerte est une question de société qui devrait être traitée comme telle, et non à la pièce comme cela est le cas actuellement. Dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi n° 92 – Loi visant à accroître les pouvoirs de la Régie de l'assurance maladie du Québec et modifiant diverses dispositions législatives, l'Ordre est également intervenu à ce sujet en invitant les parlementaires à la prudence.

L'Ordre espère cette fois-ci réussir à convaincre les parlementaires siégeant à la Commission des institutions de l'importance d'adopter une loi-cadre assurant aux dénonciateurs une protection adéquate, et ce dans tous les domaines d'activité puisque, rappelons-le, l'objectif ultime est de tout mettre en œuvre en vue de favoriser la dénonciation.

Le Rapport final de la Commission Charbonneau recommandait au gouvernement d'améliorer le régime de protection des lanceurs d'alerte pour garantir :

- > la protection de l'identité de tous les lanceurs d'alerte, peu importe l'instance à laquelle ils s'adressent;
- > l'accompagnement des lanceurs d'alerte dans leurs démarches;
- > un soutien financier, si requis.

Huit jours plus tard, le projet de loi n° 87 était présenté à l'Assemblée nationale. Après plus de 12 heures de travaux, la Commission des finances publiques n'en était qu'à l'étude de l'article 2. Pourquoi ? Parce que les partis d'opposition ont soutenu avec raison qu'une réflexion en profondeur doit avoir lieu et que le gouvernement doit cesser de multiplier les programmes de protection pour chaque secteur d'activité au profit d'une loi-cadre.

Rappelons qu'en plus du projet de loi n° 87, plusieurs initiatives ont été prises :

- > en vertu du projet de loi n° 92, deux amendements ont été apportés à des lois existantes, l'un à la Loi sur l'assurance médicament en vue d'éviter des mesures de représailles liées à une dénonciation et l'autre au même effet à la Loi sur l'assurance maladie;
- > la présentation annoncée d'un projet de loi visant les municipalités et dans lequel sont prévues des dispositions à l'égard des lanceurs d'alerte;
- > le projet de loi n° 98 sous étude et qui prévoit une immunité en cas de dénonciation;
- > le [projet de loi n° 107](#) - Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du Commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs, qui propose des mesures de protection des témoins collaborateurs;
- > l'Autorité des marchés financiers a annoncé des amendements prochains à sa loi afin de prévoir des mesures à l'égard des lanceurs d'alerte.

Cette absence de cohésion risque de décourager quiconque de dénoncer un acte répréhensible, ne sachant plus vers qui se tourner et faute de protection suffisante.

S'inspirer d'interventions cohérentes et efficaces

Le Québec doit prendre en compte les initiatives mises de l'avant par d'autres juridictions en matière de lanceurs d'alerte afin de s'assurer d'une certaine cohérence législative et d'application.

À titre d'exemple, la France a présenté un projet de loi visant à assurer la « cohérence du dispositif français de protection des lanceurs d'alerte »²⁰. Le projet de loi propose la création d'un statut protecteur applicable à l'ensemble des lanceurs d'alerte du secteur public et du secteur privé, quel que soit le secteur d'activité :

- > en définissant les principes de la protection accordée;
- > en définissant le concept de lanceur d'alerte;
- > en précisant les principes et les modalités régissant les lanceurs d'alerte;
- > en mettant en place des canaux gradués et sécurisés à la disposition des lanceurs d'alerte;
- > en fixant des limites afin de respecter les différents secrets pénalement protégés comme le secret fiscal et médical.

²⁰ Projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique – Ministère des finances et des comptes publics – [dossier de presse](#) – 30 mars 2016, p. 27, appelé projet de loi Sapin II.

À noter que six lois ont été adoptées par la France dans le cadre de « l'alerte éthique », en plus de l'article 40 du Code de procédure pénale. Pourtant, la France a opté pour l'adoption d'une loi-cadre qui précise les conditions applicables à l'ensemble des lanceurs d'alerte, quel que soit le secteur d'activité visé. Nous suggérons fortement au législateur de suivre cette avenue.

Commentaires à l'égard du présent projet de loi

Outre plusieurs questions de fond, la décision même d'intégrer les dispositions relatives à la protection des lanceurs d'alerte sous la rubrique « comité de révision » nous semble incongrue.

La mesure proposée vise essentiellement à protéger un professionnel qui dénonce la perpétration d'une infraction dont il est complice et dont la dénonciation constitue un geste assimilable à celui d'un lanceur d'alerte, contre les plaintes disciplinaires qui pourraient être portées contre lui. Ainsi, un professionnel lanceur d'alerte bénéficiant de l'immunité disciplinaire demeurerait tout de même exposé aux représailles de son employeur et à des poursuites en responsabilité civile. Par ailleurs, l'immunité proposée peut aider la preuve de la commission d'une infraction par un membre, mais elle ne protège en rien le lanceur d'alerte qui dénonce un confrère sans avoir participé à l'infraction. La seule immunité disciplinaire n'est donc pas suffisante pour convaincre un professionnel de lancer une alerte. La véritable protection recherchée n'est pas une immunité disciplinaire, mais une immunité au chapitre de la responsabilité civile.

De plus, les pouvoirs accordés au syndic en vertu de l'article 123.9 nous semblent devoir faire l'objet d'une plus grande réflexion et doivent être balisés de façon à limiter les situations où l'immunité peut être accordée, notamment en tenant compte de la protection du public, de la gravité de l'infraction et de son impact sur la réputation de la profession.

Par ailleurs, il nous apparaît essentiel de poursuivre les réflexions sur la question de la dénonciation ou du « lanceur d'alerte ». Comme nous l'avons dit plus haut, il s'agit d'une question de société qui ne devrait pas être limitée au droit professionnel. Si certaines infractions méritent d'être dénoncées nonobstant le secret professionnel, le législateur devrait le préciser dans une loi-cadre. En effet, les modifications apportées par l'article 45 du projet de loi à l'étude pourraient avoir pour conséquence d'amener un professionnel à dénoncer son confrère qui est à l'emploi de son client et par le fait même, de divulguer de l'information couverte par le secret professionnel du client.

Si une disposition du Code des professions relevant les professionnels du secret professionnel et, incidemment, de leur devoir de loyauté envers leur client dès qu'ils ont connaissance d'une infraction commise par celui-ci à une loi ou à un règlement devait être adoptée, on risquerait de porter atteinte au lien de confiance essentiel à la relation entre le professionnel et son client.

De plus, si l'on établit, dans une loi ou dans le code de déontologie, que le professionnel est obligé de dénoncer une infraction commise par son client, on ouvre la porte à des poursuites en responsabilité civile par des tiers s'il omet de le faire. On ouvre également la porte à des poursuites en responsabilité professionnelle de la part du client lésé dans le cas d'une dénonciation qui s'avère non fondée. En ce qui concerne les comptables professionnels agréés, cela pourrait avoir un impact sur les primes d'assurance et même sur la disponibilité de certains produits d'assurance responsabilité professionnelle. Ainsi, avant d'envisager une telle disposition, il importe de réfléchir sur le type d'immunité dont elle devrait être assortie et d'encadrer la levée du secret professionnel dans le respect des enseignements de la Cour suprême du Canada.

À notre avis, une loi-cadre visant à encourager la dénonciation et qui s'appliquerait à toute personne qui est témoin ou qui soupçonne qu'une infraction a été commise ou s'apprête à l'être et qui a déjà dénoncé cette situation auprès des responsables de la gouvernance de l'organisation, devrait prévoir les éléments suivants :

- > les circonstances où elle s'applique et ce qui doit être dénoncé;
- > la levée du secret professionnel s'il y a lieu;
- > l'encadrement de la levée du secret professionnel, le cas échéant, dans le respect du principe de l'atteinte minimale;
- > la protection ou l'immunité offerte au lanceur d'alerte.

Recommandations concernant la protection des dénonciateurs

21. Que soit retirée la proposition visant à accorder l'immunité disciplinaire à un professionnel qui dénonce la perpétration d'une infraction dont il est complice.
22. Que le gouvernement privilégie l'adoption d'une loi-cadre prévoyant :
 - les circonstances où elle s'applique et ce qui doit être dénoncé;
 - la levée du secret professionnel s'il y a lieu;
 - l'encadrement de la levée du secret professionnel, le cas échéant, dans le respect du principe de l'atteinte minimale;
 - la protection ou l'immunité offerte au lanceur d'alerte.

Suspension ou limitation provisoire lors de poursuite pour une infraction punissable de cinq ans d'emprisonnement ou plus

Objections de principe

En novembre 2013, le ministre responsable de l'application des lois professionnelles de l'époque présentait à l'Assemblée nationale le [projet de loi n° 62](#) – Loi modifiant le Code des professions pour permettre une suspension ou une limitation provisoire immédiate des activités d'un professionnel, mort au feuillet à la suite du déclenchement des élections. À l'exception du Barreau du Québec, l'ensemble des ordres professionnels s'était alors fermement opposé à l'adoption de cette mesure. Trois ans plus tard, le gouvernement revient à la charge en proposant l'insertion de l'article 122.0.1 au Code des professions.

Tout comme il l'avait fait en 2013, l'Ordre s'oppose au principe même d'une suspension ou d'une limitation provisoire du droit d'exercer des activités professionnelles ou d'utiliser le titre réservé aux membres d'un ordre, lorsqu'une poursuite est intentée contre un professionnel pour une infraction punissable de cinq ans d'emprisonnement ou plus. À sa face même, ce mécanisme semble bafouer certains droits fondamentaux, principalement la présomption d'innocence et le droit à une défense pleine et entière. S'il persiste et décide d'aller de l'avant, le gouvernement s'expose selon nous à de multiples contestations, qui risquent d'impliquer les tribunaux d'appel.

Au-delà de ces aspects fondamentaux, une seconde objection de principe compromet à notre avis la pertinence et la faisabilité de ce mécanisme qui met en doute la compétence même des conseils de discipline telle que définie par l'article 116 du Code des professions.

En effet, et bien que le projet de loi prévoit que les règles relatives à l'instruction d'une plainte s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, à l'instruction de la requête, il n'en demeure pas

moins que ce procédé s'écarte de la logique propre au système disciplinaire. Ainsi donc, le conseil de discipline ne pourrait être valablement saisi de cette requête puisqu'aucune plainte préalable n'aurait été déposée au secrétaire du conseil de discipline. Ce faisant, l'absence de compétence même du conseil de discipline d'entendre la requête pourrait, selon nous, être invoquée.

En outre, à la lecture des articles 126 à 129 du Code des professions, il faut bien se rendre à l'évidence qu'il n'est pas suffisant de faire « les adaptations nécessaires » afin d'assurer la validité de ce processus, ces articles ne trouvant tout simplement plus application.

Mais il y a plus. La procédure proposée a également pour effet d'introduire purement et simplement le droit criminel dans le processus disciplinaire. Les conseils de discipline seraient habilités à retirer le droit d'exercice d'un professionnel en l'absence totale de preuve, sur la seule production d'un acte d'accusation. Or, le procureur de la Couronne, qui détient la preuve ayant mené à l'acte d'accusation, est de toute évidence en meilleure position pour demander au tribunal de juridiction criminelle d'encadrer, si la protection du public le requiert, la conduite et les droits de l'accusé entre le moment de sa comparution et la date d'audition de son procès.

L'Ordre estime donc qu'il serait plus judicieux de laisser aux instances compétentes en matière criminelle que sont les tribunaux de droit commun, le soin de condamner le professionnel, s'il y a lieu, et d'émettre toute ordonnance jugée utile suivant le fardeau de preuve propre à cette instance. Une fois le jugement rendu par le tribunal compétent, l'Ordre dispose alors de tous les outils nécessaires pour sanctionner le membre, dans la mesure où le lien entre l'infraction criminelle et l'exercice de la profession est établi, que ce soit en vertu de l'article 149.1, de l'article 55.1 ou de l'article 130 du Code. Bref, l'Ordre estime disposer de suffisamment d'outils pour empêcher le professionnel d'exercer ses activités professionnelles lorsque la protection du public l'exige sans qu'il soit nécessaire de bafouer les droits du professionnel ni de restreindre ou de mettre en doute la compétence du conseil de discipline.

Considérations d'ordre procédural et processuel

Au surplus, nous pensons que des considérations d'ordre procédural et processuel viendront remettre en question le processus proposé s'il devait être mis en oeuvre, notamment les suivantes :

- > Le syndic n'aura pas accès à la preuve colligée par le Directeur des poursuites criminelles et pénales. La seule information dont disposera le conseil de discipline pour rendre une décision sera l'acte d'accusation. Comment le conseil de discipline pourra-t-il juger du lien avec l'exercice de la profession et de la nécessité d'imposer une mesure d'urgence pour la protection du public sans contexte factuel?
- > Pourquoi confier au conseil de discipline le soin de « tenir compte » du lien entre l'infraction alléguée et l'exercice de la profession? La logique du système impose non pas au décideur, mais bien au syndic de faire cette démonstration. Ce choix du législateur soulève de nombreuses questions.
- > Le processus suggéré n'est pas en adéquation avec la logique du système actuel et ne respecte pas les Règles de preuve et de pratique applicables à la conduite des plaintes soumises aux conseils de discipline des ordres professionnels. Ce processus posera des défis administratifs et placera un fardeau important sur les épaules du syndic.
- > En raison de la complexité des enquêtes entourant les infractions criminelles et pénales, il est à prévoir que le syndic ne pourra, dans la plupart des cas, compléter son enquête dans le délai prévu de 120 jours et ainsi être en mesure de déposer une plainte et de procéder à la radiation provisoire, alors que dans l'intervalle, le professionnel ne pourra exercer ses activités professionnelles.
- > Le processus disciplinaire est public. À l'échéance du délai de 120 jours, le professionnel visé par ce type de requête sera stigmatisé et la poursuite de sa pratique sera considérablement compromise alors qu'il n'a été reconnu coupable d'aucune infraction.
- > Enfin, les paragraphes 1 et 2 de l'article 122.0.3 ont pour corollaire que soit imposée au Directeur des poursuites criminelles et pénales l'obligation de communiquer à un ordre professionnel tout acquittement ou arrêt des procédures concernant un de ses membres, ce qui n'est pas prévu au projet de loi à l'étude.

Finalement, l'Ordre a répertorié plus de 88 infractions punissables de cinq ans d'emprisonnement, ce qui met en relief toute l'ambiguïté de la proposition puisque le Code criminel fait référence à des infractions punissables de cinq ans et plus. Qu'advient-il des infractions visées au Code criminel punissables d'un maximum cinq ans?

Interférence du projet de loi n° 107 et enjeux de protection du public

Le projet de loi n° 107, dont il a été question précédemment, donne suite à la recommandation n° 9 du Rapport final de la Commission Charbonneau, libellée comme suit :

« De confier au Directeur des poursuites criminelles et pénales le pouvoir d'attribuer, au nom de l'intérêt général et après consultation des autorités concernées, certains avantages aux témoins collaborateur (*sic*), notamment d'ordonner l'arrêt de toute procédure disciplinaire, de toute procédure civile entreprise par une autorité publique et de toute réclamation fiscale québécoise et de maintenir les communications avec les organismes fédéraux concernés. »

L'article 38 du projet de loi n° 107 propose de modifier la Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales de telle sorte qu'un professionnel, témoin dans une affaire qui est entre les mains du Directeur des poursuites criminelles et pénales, pourra, si l'intérêt de la justice le requiert, signer une entente de collaboration et ainsi se soustraire à la plainte portée contre lui devant le conseil de discipline de son ordre professionnel.

Outre la question des frais engagés, l'Ordre s'interroge sur la compatibilité de cette proposition avec celle visant à autoriser le syndic, lorsqu'une poursuite est intentée contre un professionnel pour une infraction punissable de cinq ans d'emprisonnement ou plus, de requérir du conseil de discipline qu'il suspende ou limite provisoirement le droit de ce professionnel d'exercer des activités professionnelles ou d'utiliser le titre réservé aux membres de l'Ordre. Il s'agit là d'un bel exemple d'incohérence, caractéristique d'une intervention législative précipitée, sans que toutes les analyses préalables aient été effectuées.

Quel message envoie-t-on en regard de la protection du public? Comment justifier en effet qu'un professionnel, en échange de sa collaboration dans un dossier pendant devant le Directeur des poursuites criminelles et pénales, voit la plainte déposée contre lui par son ordre professionnel retirée et puisse continuer à exercer ses activités professionnelles alors qu'il contrevient à ses obligations déontologiques et compromet la qualité des services offerts au public? Si ce professionnel est « témoin » dans une affaire, se peut-il qu'il ait participé à l'infraction? Si tel est le cas, comment peut-on envisager de le laisser exercer ses activités professionnelles?

Mais il y a plus. Comment justifier que le simple dépôt d'une poursuite contre un professionnel doive le priver d'exercer sa profession pendant 120 jours²¹, alors que son confrère, témoin collaborateur, verra la plainte pour manquements professionnels déposée contre lui en bonne et due forme devant le conseil de discipline retirée, l'habilitant ainsi à exercer sa profession? Ces deux mesures sont inconciliables et conduisent à des aberrations, ce qui milite également en faveur du retrait de l'article 61 du projet de loi n° 98.

Compte tenu de son interaction avec le présent projet de loi, l'Ordre a brièvement commenté le projet de loi n° 107. Il se réserve toutefois le droit d'intervenir plus amplement dans le cadre des travaux entourant son adoption.

²¹ Voir les articles 126 à 129 du projet de loi à l'étude.

Recommandation concernant la suspension ou la limitation provisoire lors de poursuite pour une infraction punissable de cinq ans d'emprisonnement ou plus

23. Que soit retirée la proposition visant à autoriser le syndic, lorsqu'une poursuite est intentée contre un professionnel pour une infraction punissable de cinq ans d'emprisonnement ou plus, de requérir du conseil de discipline qu'il suspende ou limite provisoirement le droit de ce professionnel d'exercer des activités professionnelles ou d'utiliser le titre réservé aux membres de l'ordre.

Augmentation des amendes et aspects pénaux

Augmentation des amendes – article 72 du projet de loi

L'Ordre n'a pas d'objection à l'augmentation des sanctions disciplinaires et pénales, telle que proposée à l'article 72 du projet de loi.

Nous ne sommes cependant pas convaincus que l'augmentation des seuils des amendes ait un véritable effet dissuasif. Plusieurs modifications visant à donner aux ordres de meilleurs outils en matière d'exercice illégal auraient un effet beaucoup plus direct sur leur efficacité en termes de protection du public.

À cet égard, nous renvoyons au rapport du CIQ²² concernant l'exercice illégal, qui recommandait notamment :

- > de ne plus limiter les récidives aux infractions survenues dans un délai restreint;
- > de faciliter le recours à l'injonction dès la première infraction sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'autorisation du procureur général.

Par ailleurs, le Groupe de travail du CIQ sur l'exercice illégal et l'usurpation de titre travaille actuellement sur d'autres mesures avec lesquelles nous sommes en accord, et qui visent notamment :

- > à permettre la prise d'un engagement avec l'intimé;
- > à retirer le terme « sciemment » de certaines infractions;
- > à accorder aux enquêteurs nommés par les ordres les pouvoirs et immunités accordés aux commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête.

²² Recommandations en vue d'une réforme globale du Code des professions (projet de loi omnibus), Section 3, pp. R3-31 et s.

Retrait du terme « sciemment » de l'article 188.2.1 – article 73 du projet de loi

Dans la foulée de la suppression du terme « sciemment » dans l'article 188.2.1 du Code, il conviendrait d'apporter la même modification aux articles 188.1, 188.1.2, 188.2 et 188.3.

Délai de prescription – article 74 du projet de loi

Cette disposition, qui prévoit un délai de prescription de trois ans depuis la date de la connaissance par le poursuivant de la perpétration de l'infraction sans excéder sept ans depuis sa perpétration, donne suite à la recommandation n° 37 du Rapport final de la Commission Charbonneau.

Il conviendrait d'apporter la même modification au délai de prescription prévu aux articles 189.0.1 et 189.1 du Code.

Recommandations concernant certains aspects pénaux

24. Que soit supprimé le terme « sciemment » aux articles 188.1, 188.2 et 188.3 du Code, par souci d'uniformité et de cohérence.
25. Que le délai de prescription prévu aux articles 189.0.1 et 189.1 du Code soit fixé à trois ans depuis la date de la connaissance par le poursuivant de la perpétration de l'infraction sans excéder sept ans depuis sa perpétration, par souci d'uniformité et de cohérence.

Discipline

Ajouts au Code de déontologie – article 45 du projet de loi

L'Ordre réitère qu'il ne croit pas que l'ajout aux codes de déontologie de dispositions spécifiques ayant trait à la collusion, la corruption, la malversation, l'abus de confiance et le trafic d'influence soit utile. L'article 59.1.1 du Code des professions prévoit déjà que ces infractions constituent des actes dérogatoires à l'honneur et à la dignité de toutes les professions. Elles sont par ailleurs visées par les devoirs d'intégrité, d'indépendance et le conflit d'intérêts qu'on retrouve dans tous les codes de déontologie. Si cette disposition spécifique est ajoutée, il faudra définir ce que constituent la collusion et la corruption et l'on risque alors de limiter la portée de dispositions dont le libellé actuel est suffisamment large pour englober de telles infractions. Enfin, si des ordres professionnels veulent adopter des dispositions spécifiques à cet effet, l'article 87 leur confère les pouvoirs nécessaires pour ce faire.

Imposition des frais engagés par l'Ordre – article 65 du projet de loi

L'Ordre estime que l'adjudication des frais engagés par l'Ordre devrait faire l'objet d'un débat dans le cadre des audiences devant le conseil de discipline. L'adjudication ne devrait pas être automatique, mais bien évaluée au cas par cas. Il pourrait s'agir d'une sanction administrative additionnelle susceptible d'être imposée dans certains cas à la demande du syndic, preuves à l'appui. Les preuves déposées lors de l'audience pourront alors permettre au secrétaire du conseil de discipline de dresser plus facilement la liste des déboursés et éviter ainsi les demandes en révision.

Notons qu'en Ontario, les membres peuvent se faire imposer certains frais.²³ L'Ordre tient en outre à attirer l'attention du législateur sur le fait que pour réclamer les frais encourus par le syndic, il pourrait être nécessaire de déposer les feuilles de temps du syndic ayant procédé à

²³ [Loi de 2010 sur les comptables agréés de l'Ontario](#) (2010, chap.6 annexe C).

l'enquête. Ces renseignements font partie de l'enquête, qui a un caractère confidentiel. Pour maintenir ce caractère confidentiel, des balises concrètes et un arrimage avec les pouvoirs du conseil de discipline d'émettre les ordonnances appropriées doivent être prévues préalablement à l'adoption de cette mesure. L'Ordre propose finalement que soit définie la notion de « frais engagés » afin d'assurer une uniformité d'application par les 46 conseils de discipline.

Code de déontologie des présidents et des autres membres des conseils de discipline

L'Ordre réitère qu'il aurait été intéressant, dans le cadre de la présente réforme du Code des professions, de prévoir l'ensemble des dispositions habilitantes permettant l'adoption d'un Code de déontologie des présidents et des autres membres des conseils de discipline et surtout, un processus d'enquête et de plainte en cas d'infraction à ce code de déontologie. Nous invitons les parlementaires à prendre connaissance du mémoire déposé par l'Ordre dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 51 - Loi visant notamment à rendre l'administration de la justice plus efficace et les amendes aux mineurs plus dissuasives.

Recommandations concernant la discipline

26. Que soit retirée la proposition visant à inclure dans les codes de déontologie des dispositions spécifiques ayant trait à la collusion, la corruption, la malversation, l'abus de confiance et le trafic d'influence, ces actes étant déjà considérés comme dérogatoires en vertu du Code des professions.
27. Que l'adjudication des frais engagés par l'Ordre, au lieu d'être automatique, puisse être accordée à la suite d'un débat dans le cadre des audiences devant le conseil de discipline lorsque le syndic en fait la demande avec preuves à l'appui.
28. Que soit définie la notion de « frais engagés » afin d'assurer une application uniforme par les 46 conseils de discipline.
29. Que soient insérées au présent projet de loi des dispositions habilitantes permettant l'adoption d'un Code de déontologie des présidents et des autres membres des conseils de discipline, de même qu'un processus d'enquête et de plainte en cas d'infraction à ce code de déontologie.

Demandes particulières de l'Ordre et dispositions transitoires

En terminant, l'Ordre profite de la présente réforme pour réitérer des demandes de modifications législatives formulées à l'Office des professions récemment.

- > Modification à l'article 60 du Code des professions afin d'habiliter les ordres à déterminer, aux fins d'une élection ou de toute autre consultation des membres, le lieu de résidence ou de domicile du professionnel plutôt que le lieu où il exerce principalement sa profession (zone limitrophe, telle Ottawa).
- > Publication des résultats détaillés des élections et modification aux articles 74 et 93 b) du Code des professions.
- > Substitution, dans le Code et dans la Loi sur les CPA, des termes « vérificateur » et « vérification » par ceux d'« auditeur » et « audit », conformément aux plus récentes normes canadiennes.
- > Ajout, à l'article 182.3 du Code des professions, de l'article 8 de la Loi sur les comptables professionnels agréés.
- > Insertion de frais d'administration à l'article 86.0.1 du Code.
- > Insertion d'une habilitation à la section des dispositions communes du Code afin de permettre aux ordres professionnels de retirer du tableau de l'Ordre un membre ayant fait cession de ses biens. A défaut, il conviendrait de modifier comme suit la Loi sur les comptables professionnels agréés :

« Le comptable professionnel agréé qui, en vertu de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité (Lois révisées du Canada (1985) chapitre B-3), fait cession de ses biens au bénéfice de ses créanciers, est l'objet d'une ordonnance de séquestre ou a fait une proposition qui a été refusée par ses créanciers ou par le tribunal, ou qui a été annulée par le tribunal, doit en donner avis sans délai au secrétaire de l'Ordre. Celui-ci doit retirer le nom du comptable professionnel agréé du tableau dès que la faillite est portée à sa connaissance.

À la demande du comptable professionnel agréé, le comité exécutif peut, s'il considère que la protection du public n'est pas compromise et après lui avoir donné l'occasion d'être entendu, lui permettre de reprendre l'exercice de sa profession, sous réserve des limitations qu'il peut alors imposer. »

Enfin, en raison des nombreux ajustements qui y sont associés, l'Ordre suggère de prévoir des dispositions transitoires, principalement en ce qui a trait aux éléments de gouvernance.



CPA

ORDRE DES COMPTABLES
PROFESSIONNELS AGRÉÉS
DU QUÉBEC

5, Place Ville Marie, bureau 800, Montréal (Québec) H3B 2G2
T. 514 288.3256 1 800 363.4688 Téléc. 514 843.8375
www.cpaquebec.ca