

Mémoire

présenté à la Commission des institutions dans
le cadre des consultations particulières et des
auditions publiques sur le projet de loi n^o 51 – Loi
visant notamment à rendre l'administration de la
justice plus efficace et les amendes aux mineurs
plus dissuasives

Le mercredi 23 septembre 2015



Table des matières

Préambule.....	3
1. Analyse du projet.....	4
1.1 La solution pour combler un vide juridique.....	4
1.2 Le traitement des plaintes formulées contre les autres membres	5
1.2.1 Le dédoublement de processus.....	5
1.2.2 Le risque de décisions contradictoires.....	8
1.2.3 L'ajout de responsabilités confiées au Conseil d'administration sans lui accorder tous les pouvoirs correspondants.....	9
2. Un processus qui entraîne des coûts	11
Conclusion	12

Qui nous sommes

L'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec (CPA) regroupe 37 000 membres et 6 000 futurs CPA. En réunissant ses forces vives au sein d'un seul ordre, la profession comptable québécoise a renforcé sa présence, tant sur la scène nationale qu'internationale.

L'Ordre des CPA représente tous les champs d'expertise de la profession – certification, comptabilité financière, management et comptabilité de management, finance et fiscalité – mis au service des entreprises, des organisations et du grand public.

L'Ordre des CPA est un ordre professionnel d'exercice exclusif au sens du Code des professions, c'est-à-dire un organisme principalement voué à la protection du public. À cette fin et à l'instar des autres ordres professionnels québécois, il doit exercer des fonctions précises en matière de délivrance des permis d'exercice aux candidats à la profession, de tenue du tableau de l'Ordre, de surveillance de l'exercice de la profession et de dépistage de la pratique illégale, conformément au Code des professions.

Préambule

Avec la présentation 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, le législateur propose de modifier le Code des professions et la Loi sur la justice administrative pour assujettir les présidents des conseils de discipline à la compétence du Conseil de la justice administrative quant à l’application de leur code de déontologie et permettre au gouvernement, lorsque le Conseil de la justice administrative le recommande, de destituer un président de conseil de discipline d’un ordre professionnel, de le suspendre ou de lui imposer une réprimande. Le projet de loi permet également au gouvernement de démettre un président de conseil de discipline de ses fonctions en cas d’incapacité permanente établie par le Conseil de la justice administrative. Il autorise enfin le gouvernement à révoquer de sa charge administrative, à certaines conditions, le président en chef du Bureau des présidents des conseils de discipline ou le président en chef adjoint.

Ces modifications viennent ainsi assujettir les présidents des conseils de discipline à la Loi sur la justice administrative (ci-après la « Loi ») en ce qui a trait au traitement des plaintes déontologiques et combler le vide laissé lors de la réforme du fonctionnement des conseils de discipline entreprise en juin 2013 par l’adoption du projet de loi n° 17 – Loi modifiant le Code des professions en matière de justice disciplinaire (2013, c. 12). Rappelons que ce projet de loi a permis la création du Bureau des présidents des conseils de discipline au sein de l’Office des professions, dont les travaux ont débuté le 8 juillet 2015, la mise en place d’une procédure de sélection des présidents, entrée en vigueur le 21 février 2014, l’édiction d’un code de déontologie applicable aux présidents et aux autres membres des conseils de discipline publié à titre de projet à la *Gazette officielle* le 22 juillet 2015 et l’établissement de règles de preuve et de pratique applicables à la conduite des plaintes soumises aux conseils de discipline des ordres professionnels entrées en vigueur le 22 juillet 2015.

1. Analyse du projet

1.1 La solution pour combler un vide juridique

Les propositions mises de l'avant dans le projet de loi visent à répondre aux préoccupations qu'exprimait l'Ordre dans son mémoire déposé dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 17 au printemps 2013. Plus précisément, l'Ordre recommandait d'assujettir les membres du conseil de discipline à la compétence d'une entité indépendante en s'inspirant du rôle confié au Conseil de la justice administrative par la Loi sur la justice administrative.

Nous saluons donc la décision du législateur d'assujettir les présidents des conseils de discipline à la compétence du Conseil de la justice administrative, organisme qui a développé une expertise en déontologie pour les adjudicateurs. Le processus d'enquête et de prise de décision a le mérite d'être clair et d'avoir été éprouvé.

Le projet de loi nous apparaît toutefois incomplet. Les dispositions proposées soulèvent en effet de nombreuses interrogations quant au régime hybride qu'elles créent. Nous exposerons nos préoccupations dans les pages qui suivent.

1.2 Le traitement des plaintes formulées contre les autres membres

Le 22 juillet dernier, un projet de code de déontologie applicable aux présidents et autres membres des conseils de discipline des ordres professionnels était publié dans la *Gazette officielle*. Selon ce projet, tous les adjudicateurs au sein du conseil de discipline, qu'ils soient présidents ou membres de la profession, seraient assujettis au même code.

Toutefois, les articles 19 et 20 du projet de loi n° 51 modifient le Code des professions en vue de n'assujettir que les présidents des conseils de discipline à la compétence du Conseil de la justice administrative. Qu'en est-il des autres membres des conseils de discipline, soumis au même code de déontologie ? Comment seront traitées les plaintes formulées à l'égard des deux autres membres des conseils de discipline, soit des membres de la profession nommés par le Conseil d'administration d'un ordre ? Le projet de loi n° 51 ne traite pas de cette question, à laquelle il est pourtant fondamental de répondre, à notre avis, pour s'assurer d'une administration saine et cohérente de la justice disciplinaire dans l'esprit de la réforme entreprise en 2013.

L'Ordre est d'avis que les autres membres des conseils de discipline devraient, tout comme les présidents, être assujettis à la compétence du Conseil de la justice administrative, pour les motifs exposés ci-après.

1.2.1 Le dédoublement de processus

Les articles 177 et suivants de La Loi sur la justice administrative prévoient les fonctions et pouvoirs du Conseil de la justice administrative, organisme chargé de recevoir et d'examiner toute plainte formulée contre un membre assujetti à cette loi et de faire enquête. Ces articles prévoient également le processus lié au traitement des plaintes.

Le fait qu'une plainte visant un manquement déontologique formulée contre un membre autre que le président d'un conseil de discipline ne soit pas assujettie à ces dispositions impose au législateur de mettre en place un processus parallèle visant les mêmes finalités.

Pour l'heure, les intentions du législateur ne sont pas clairement définies. Les dispositions encadrant ce processus parallèle pour les autres membres seront-elles introduites au Code des professions ? Doit-on plutôt tenir pour acquis que le Code des professions confie déjà aux ordres les pouvoirs nécessaires pour traiter de telles plaintes contre leurs membres et faire enquête? Qui aura compétence au sein de l'ordre pour traiter ces plaintes? La perspective que le législateur ait pris la décision de confier aux ordres le traitement des plaintes à l'égard de leurs membres siégeant au conseil de discipline n'est pas sans susciter de nombreuses questions, dont certaines seront abordées dans le présent mémoire, sans compter que cette orientation nécessitera de nombreuses modifications au Code des professions.

En premier lieu, il faut déterminer qui, au sein de l'Ordre, aura compétence pour traiter les plaintes déontologiques visées au projet de code de déontologie publié le 22 juillet dernier. L'immunité disciplinaire consacrée au quatrième alinéa de l'article 116 du Code des professions nous porte à soutenir qu'il ne peut s'agir du syndic ni du conseil de discipline de l'ordre. Cet alinéa prévoit ce qui suit:

« Est irrecevable une plainte formulée contre une personne qui exerce une fonction prévue au présent code ou à une loi constituant un ordre, dont un syndic, le président en chef, le président en chef adjoint ou un membre d'un conseil de discipline, en raison d'actes accomplis dans l'exercice de cette fonction. »

La plainte dont il est question à cet alinéa est celle visée à l'article 126 du Code des professions, soumise au processus d'enquête du syndic et à la compétence des conseils de discipline.

Il ressort donc de cette analyse que l'organe compétent pour traiter des plaintes portées contre les membres de la profession siégeant au conseil de discipline sera le Conseil d'administration de l'ordre. Or, dans l'éventualité où le traitement des plaintes formulées contre un membre du conseil de discipline autre que le président serait confié au Conseil d'administration de l'ordre, le Code des professions devra distinguer cette plainte de celle déposée en application du code de déontologie des membres de l'ordre.

D'autres modifications devront viser le traitement des plaintes par le Conseil. Ainsi, les modifications introduites par l'article 19 du projet de loi n° 51, par l'insertion des articles 115.11 à 115.13, donnent autorité au gouvernement d'agir à l'égard des présidents de conseil de discipline, en plus de faire un renvoi au processus de traitement des plaintes des articles 177 et suivants de la Loi et confiant l'enquête au Conseil de la justice administrative.

Par contre, ces articles ne confèrent aucune autorité au Conseil d'administration des ordres à l'égard des plaintes formulées contre les autres membres du conseil de discipline, ce qui selon nous constitue un malencontreux oubli. Le Code des professions devrait donc dupliquer le processus prévu aux articles 177 et suivants de la Loi afin d'introduire des dispositions encadrant le processus de traitement des plaintes et permettant au Conseil d'administration d'avoir accès à l'ensemble des renseignements nécessaires et de prendre connaissance du dossier pertinent même s'il est confidentiel (article 184.3 de la Loi). En effet, bien qu'à première vue utile, l'article 192 du Code des professions donnant au Conseil d'administration des pouvoirs d'accès à des documents, fait référence au dossier tenu par un professionnel et non au dossier détenu par le greffe des conseils de discipline et défini au cinquième alinéa de l'article 164 du Code des professions.

L'enquête qui sera conduite par le Conseil d'administration pourrait donc l'amener à obtenir de l'information couverte par le secret du délibéré et à interroger le président du conseil de discipline, qui est un avocat. Le Conseil pourra aussi avoir besoin de rencontrer les parties et leurs avocats. Il devra faire preuve de doigté pour ne pas s'immiscer dans l'issue du dossier disciplinaire, dont le conseil de discipline est ou a été saisi. Serait-il judicieux de confier de tels pouvoirs au Conseil d'administration? Nous sommes d'avis qu'en plus d'entraîner le dédoublement non souhaitable d'un processus que le projet de loi n° 51 confie pour partie au Conseil de la justice administrative, cette orientation impliquerait des changements significatifs qui affecteraient tant la structure que la cohérence du Code des professions, ce qui à notre avis n'est pas souhaitable.

1.2.2 Le risque de décisions contradictoires

Conformément à l'article 117 du Code des professions, le conseil de discipline est formé d'au moins trois membres, dont un président. Au moins deux autres membres doivent être désignés par le Conseil d'administration de l'ordre parmi les membres de l'ordre.

Le banc est donc composé de trois décideurs, tous assujettis au même code de déontologie et susceptibles de faire l'objet d'une plainte pour le même comportement dérogatoire. La plainte formulée contre le président suivra le processus prévu aux articles 115.11 à 115.13 et 177 et suivants de la Loi. Pour ce qui est des deux autres décideurs, le plaignant devra déposer une autre plainte, fondée sur le même comportement dérogatoire, laquelle suivra un processus qui pour l'instant n'est pas prévu par le Code des professions. Outre la complexification des processus qui en découlerait, le fait de mener deux enquêtes en parallèle relativement aux mêmes faits présente un fort risque de décisions contradictoires.

Lors des travaux de la commission Charbonneau, la possibilité de mener des enquêtes multidisciplinaires a été évoquée afin de permettre aux syndicats des ordres professionnels d'échanger des documents et renseignements dans le cadre d'une enquête portant sur les mêmes faits et impliquant plus d'un professionnel. Cette proposition, que nous avons défendue, a soulevé divers écueils juridiques liés notamment à la confidentialité et à l'étanchéité des processus d'enquête. Ne s'exposerait-on pas aux mêmes obstacles dans le cadre des enquêtes menées en parallèle par le Conseil de la justice administrative et le Conseil d'administration en application du même code de déontologie?

Compte tenu des doutes légitimes qu'on peut avoir quant à l'efficacité et la pertinence d'une telle façon de faire, nous estimons qu'elle devrait être écartée.

1.2.3 L'ajout de responsabilités confiées au Conseil d'administration sans lui accorder tous les pouvoirs correspondants

Outre l'administration générale d'un ordre professionnel, le Conseil d'administration agit à titre d'instance administrative décisionnelle à l'égard de nombreuses décisions affectant les droits des candidats à la profession et des membres de l'Ordre, en plus d'être investi de nombreux pouvoirs réglementaires, tant obligatoires que facultatifs.

Le système professionnel comprend 46 ordres professionnels, dont le nombre de membres varie considérablement et dont les réalités sont fort différentes. Certains ordres, dont le nôtre, ont adopté un code d'éthique régissant les agissements de leurs administrateurs et membres de comités et mis en place un comité de gouvernance et d'éthique en vue de traiter tout manquement aux dispositions de ce code. Là s'arrête l'expertise de certains ordres en matière d'enquête pour manquements déontologiques.

En confiant au Conseil d'administration la responsabilité de recevoir, de traiter et d'enquêter à l'égard d'une plainte formulée contre un de ses membres siégeant au conseil de discipline, donc « dans un rôle juridictionnel » et non pas dans le cadre de ses activités professionnelles, on ajoute aux nombreuses responsabilités déjà assumées par cette instance, qui n'a que peu d'expertise en cette matière.

Or, aucune disposition du projet de loi n° 51 n'habilite le Conseil d'administration à recevoir, à traiter et à enquêter relativement à ce genre de plaintes. Qui plus est, le Conseil d'administration ne dispose pas davantage des pouvoirs nécessaires pour mener à bien ce type d'enquête, tels ceux confiés au Conseil de la justice administrative en vertu de l'article 188 de la Loi, lequel se lit comme suit :

« 188. Aux fins d'une enquête, le comité d'enquête et ses membres sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement. ».

Concrètement, le projet de loi n° 51 a pour effet d'imposer au Conseil d'administration le devoir d'enquêter et d'appliquer des sanctions à l'égard de ses membres concernant un manquement à un code de déontologie qu'il n'a pas adopté et qui n'est pas de sa compétence. Par ailleurs, le Conseil bénéficiera-t-il des pouvoirs d'imposer l'éventail des sanctions prévues à l'article 115.11 du projet de loi, dont la suspension ou la réprimande?

Conséquemment, pour toutes les raisons que nous venons d'évoquer, nous estimons que l'efficacité et la pertinence de cette approche n'est pas démontrée et qu'elle devrait être écartée.

2. Un processus qui entraîne des coûts

Les articles 115.6 et 117.1 du Code des professions prévoient ce qui suit :

« **115.6.** *Le gouvernement fixe la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail des présidents, du président en chef et du président en chef adjoint. »*

« **117.1.** *Le gouvernement fixe les frais de déplacement et de séjour des membres des conseils de discipline nommés par le Conseil d'administration de l'ordre, qui sont à la charge de l'ordre. »*

Entrés en vigueur le 22 juillet dernier, ces articles laissent sous-entendre que la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail des membres désignés par le gouvernement, assujettis aux *Règles concernant la rémunération et les autres conditions de travail des titulaires d'un emploi supérieur*, ne seraient pas assumés par l'ordre professionnel. Toutefois, l'incertitude demeure quant au bien-fondé de cette interprétation, de sorte qu'on ne peut conclure qui, du gouvernement ou des ordres professionnels, assumera leur rémunération.

Cette question, à laquelle aucune réponse officielle n'a été fournie, prend une autre dimension à la lumière des modifications proposées au projet de loi n° 51. Quelle entité assumera les frais liés à la gestion des plaintes et à la tenue des enquêtes dont font l'objet les membres des conseils de discipline? Les frais associés aux plaintes formulées contre les présidents seront-ils à la charge du gouvernement et ceux découlant des plaintes à l'encontre des autres membres à la charge des ordres professionnels? Si tel est le cas, il faut selon nous se demander s'il est logique voire légitime de faire assumer par l'ensemble des membres de l'ordre, à même leur cotisation, les frais liés au traitement d'une plainte déontologique déposée contre un décideur exerçant des fonctions juridictionnelles.

Conclusion

Reposant sur des principes de célérité, de transparence et de saine administration de la justice disciplinaire, la réforme entreprise en 2013 était plus que souhaitable pour le système professionnel.

Force est cependant de constater que ces principes risquent d'être bafoués par les modifications proposées par le projet de loi n° 51. Non seulement soulèvent-elles de nombreuses interrogations quant à leur application, mais elles semblent laisser en suspens toute la question du traitement des plaintes formulées contre les membres autres que les présidents siégeant aux conseils de discipline. Nous croyons fermement que la coexistence de deux processus parallèles de traitement des plaintes nous expose à des risques d'incohérence décisionnelle, sans compter les embûches liées aux enquêtes menées par deux instances qui n'auront pas les mêmes pouvoirs et qui n'ont pas, dans leur essence même, les mêmes fonctions.

Avant de donner notre aval définitif aux mesures proposées, nous estimons souhaitable d'obtenir des réponses aux nombreuses questions portées ici à l'attention des parlementaires et du législateur.