



Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

**Mémoire du Protecteur du citoyen
présenté à la
Commission des institutions**

Sur le projet de loi n° 98
*Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions
et la gouvernance du système professionnel*

Québec, le 23 août 2016

La mission du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à un citoyen ou à un groupe de citoyens. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement d'une ou de plusieurs plaintes ou de sa propre initiative.

Le respect des citoyens et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse systémique de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans le meilleur intérêt des personnes concernées.

Le présent document est disponible en version électronique sur [notre site web](http://www.protecteurducitoyen.qc.ca) (<http://www.protecteurducitoyen.qc.ca>), section **Enquêtes et recommandations**, rubrique **Réactions aux projets de loi et de règlement**.

La forme masculine utilisée dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes.

© Protecteur du citoyen, 2016

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

Table des matières

Sigles	ii
Introduction.....	3
1 Le défi de la complémentarité des composantes du système professionnel	3
2 Le défi de la confiance	5
3 Deux recommandations pour renforcer la protection du public	9
Conclusion.....	12
Annexe : Liste des recommandations	13

Sigles

Commissaire :	Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles
DPCP :	Directeur des poursuites criminelles et pénales
Office :	Office des professions du Québec

Introduction

- 1 Le Protecteur du citoyen partage avec les ordres professionnels la préoccupation fondamentale d'assurer la protection du public.
- 2 Plus de 40 ans après l'adoption de la loi-cadre qu'est le *Code des professions*¹, le système professionnel est confronté à de nouveaux enjeux, dont le premier est celui de sauvegarder la confiance du public envers le système de justice disciplinaire. Il apparaît donc justifié que l'Office des professions du Québec (Office) soit proactif et vigilant à l'occasion d'une réforme du *Code des professions* qui vise notamment à renforcer ses pouvoirs de surveillance, de vérification et d'enquête.
- 3 Le Protecteur du citoyen est aussi d'avis qu'il faut accroître la protection du public et optimiser le fonctionnement des ordres professionnels. C'est pourquoi il souscrit généralement aux modifications au *Code des professions* proposées dans le projet de loi n° 98, *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*.
- 4 Le Protecteur du citoyen a analysé les modifications proposées visant à améliorer les pratiques de gouvernance et d'éthique au sein du système professionnel à la lumière de deux défis qui se posent aujourd'hui à ce système : celui d'assurer que chaque composante du système professionnel se complète et se renforce, et celui de susciter une confiance accrue envers le système de discipline et de justice professionnelle.

1 Le défi de la complémentarité des composantes du système professionnel

- 5 Le Protecteur du citoyen a déjà partagé quelques-unes de ses réflexions au sujet des défis contemporains qui se posent au système professionnel québécois lors d'un colloque organisé par le Conseil interprofessionnel du Québec en 2013². Le présent mémoire reprend et développe certains des éléments présentés à cette occasion. D'emblée, il postule que pour permettre au système professionnel québécois de continuer à évoluer et à s'adapter afin de mieux réaliser sa mission essentielle – la protection du public – son principal défi consiste à ce que chaque composante du système professionnel se complète et se renforce.
- 6 En ce sens, plusieurs mesures proposées dans le projet de loi n° 98 précisent les rôles de diverses composantes du système professionnel québécois et visent à perfectionner la gouvernance du système professionnel.
- 7 Notamment, en ce qui concerne le rôle et les pouvoirs de l'Office, deux propositions du projet de loi n° 98 constituent des avancées. Ce sont celles qui consistent à modifier les rapports entre l'Office et les ordres professionnels en précisant dans le *Code des professions*, d'une part, que les ordres devront désormais collaborer avec l'Office dans son rôle de

¹ *Code des professions*, RLRQ, c. C-26.

² 4^e Colloque du Forum des syndicats du Conseil interprofessionnel du Québec, 15 février 2013, Montréal : <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/a-propos/discours/4e-colloque-du-forum-des-syndics-du-conseil-interprofessionnel-du-quebec-1>.

surveillance et, d'autre part, que l'Office pourra exiger des mesures correctrices lorsque la protection du public le justifie³.

- 8 Le Protecteur du citoyen souscrit également à la proposition de permettre à un syndic d'un ordre professionnel, malgré son serment de confidentialité, d'échanger des renseignements ou des documents utiles avec les syndics d'autres ordres professionnels. Les éléments qui peuvent être communiqués sont circonscrits et la proposition prévoit explicitement l'exclusion d'échanges protégés par le secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client⁴. En conséquence, il s'agit d'une mesure qui devrait favoriser les impératifs d'efficacité de certaines enquêtes en renforçant la collaboration entre les ordres, et permettre au syndic d'informer un homologue de l'opportunité de procéder à des vérifications ou d'enquêter sur un sujet donné.
- 9 Les pouvoirs additionnels conférés à l'Office devraient permettre de renforcer ses capacités de détection et d'intervention de même que ses actions correctrices. L'absence de tels pouvoirs a, au fil du temps, empêché des interventions et des sanctions disciplinaires au sein de divers ordres professionnels. Celles-ci auraient pourtant été du plus grand intérêt pour la protection du public.
- 10 Par ailleurs, le projet de loi n° 98 propose de modifier la composition de l'Office, en faisant passer de 5 à 7 le nombre de ses membres et en réduisant de 10 à 5 ans la durée du mandat renouvelable du président⁵. Le Protecteur du citoyen note avec satisfaction que l'augmentation du nombre de membres de l'Office a pour effet d'ajouter un représentant du public au sein de l'instance centrale du système professionnel (les faisant passer de 1 à 2). La présence de représentants du public au sein des instances qui exercent les pouvoirs de surveillance et de contrôle est de nature, pourvu que ces représentants soient qualifiés, à améliorer la crédibilité des mécanismes qui visent la protection du public.
- 11 En matière d'éthique et de déontologie, deux propositions pertinentes sont incluses au projet de loi n° 98, soit l'imposition de formations obligatoires en éthique et en déontologie pour les candidats à la profession⁶ et l'obligation pour les administrateurs des conseils d'administration des ordres de suivre une formation sur le rôle d'un conseil d'administration⁷, notamment en matière de gouvernance et d'éthique.
- 12 Ces mesures participent d'une tendance observée ces dernières années, soit celle du resserrement de l'encadrement éthique et déontologique des différents rôles ou fonctions au sein du système professionnel. En effet, les membres de l'Office et l'ensemble des professionnels sont déjà soumis à un code de déontologie. De plus, le projet de loi n° 17, *Loi modifiant le Code des professions en matière de justice disciplinaire*, adopté en 2013⁸, prévoit l'imposition d'un code de déontologie aux présidents et membres des conseils de discipline. Le projet de loi n° 98 propose maintenant d'assujettir les administrateurs des ordres professionnels à des normes d'éthique et de déontologie distinctes⁹.
- 13 Par ailleurs, les propositions du projet de loi n° 98 qui concernent l'accès aux professions et la formation professionnelle continue sont également pertinentes parce qu'elles apportent une valeur ajoutée par rapport à la situation actuelle.

³ Projet de loi n° 98, art. 4, modifiant l'art. 12 du *Code des professions*.

⁴ Projet de loi n° 98, art. 63, al. 3, modifiant l'art. 124 du *Code des professions*.

⁵ Projet de loi n° 98, art. 1, modifiant l'art. 4 du *Code des professions*.

⁶ Projet de loi n° 98, art. 48 (3°), modifiant l'art. 94 du *Code des professions*.

⁷ Projet de loi n° 98, art. 29, introduisant l'art. 62.0.1 (4°) du *Code des professions*.

⁸ 2013, c. 12.

⁹ Projet de loi n° 98, art. 5, al. 2.

- 14 De fait, le projet propose un élargissement des pouvoirs du Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles (Commissaire)¹⁰. À ce jour, le Commissaire a le mandat de revoir et d'examiner uniquement les plaintes d'une personne contre un ordre professionnel en ce qui concerne le fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles¹¹. Le projet de loi n° 98 propose que le Commissaire puisse recevoir et examiner toute plainte d'une personne relative à l'admission à une profession, et vérifier le fonctionnement de tout processus ou activité relatif à l'admission à une profession¹².
- 15 Ainsi, les pouvoirs de vérification, d'enquête, de recommandation et d'avis du Commissaire seraient donc étendus aux ministères, aux organismes, aux établissements d'enseignement, ainsi qu'à toute personne impliquée à l'égard de l'admission à une profession. Le Protecteur du citoyen note que l'élargissement du champ de compétence du Commissaire est de nature à lui permettre d'avoir une vue d'ensemble sur le processus d'admission aux professions. Il exprime aussi l'attente que les nouveaux pouvoirs du Commissaire soient exercés avec rigueur et diligence et qu'ils lui permettent d'intervenir adéquatement auprès de tous les acteurs concernés, spécialement dans le cas des personnes issues de l'immigration, pour qui la réussite du parcours de formation et d'intégration socioprofessionnelle est un véritable défi.
- 16 En matière d'accès à la formation, le Commissaire sera chargé de suivre l'évolution et, le cas échéant, de faire des recommandations au Pôle de coordination pour l'accès à la formation professionnelle. Déjà en place, et présidé par le président de l'Office, ce pôle serait institutionnalisé par le projet de loi n° 98¹³. Sa fonction principale serait de dresser un état de situation de l'accès à la formation, d'identifier les problèmes et les enjeux liés à la formation et d'assurer la collaboration entre les ordres professionnels, les établissements d'enseignement et les ministères concernés, ainsi que de proposer des solutions aux problèmes identifiés¹⁴. Il pourrait en outre formuler des recommandations en matière d'accès à la formation à un ministère, un organisme, un ordre professionnel, un établissement d'enseignement ou à toute autre personne¹⁵. Le Protecteur du citoyen est d'avis que ces modifications constituent une avancée pour répondre au besoin continu des professionnels de parfaire leur formation et de moderniser leur pratique.

2 Le défi de la confiance

- 17 En 2013, lors du colloque du Forum des syndicats du Conseil interprofessionnel du Québec, le Protecteur du citoyen abordait de front la question de la crédibilité du processus disciplinaire, en soulignant que les citoyens perçoivent le système professionnel comme un « système fondamentalement corporatiste, fermé sur lui-même et à la limite secret, tout particulièrement dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle et des fonctions du syndic »¹⁶. Depuis, un sondage commandé par le Conseil est venu confirmer que seulement 10 % de la population croit que les ordres professionnels ont pour mission de protéger le

¹⁰ Projet de loi n° 98, art. 10 à 21.

¹¹ Art. 16.10 du *Code des professions*.

¹² Art. 16.10 du *Code des professions*, tel que modifié par l'art. 12 du projet de loi n° 98.

¹³ Art. 16.24 et suivants du *Code des professions*, introduits par l'art. 21 du projet de loi n° 98.

¹⁴ Art. 16.24 du *Code des professions*, introduit par l'art. 21 du projet de loi n° 98.

¹⁵ Art. 16.27 du *Code des professions*, introduit par l'art. 21 du projet de loi n° 98.

¹⁶ Précité, note 2.

public et non leurs membres¹⁷. L'Office note en plus que la confiance du public connaîtrait un léger déclin¹⁸.

- 18 En bref, le système professionnel québécois étant essentiellement fondé sur une autorégulation « des pairs par les pairs », se pose nécessairement pour lui le défi d'accroître et de susciter la confiance du public. De l'avis du Protecteur du citoyen, le rétablissement de cette confiance passe principalement par des mesures visant le processus disciplinaire. À cet égard, deux propositions du projet de loi n° 98 méritent une considération plus soutenue. Ce sont respectivement celle relative à la suspension ou à la limitation provisoire du droit d'exercer des activités professionnelles d'un membre d'un ordre et celle visant à accorder l'immunité disciplinaire à des lanceurs d'alerte. Ces deux dispositions constituent autant de pouvoirs additionnels accordés aux syndicats.

SUSPENSION OU LIMITATION PROVISOIRE DU DROIT D'EXERCICE

- 19 Le projet de loi n° 98 propose, à certaines conditions, d'attribuer aux syndicats le pouvoir de requérir la suspension ou la limitation provisoire du droit d'exercer des activités professionnelles d'un membre d'un ordre¹⁹.
- 20 Plus précisément, il est proposé qu'un syndic puisse, « lorsqu'une poursuite est intentée contre un professionnel pour une infraction punissable de cinq ans d'emprisonnement ou plus, requérir du conseil de discipline qu'il impose immédiatement à ce professionnel soit une suspension ou une limitation provisoire de son droit d'exercer des activités professionnelles ou d'utiliser le titre réservé aux membres de l'ordre, soit des conditions suivant lesquelles il pourra continuer d'exercer la profession ou d'utiliser le titre réservé aux membres de l'ordre »²⁰. De plus, le projet de loi prévoit que la requête du syndic soit instruite et décidée d'urgence et que l'ordonnance du conseil de discipline devienne exécutoire dès sa signification au professionnel concerné²¹.
- 21 Le projet de loi propose en somme une réaction du système de justice disciplinaire à une mise en accusation pour une infraction grave prétendument commise par un professionnel, dans l'attente de l'issue des procédures criminelles ou pénales. Le Protecteur du citoyen prend en considération que le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) n'intente une poursuite que lorsqu'il est raisonnablement convaincu de pouvoir établir la culpabilité.
- 22 Le *Code des professions* prévoit déjà que certains actes sont « dérogatoires à la dignité de la profession ». Les actes en question, notamment la collusion, la corruption, la malversation, l'abus de confiance ou le trafic d'influence²² sont évidemment de nature à miner la confiance du public. Une autre disposition du *Code des professions* prévoit que tout geste ou propos abusif à caractère sexuel commis par un professionnel constitue aussi un acte dérogatoire à la dignité de sa profession²³. En bref, les comportements graves de nature à nuire au bien-être d'un client ou d'un usager de services professionnels sont susceptibles d'entraîner des sanctions disciplinaires.

¹⁷ *Semaine des professionnels 2015. Sondage CROP : Confiance des Québécois envers les ordres professionnels*, Conseil interprofessionnel du Québec : <https://professions-quebec.org/publications/>.

¹⁸ *Sommaire du Plan stratégique 2015-2019* de l'Office des professions du Québec, p. 12.

¹⁹ Art. 122.0.1 du *Code des professions*, tel qu'introduit par l'art. 61 du projet de loi n° 98.

²⁰ *Idem*.

²¹ Art. 122.0.2 et 122.0.3 du *Code des professions*, introduits par l'art. 61 du projet de loi n° 98.

²² *Code des professions*, art. 59.1.1.

²³ *Code des professions*, art. 59.1.

- 23 Le Code des professions attribue déjà au conseil de discipline le pouvoir d'imposer à un professionnel « la limitation ou la suspension du droit d'exercer des activités professionnelles »²⁴, mais ces sanctions ne peuvent être imposées qu'à la suite d'un verdict de culpabilité à l'égard d'une infraction disciplinaire²⁵. Aussi, la possibilité introduite d'imposer une telle sanction de manière « préventive » à l'égard d'autres infractions graves doit fondamentalement faire l'objet d'un encadrement.
- 24 À ce sujet, le Protecteur du citoyen remarque qu'une première balise, essentielle, mais très large, est prévue dans le projet de loi n° 98, puisque le conseil de discipline ne pourra rendre une telle ordonnance que s'il juge que la protection du public l'exige. Une balise supplémentaire prévoit que, dans sa décision, le conseil de discipline devra tenir compte du lien entre l'infraction alléguée et l'exercice de la profession ou de l'atteinte à l'honneur ou à la dignité de la profession²⁶.
- 25 Le nouveau pouvoir de requérir la suspension ou la limitation provisoire accorde une grande part de discrétion aux acteurs principaux du système de justice disciplinaire. L'exercice raisonnable de ce pouvoir doit donc être fondé, notamment, sur l'indépendance du système de justice disciplinaire et sur l'équilibre entre le respect des droits des professionnels et la protection du public.
- 26 La question de fond, dans ce contexte, est la suivante : dans quelle mesure peut-on concilier la protection du public et les règles de justice naturelle applicables au processus disciplinaire? Tout bien considéré, le Protecteur du citoyen juge que les balises prévues au projet de loi n° 98 constituent un encadrement raisonnable au regard du critère de la protection du public. Cependant, il tient à formuler les trois remarques suivantes :
- ▶ Premièrement, le projet de loi n° 98 prévoit une variété de sanctions que pourra imposer le conseil de discipline à la suite d'une requête du syndic. Étant donné l'impact des sanctions prévues sur la carrière d'un professionnel, le Protecteur du citoyen est d'avis que le conseil devrait appliquer une gradation dans les sanctions et que la plus sévère, soit la suspension provisoire du droit d'exercice, ne devrait être envisagée que lorsque les moyens moins coercitifs (imposition de conditions à l'exercice de la profession ou limitation provisoire) seront jugés insuffisants.
 - ▶ Deuxièmement, le nouveau pouvoir discrétionnaire d'imposer des sanctions provisoires par procédure accélérée est d'une grande importance et justifie à lui seul un encadrement déontologique spécifique pour les acteurs qui l'exercent. À cet égard, le Protecteur du citoyen note que la dernière modification au Code des professions²⁷, en 2015, aura pour effet, lorsqu'elle sera en vigueur, d'assujettir les présidents des conseils de discipline à la compétence du Conseil de la justice administrative quant à l'application d'un code de déontologie qui leur est

²⁴ Code des professions, art. 156, al. 1 (g).

²⁵ Code des professions, art. 156, al. 1. Le Protecteur du citoyen note par ailleurs qu'une mesure similaire est en vigueur depuis 2012 dans la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (RLRQ c. E-2.2, art. 312.1) : « La Cour supérieure peut, sur demande, si elle l'estime justifié dans l'intérêt public, déclarer provisoirement incapable d'exercer toute fonction liée à sa charge le membre du conseil de la municipalité qui fait l'objet d'une poursuite intentée pour une infraction à une loi du Parlement du Québec ou du Canada et punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus [...] ».

²⁶ Art. 122.0.3 du Code des professions, introduit par l'art. 61 du projet de loi n° 98.

²⁷ 2015, c. 26, Loi visant notamment à rendre l'administration de la justice plus efficace et les amendes aux mineurs plus dissuasives (Projet de loi n° 51).

propre²⁸. Quant aux syndicats, ils ne sont assujettis à aucun encadrement déontologique distinct relatif à leurs fonctions, ce qui fait l'objet d'une recommandation dans le présent mémoire²⁹.

- ▶ Troisièmement, en référence aux délais importants que connaît le système de justice, le Protecteur du citoyen est aussi d'avis que l'application de l'une ou l'autre des sanctions provisoires prévues au projet de loi n° 98 est de nature à amenuiser l'intérêt, pour les professionnels accusés, de recourir à des mesures dilatoires ayant pour but de retarder le processus judiciaire. En ce sens, la proposition à l'étude concourt à l'atteinte de l'objectif de renforcement de la protection du public et de l'efficacité du système de justice disciplinaire, et le Protecteur du citoyen y souscrit. Il souligne toutefois que cette mesure ne saurait suffire, à elle seule, à diminuer les longs délais associés à la justice disciplinaire. Conséquemment, il conviendra de mettre en œuvre d'autres mesures pour favoriser la célérité de la justice disciplinaire³⁰.

IMMUNITÉ DISCIPLINAIRE POUR LES LANCEURS D'ALERTE

- 27 L'autre pouvoir qui serait conféré aux syndicats des ordres professionnels serait celui d'accorder une immunité contre toute plainte disciplinaire à un professionnel qui, ayant participé à une infraction, divulguerait des informations concernant un acte professionnel répréhensible. Le projet de loi n° 98 propose en effet que « Lorsque la personne qui a transmis au syndic une information selon laquelle un professionnel a commis une infraction est elle-même un professionnel ayant participé à l'infraction, un syndic peut, s'il estime que les circonstances le justifient, lui accorder une immunité contre toute plainte devant le conseil de discipline à l'égard des faits en lien avec la perpétration de l'infraction »³¹.
- 28 Le Protecteur du citoyen est particulièrement sensible aux enjeux liés à la protection des lanceurs d'alerte, étant donné le rôle qu'il pourrait être appelé à jouer dans le traitement des divulgations d'actes répréhensibles, selon les dispositions prévues au projet de loi n° 87³², à l'étude.
- 29 Le pouvoir d'accorder une immunité est un pouvoir considérable. Le Protecteur du citoyen est toutefois d'avis que celui-ci serait circonscrit de façon suffisante au projet de loi n° 98. L'immunité serait accordée à des professionnels délateurs impliqués dans une infraction uniquement contre toute plainte qui relève du conseil de discipline, et ce, à l'égard des mêmes faits.
- 30 Respectant l'indépendance des syndicats de tous les ordres professionnels, le projet de loi n° 98 encadre le pouvoir discrétionnaire qui leur est accordé. À cet égard, le Protecteur du citoyen note avec satisfaction qu'un ensemble de critères comprenant au premier chef la protection du public a été prévu au projet de loi et que ces critères sont non exhaustifs.
- 31 Ainsi, avant d'accorder l'immunité, un syndic devra tenir compte « notamment de la protection du public, de l'importance de maintenir sa confiance envers les membres de l'ordre, de la nature et de la gravité de l'infraction, de l'importance des faits allégués pour

²⁸ *Code des professions*, art. 115.1, tel qu'introduit par la *Loi visant notamment à rendre l'administration de la justice plus efficace et les amendes aux mineurs plus dissuasives*, 2015, c. 26, art. 20. Cet article n'est pas en vigueur au moment d'écrire le présent mémoire.

²⁹ Voir la recommandation 1 du Protecteur du citoyen, à la section 3 du présent mémoire.

³⁰ Le Protecteur du citoyen a pris acte des mesures d'encadrement apportées au *Code des professions* en 2013 par la sanction du projet de loi n° 17, *Loi modifiant le Code des professions en matière de justice disciplinaire*, et visant à favoriser la célérité du processus décisionnel tant des syndicats que des conseils de discipline.

³¹ Art. 123.9, al. 1 du *Code des professions*, introduit par l'art. 62 du projet de loi n° 98.

³² Projet de loi n° 87, *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*.

la conduite de l'enquête et de leur fiabilité, de la collaboration du professionnel au cours de l'enquête ainsi que de l'étendue de la participation du professionnel à l'infraction »³³. Aux yeux du Protecteur du citoyen, ces critères apparaissent raisonnables et suffisants pour contribuer à renforcer la protection du public.

- 32 Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a analysé cette disposition du projet de loi n° 98 en tenant compte d'une mesure similaire proposée dans le projet de loi n° 107³⁴, aussi à l'étude. Pour lutter plus efficacement contre la corruption, le projet de loi n° 107 propose entre autres que le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) puisse accorder des immunités de poursuite à des témoins collaborateurs. Ce nouveau pouvoir du DPCP inclurait notamment la possibilité de « mettre fin [...] à l'instruction d'une plainte portée à l'endroit de ce témoin devant un conseil de discipline d'un ordre professionnel »³⁵. Il est aussi prévu que « Dans le cas de l'instruction d'une plainte portée devant un conseil de discipline, le [DPCP] doit, pour y mettre fin, notifier un avis à cet effet au plaignant et au secrétaire du conseil de discipline »³⁶. Lues ensemble, les dispositions des projets de loi n° 98 et n° 107 semblent donner prépondérance à la décision du DPCP, indépendamment de la volonté du syndic. Dans quelle mesure le DPCP tiendra-t-il aussi compte des critères que retient le syndic, le premier étant celui de la protection du public? Tout en étant conscient des impératifs du processus législatif et de l'étude indépendante de ces projets de loi, le Protecteur du citoyen s'interroge quant à la cohérence et aux arrimages nécessaires entre les dispositions afin d'éviter de potentiels effets indésirables. Cet enjeu fait aussi l'objet de ses réflexions entourant l'examen du projet de loi n° 107.

3 Deux recommandations pour renforcer la protection du public

- 33 Le Protecteur du citoyen recommande à la Commission d'introduire des mesures complémentaires à celles prévues au projet de loi n° 98 qui, à son avis, pourraient contribuer à parfaire le système professionnel québécois. Ces mesures concernent spécifiquement les syndicats des ordres professionnels.

ENCADREMENT DÉONTOLOGIQUE DES SYNDICATS DES ORDRES PROFESSIONNELS

- 34 L'étendue de la relation entre les syndicats et le public est importante : chaque année, de 8 000 à 10 000 dossiers d'enquête sont ouverts par les syndicats de tous les ordres confondus. Le Protecteur du citoyen a calculé que plus de 95 % de ces enquêtes ne mènent pas au dépôt d'une plainte devant les conseils de discipline³⁷. En menant des enquêtes tant auprès des utilisateurs des services professionnels que de leurs pairs, les syndicats se situent donc à l'interface du système professionnel et du public. En outre, à titre de poursuivants, c'est à eux que revient la décision de porter ou non des plaintes disciplinaires à la suite de signalements faits à l'endroit de leurs pairs.

³³ Art. 123.9, al. 2 du *Code des professions*, introduit par l'art. 62 du projet de loi n° 98.

³⁴ 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*.

³⁵ Art. 24.1 de la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, RLRQ, c. D-9.1.1, introduit par l'art. 38 du projet de loi n° 107.

³⁶ Art. 24.2 de la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, RLRQ, c. D-9.1.1, introduit par l'art. 38 du projet de loi n° 107.

³⁷ Selon les données du *Rapport annuel de gestion 2014-2015* de l'Office des professions du Québec, p. 62.

- 35 Les syndicats des ordres professionnels doivent en tout temps jouir de l'indépendance nécessaire pour exercer leur mandat particulier. Ils sont des acteurs dont le rôle est déterminant pour renforcer la confiance du public envers le système professionnel. Étant membres de leur ordre professionnel, ils sont assujettis au code de déontologie de leur profession. Le Protecteur du citoyen constate toutefois qu'aucune norme déontologique particulière ne couvre les aspects de la fonction de syndic. Pour les raisons expliquées ci-après, il est d'avis que les syndicats devraient être assujettis à des normes d'éthique et de déontologie qui leur sont propres.
- 36 Un encadrement déontologique pour les syndicats est d'abord justifié par le fait que le projet de loi n° 98 leur confie, outre les pouvoirs importants dont ils disposent déjà, deux pouvoirs additionnels, soit celui d'accorder une immunité aux lanceurs d'alerte et celui de requérir la suspension ou la limitation provisoire du droit d'exercice d'un professionnel accusé d'une infraction grave. Aussi, la dimension préventive de la protection du public requiert une gestion en amont des risques de préjudices. Enfin, l'encadrement proposé s'inscrit dans la tendance du système professionnel à resserrer l'encadrement déontologique des acteurs qui y exercent une fonction autre que celles strictement liées à l'exercice d'une profession. Rappelons que le projet de loi n° 17, sanctionné en 2013, a prévu l'imposition d'un code de déontologie à l'ensemble des présidents et des membres des conseils de discipline des ordres professionnels³⁸. Quant au projet de loi n° 98, il propose similairement d'assujettir les administrateurs de tous les ordres professionnels à des normes déontologiques distinctes.
- 37 Le Protecteur du citoyen est également d'avis qu'en vertu de son rôle de surveillance des ordres professionnels³⁹, l'Office constitue l'instance la mieux placée pour assurer le respect d'un code de déontologie applicable aux syndicats. Le projet de loi n° 98 propose d'ailleurs de préciser davantage la fonction de surveillance de l'Office en ajoutant à la description de son mandat que celui-ci peut, s'il l'estime nécessaire pour assurer la protection du public « requérir d'un ordre qu'il [...] se soumette à toute [...] mesure qu'il détermine, dont des mesures de surveillance et d'accompagnement »⁴⁰.
- 38 En conséquence, le Protecteur du citoyen formule la recommandation suivante.

Recommandation :

Concernant des normes d'éthique et de déontologie applicables aux syndicats des ordres professionnels.

Considérant :

Que les syndicats des ordres professionnels disposent d'une grande indépendance et de pouvoirs importants;

Que les pouvoirs additionnels confiés aux syndicats des ordres professionnels par le projet de loi n° 98 sont liés à la protection du public;

Que le *Code des professions* prévoit depuis 2013 que les présidents et membres des conseils de discipline soient assujettis à un code de déontologie et que le projet de

³⁸ 2013, c. 12, art. 5, introduisant l'article 117.2 du *Code des professions*. À ce jour, le code de déontologie prévu par cette disposition n'a pas encore été adopté par le gouvernement.

³⁹ RLRQ, c. C-26, art. 12, al. 1 : « L'Office a pour fonction de veiller à ce que chaque ordre assure la protection du public ».

⁴⁰ Projet de loi n° 98, art. 4 (3°), modifiant l'article 12 du *Code des professions*.

loi n° 98 propose d'assujettir les administrateurs des ordres professionnels à des normes d'éthique et de déontologie distinctes;

Que la protection du public doit comprendre une dimension préventive;

Que l'Office des professions du Québec a un rôle de surveillance des ordres professionnels.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que le projet de loi n° 98 soit amendé de façon à prévoir que l'Office des professions du Québec détermine les normes d'éthique et de déontologie particulières applicables aux membres des bureaux des syndicats des ordres professionnels et qu'il soit désigné comme l'autorité chargée d'enquêter et d'imposer les sanctions appropriées en cas de contravention à ces normes.

NORMALISATION DES DÉLAIS DE PRESCRIPTION DE CERTAINES POURSUITES PÉNALES

- 39 L'article 189.1 du *Code des professions* prévoit qu'un ordre professionnel peut « tenter une poursuite pénale pour une infraction à l'article 187.18 ou 188.2.1 »⁴¹. Les infractions en question sont principalement celles qualifiées d'actes dérogatoires à la dignité de la profession, c'est-à-dire des actes impliquant de la collusion, de la corruption, de la malversation, de l'abus de confiance ou du trafic d'influence.
- 40 Donnant suite à la recommandation n° 37 du rapport de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, le projet de loi n° 98 propose de modifier le *Code des professions* afin de fixer des délais de prescription pour de telles infractions. La modification proposée prévoit que : « La poursuite se prescrit par trois ans depuis la date de la connaissance par le poursuivant de la perpétration de l'infraction. Toutefois, aucune poursuite ne peut être intentée s'il s'est écoulé sept ans depuis la date de la perpétration de l'infraction »⁴².
- 41 Ces délais de prescription concordent avec ceux inclus dans plusieurs projets de loi contemporains⁴³. Le calibrage de ces délais apparaît adéquat puisque, d'une part, la loi octroierait aux ordres professionnels des délais suffisants afin d'intenter des poursuites pénales contre toutes les infractions prévues à l'article visé, et que, d'autre part, ceux-ci ne contribueraient pas à l'accroissement indu des délais du système de justice disciplinaire. Le Protecteur du citoyen souscrit donc à la modification proposée.
- 42 Il note cependant que les délais de prescription diffèrent pour les poursuites que peuvent intenter les ordres professionnels à l'égard des infractions qui sont prévues à l'article 189.0.1 du *Code des professions* et qui ont principalement trait à l'exercice illégal d'une profession et à l'usurpation d'un titre réservé aux membres d'un ordre professionnel. Pour ces infractions, elles aussi liées à la protection du public, il est prévu qu'une poursuite pénale « se prescrit par un an depuis la date de la connaissance par le poursuivant de la

⁴¹ *Code des professions*, art. 189.1.

⁴² Projet de loi n° 98, art. 74, modifiant l'art. 189.1 du *Code des professions*.

⁴³ Notamment les projets 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* et n° 108, *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*.

perpétration de l'infraction. Toutefois, aucune poursuite ne peut être intentée s'il s'est écoulé plus de cinq ans depuis la date de l'infraction »⁴⁴.

43 De l'avis du Protecteur du citoyen, il importe que les mêmes délais de prescription soient appliqués uniformément à toutes les infractions liées à la protection du public. Une telle uniformisation éviterait qu'un ordre professionnel donné ne manque de temps, après la connaissance de la perpétration d'une infraction, pour étayer un dossier et tenter une poursuite pénale.

44 En conséquence, le Protecteur du citoyen formule la recommandation suivante.

Recommandation :

Concernant les délais de prescription de certaines poursuites pénales.

Considérant :

Que le projet de loi n° 98 propose de fixer les délais de prescription pour les actes dérogatoires à la dignité de la profession;

Que l'exercice illégal d'une profession et l'usurpation d'un titre réservé aux membres d'un ordre professionnel sont des infractions liées à la protection du public;

Que l'uniformisation de l'ensemble des délais de prescription prévus au chapitre VII (Dispositions pénales) du *Code des professions* assurerait une meilleure protection du public;

Que plusieurs projets de loi contemporains prévoient qu'une poursuite pénale se prescrit par trois ans depuis la date de la connaissance par le poursuivant de la perpétration de l'infraction et qu'aucune poursuite ne peut être intentée s'il s'est écoulé sept ans depuis la date de cette perpétration.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 Que le projet de loi n° 98 soit amendé de façon à ce que les délais de prescription soient fixés uniformément pour l'ensemble des infractions prévues au chapitre VII (Dispositions pénales) et que, pour toute infraction, une poursuite pénale se prescrive par trois ans depuis la date de la connaissance par le poursuivant de la perpétration de l'infraction et qu'aucune poursuite ne puisse être intentée s'il s'est écoulé sept ans depuis la date de la perpétration de l'infraction.

Conclusion

45 Le Protecteur du citoyen souscrit généralement aux modifications qui sont proposées au *Code des professions* par le projet de loi n° 98 et qui visent à accroître l'efficacité de l'Office des professions du Québec et la capacité des ordres professionnels d'assurer la protection du public.

46 Le Protecteur du citoyen formule deux recommandations qui, à son avis, sont de nature à améliorer l'atteinte de l'objectif fondamental du projet de loi, soit de renforcer la gouvernance du système professionnel afin d'assurer une protection accrue du public.

⁴⁴ RLRQ, c. C-26, art. 189.0.1.

Annexe : Liste des recommandations

Recommandation :

Concernant des normes d'éthique et de déontologie applicables aux syndicats des ordres professionnels.

Considérant :

Que les syndicats des ordres professionnels disposent d'une grande indépendance et de pouvoirs importants;

Que les pouvoirs additionnels confiés aux syndicats des ordres professionnels par le projet de loi n° 98 sont liés à la protection du public;

Que le *Code des professions* prévoit depuis 2013 que les présidents et les membres des conseils de discipline soient assujettis à un code de déontologie et que le projet de loi n° 98 propose d'assujettir les administrateurs des ordres professionnels à des normes d'éthique et de déontologie distinctes;

Que la protection du public doit comprendre une dimension préventive;

Que l'Office des professions du Québec a un rôle de surveillance des ordres professionnels.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que le projet de loi n° 98 soit amendé de façon à prévoir que l'Office des professions du Québec détermine les normes d'éthique et de déontologie particulières applicables aux membres des bureaux des syndicats des ordres professionnels et qu'il soit désigné comme l'autorité chargée d'enquêter et d'imposer les sanctions appropriées en cas de contravention à ces normes.

Recommandation :

Concernant les délais de prescription de certaines poursuites pénales.

Considérant :

Que le projet de loi n° 98 propose de fixer les délais de prescription pour les actes dérogatoires à la dignité de la profession;

Que l'exercice illégal d'une profession et l'usurpation d'un titre réservé aux membres d'un ordre professionnel sont des infractions liées à la protection du public;

Que l'uniformisation de l'ensemble des délais de prescription prévus au chapitre VII (Dispositions pénales) du *Code des professions* assurerait une meilleure protection du public;

Que plusieurs projets de loi contemporains prévoient qu'une poursuite pénale se prescrit par trois ans depuis la date de la connaissance par le poursuivant de la perpétration de l'infraction et qu'aucune poursuite ne peut être intentée s'il s'est écoulé sept ans depuis la date de cette perpétration.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 Que le projet de loi no 98 soit amendé de façon à ce que les délais de prescription soient fixés uniformément pour l'ensemble des infractions prévues au chapitre VII (Dispositions pénales) et que, pour toute infraction, une poursuite pénale se prescrive par trois ans depuis la date de la connaissance par le poursuivant de la perpétration de l'infraction et qu'aucune poursuite ne puisse être intentée s'il s'est écoulé sept ans depuis la date de la perpétration de l'infraction.

www.protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
525, boul. René-Lévesque Est
Bureau 1.25
Québec (Québec) G1R 5Y4
Téléphone : **418 643-2688**

Bureau de Montréal
1080, côte du Beaver Hall
10^e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : **514 873-2032**

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**

Télécopieur : **1 866 902-7130**

Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca