

CONSULTATION
SUR LE PROJET
DE LOI N^o 98

**Loi modifiant diverses lois
concernant principalement
l'admission aux professions
et la gouvernance du système
professionnel**



ORDRE DES
ARCHITECTES
DU QUÉBEC

Mémoire remis à la
Commission des
institutions

Août 2016

Un environnement bâti de qualité, ça profite à tous.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'OAQ

L'Ordre des architectes du Québec (OAQ) a pour mission d'assurer la protection du public. À cette fin, il contrôle l'accès à la profession d'architecte et en régit l'exercice au Québec.

Dans le cadre de son mandat, l'OAQ s'intéresse à toute question qui est d'intérêt pour la profession ou qui est de nature à influencer sur la qualité de l'architecture et du cadre bâti.

L'OAQ compte à ce jour 3802 membres et 999 stagiaires en architecture. Le 11 mai dernier, la ministre de la Justice, Stéphanie Vallée, a déposé le projet de loi n° 98, Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel. Celui-ci fait suite aux recommandations de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, ou commission Charbonneau.





MISE EN CONTEXTE

Précisons que ce n'est pas la première fois que l'OAQ se prononce sur ces sujets. En effet, l'OAQ est intervenu devant la commission Charbonneau et a déposé un mémoire intitulé *Promouvoir*

*l'intégrité*¹ en juin 2014. Il y recommandait notamment que les outils et les ressources des ordres professionnels soient renforcés et mieux adaptés à leur mission de protection du public.

L'OAQ reconnaissait toutefois que la Loi modifiant le Code des professions en matière de justice disciplinaire, entrée en vigueur en 2013, constituait un progrès. Il avait d'ailleurs appuyé son adoption en diffusant un communiqué intitulé *Projet de loi sur la justice professionnelle: un premier pas prometteur*².

Dans ces deux documents, l'OAQ estimait que la réflexion sur le système professionnel québécois devait se poursuivre. En effet, lors de sa création en 1974, ce système constituait un pas en avant pour la protection du public. S'il a bien servi les intérêts de ce dernier depuis, il a par contre peu évolué, alors que les pratiques professionnelles ont beaucoup changé. Il fallait donc poursuivre sa modernisation.

L'Ordre préconisait, par exemple, des modifications en ce qui concerne la gouvernance. Il renchérisait également sur les propos tenus le 15 février 2013 par la protectrice du citoyen, Raymonde Saint-Germain, qui souhaitait entre autres que « les ordres professionnels accordent à des représentants citoyens une place davantage significative dans leur administration ». Il nous semblait en effet nécessaire que soient mises en place des mesures visant à renforcer le lien de confiance et le respect du public envers les ordres professionnels.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le présent mémoire et notre intervention devant la Commission des institutions qui étudie le projet de loi n° 98.

¹ https://www.oaq.com/fileadmin/Fichiers/Publications_OAQ/Memoires_Pprises_position/OAQ-Promouvoir_l_inte_grite_.pdf

² https://www.oaq.com/fileadmin/Fichiers/Publications_OAQ/Communique/Projet_loi_17_2013-03-13.pdf



INTRODUCTION

L'OAQ appuie le projet de loi 98 en ce qu'il apporte des améliorations notables au fonctionnement du système professionnel. Son adoption serait un pas dans la bonne direction en ce qui concerne l'amélioration du fonctionnement des ordres. L'OAQ souscrit pleinement aux objectifs poursuivis. Nous nous réjouissons donc de pouvoir nous exprimer.

Le présent mémoire se divise en deux parties. La première se concentre sur les articles qui nous semblent pouvoir être améliorés. La seconde aborde certains thèmes de façon plus générale, quoique toujours en lien avec le projet de loi et le système professionnel. Elle propose aussi des idées pour aller plus loin en matière de modernisation du système professionnel.

Les numéros indiqués plus bas font référence aux articles du Code des professions modifiés par le projet de loi.



PARTIE 1

ARTICLES SUSCITANT DES COMMENTAIRES

4. Le président et le vice-président de l'Office sont nommés pour des mandats d'une durée maximale de cinq ans au lieu de dix.

L'OAQ est d'accord avec cette réduction de terme. Nous voyons là une façon d'accorder une indépendance accrue au président et au vice-président de l'Office par rapport aux ordres professionnels. Bien entendu, il faudra s'assurer par ailleurs d'éviter les nominations partisans par le gouvernement.

14. L'Office des professions pourrait enquêter sur un ordre professionnel de sa propre initiative.

L'OAQ est d'accord avec cette modification. Il importe de réduire les délais de traitement et d'éviter les considérations politiques lorsqu'une enquête est nécessaire.

16.9 à 16.23. Le commissaire aux plaintes voit son rôle élargi en devenant un « commissaire à l'admission aux professions ». À ce titre, il aura le mandat de vérifier le fonctionnement de tout processus ou activité relatif à l'admission à une profession, incluant le stage et l'examen.

L'OAQ s'inquiète de ce changement. Nous comprenons mal l'objectif d'une telle disposition ou en quoi elle servirait mieux l'intérêt public.

Les conditions d'admission à une profession (formation, stage et examens) sont fixées par la loi et la réglementation applicable. Ces conditions font l'objet d'un encadrement strict, défini par :

- la loi professionnelle;
- le règlement du gouvernement sur les diplômes qui donnent accès à une profession;
- la réglementation de l'ordre professionnel sur les autres conditions et modalités de délivrance des permis et sur les normes d'équivalence, qui font aussi l'objet d'une approbation de l'Office des professions.

Nous en concluons que le mandat élargi serait source de plus de lourdeurs administratives et de doublages au sein même de l'Office des professions, dont les pouvoirs seraient accrus.

L'OAQ estime donc que le commissaire aux plaintes doit être maintenu. Par contre, selon nous, ses pouvoirs seraient positivement renforcés si ses avis étaient décisionnels et non consultatifs. Ce changement serait, à notre avis, plus simple et plus efficace pour la protection du public.

16.24 à 16.26. Un pôle de coordination pour l'accès à la formation est créé afin d'assurer l'accès à la formation nécessaire à la délivrance d'un permis d'un ordre professionnel.

Nous nous interrogeons quant à cette mesure. L'objectif est louable, mais il semble que ce pôle de coordination existe déjà et qu'il ne donne pas de résultats concrets, selon le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ).



GOUVERNANCE DES ORDRES: GÉNÉRALITÉS

D e manière générale et dans la mesure du possible, les règles de gouvernance des ordres devraient être harmonisées. En effet, les règles concernant la composition des conseils d'administration, les modalités d'élection et les assemblées générales ne devraient pas tant se différencier d'un ordre à l'autre. Actuellement, chacun des 46 ordres doit adopter ses propres règlements et politiques en matière de gouvernance, ce qui engendre des coûts et des lourdeurs administratives, à l'Office des professions notamment, pour des questions qui ne sont pas en lien direct avec la protection du public.

Bien entendu, une telle harmonisation des règles de gouvernance devrait viser l'optimisation des conseils d'administration et du fonctionnement général des ordres en fonction des principes de gouvernance généralement reconnus, lesquels tendent à réduire le nombre d'administrateurs pour favoriser l'efficacité et le développement de l'expertise au sein des conseils.

Nous comprenons que le législateur cherche à inciter les ordres à adopter de meilleures pratiques à cet égard. Cependant, leur laisser le choix d'amorcer ou non les chantiers pertinents et d'investir les ressources nécessaires à l'actualisation de leur structure nous paraît insuffisant pour mettre en branle les changements qui s'imposent dans l'ensemble du système professionnel.



PLUS PARTICULIÈREMENT

61. Il est proposé que le nombre de membres d'un conseil d'administration (CA) soit entre 8 et 15, chiffre institué par règlement de l'ordre.

À cet égard aussi, le projet constitue un pas dans la bonne direction. Il invite les ordres à réduire la taille de leur CA à l'intérieur des paramètres prescrits. Cependant, selon nous, laisser aux CA des ordres professionnels la décision de réduire ou non le nombre de leurs administrateurs débouchera sur le statu quo dans les organisations où les paramètres fixés par le Code sont déjà respectés.

Il nous semble que le système professionnel gagnerait en simplicité si un nombre d'administrateurs précis était prescrit par le Code.

Ce nombre pourrait varier en fonction de la taille de l'ordre. Néanmoins, on observe que le travail et les responsabilités d'un conseil d'administration demeurent sensiblement les mêmes qu'un ordre ait beaucoup de membres ou qu'il en ait peu, tous les ordres étant tenus aux mêmes obligations. Une fois ce nombre d'administrateurs déterminé, les ordres agirait en conséquence.

Selon les données de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, la taille médiane des conseils d'administration est de 10 personnes³. Un conseil d'administration qui regroupe plus de 12 administrateurs est considéré comme trop grand et nécessite pratiquement la constitution d'un comité exécutif, ce qui devient contre-productif. L'Ordre en conclut que le législateur devrait affirmer de façon plus claire sa volonté de réduire la taille des conseils d'administration. Le nombre minimal pourrait ainsi passer de 8 à 5 et le nombre maximal, de 15 à 12.

63. Le président et les administrateurs sont élus pour des mandats durant au moins deux ans, mais n'excédant pas quatre ans. Ils sont rééligibles, sauf s'ils ont accompli le nombre maximal de mandats consécutifs que peut déterminer l'ordre dans ce même règlement.

L'intention du législateur nous semble à la fois légitime et louable : assurer un renouvellement des administrateurs au CA afin de favoriser leur indépendance. D'ailleurs, l'Office des professions applique ce principe aux administrateurs issus du public en limitant à deux le nombre de mandats qu'ils peuvent accepter au sein du conseil d'administration d'un ordre professionnel.

Si le législateur souhaite atteindre un objectif précis dans ce domaine, il y aurait lieu de fixer des paramètres clairs dans le Code. Il nous semble, en effet, que les règles de gouvernance des sociétés devraient tendre à s'appliquer uniformément à tous les ordres, vu le caractère généralisé des principes de saine gouvernance.

Limiter à deux le nombre de mandats que peut exercer un président nous semble un principe raisonnable de bonne gouvernance permettant d'assurer son indépendance.

³ Source: *Pratiques et tendances des conseils d'administration au Québec*, 2015, https://igopp.org/wp-content/uploads/2015/09/IGOPP_Publication_SpencerStuart_QC_FR_WEB.pdf



76.1. L'OAQ est d'accord avec l'obligation pour le CA de comporter en tout temps un administrateur inscrit depuis moins de 10 ans au tableau de l'Ordre.

Cependant, comme l'objectif est de rajeunir le CA, l'âge serait sans doute un critère plus approprié que le nombre d'années d'inscription. On pourrait par exemple obliger les ordres à nommer un administrateur de moins de 40 ans.

78. L'Ordre est d'accord avec le fait d'augmenter le nombre d'administrateurs issus du public. Dans son ensemble, le projet de loi semble viser un seuil minimal de 25 % d'administrateurs issus du public. Dans certains cas, il prévoit même un pourcentage de 30 %. Si le législateur souhaite un nombre supérieur pour tendre vers un meilleur équilibre, ce nombre devrait être fixé dans le Code des professions.

À ce sujet, rappelons que l'OAQ a appuyé à plusieurs reprises les recommandations de la protectrice du citoyen, citée au début du présent mémoire.

Il nous semble en effet qu'une présence plus importante du public au sein des instances des ordres ne pourrait que favoriser leur recentrage sur leur mandat de protection du public. Elle permettrait également de « dépolitiser » l'appareil et d'attirer plus d'administrateurs moins intéressés par le jeu politique.

Par contre, nous constatons deux contradictions dans le projet de loi. D'une part, l'article 61 précise que le nombre d'administrateurs d'un ordre ne doit pas dépasser 15, alors que l'article 78, au troisième alinéa, indique une possibilité de 17. D'autre part, alors qu'on semble viser une proportion d'au moins 25 % d'administrateurs issus du public, il serait malgré tout possible de s'en tenir à un pourcentage moindre, par exemple 4 représentants du public sur 17 administrateurs.

79.1, 87, 87.1. Instauration d'un code d'éthique et de déontologie des administrateurs.

Nous trouvons que l'intention est louable. Nous appuyons le principe d'instaurer un tel code au sein des ordres.

Cependant, ici encore, les moyens pour atteindre l'objectif d'une meilleure éthique nous paraissent des sources de lourdeurs administratives et de retards de mise en œuvre. Vu l'application générale des principes en la matière, pourquoi obliger l'adoption de 46 codes d'éthique et de déontologie? En quoi les principes en la matière seraient-ils différents d'un ordre professionnel à l'autre?

Puisque l'Office des professions définit par règlement les normes d'éthique et de déontologie applicables aux administrateurs, pourquoi ce règlement ne deviendrait-il pas le code d'éthique applicable à tous les administrateurs d'ordres professionnels, quels qu'ils soient?

Une question nous semble plus importante encore: comment veiller à la bonne application de ces codes?

Quel organisme ou quel comité serait chargé d'enquêter sur un ordre et de le sanctionner? Des administrateurs ou des employés de cet ordre? Une telle solution serait source de conflits d'intérêts ou, à tout le moins, de manque d'indépendance.

Il est bien que le président d'un ordre joue un rôle particulier à cet égard et soit responsable de veiller au respect des normes d'éthique et de déontologie des administrateurs, mais cela ne peut suffire. ►



Qu'arrive-t-il, par exemple, si le président lui-même ne respecte pas les règles d'éthique? Ne serait-il pas pertinent de prévoir une disposition à cet effet dans le code?

L'OAQ n'a pas de recommandation précise à formuler quant à cet aspect, mais il nous semble qu'il faudrait prévoir une instance dont les membres seraient pleinement compétents et indépendants pour procéder aux enquêtes et rendre les décisions nécessaires. À défaut de quoi, la disposition 87.1 pourrait reposer sur la bonne volonté de tout un chacun.

96.1. Les ordres professionnels pourront continuer de maintenir des comités exécutifs. Cette possibilité étonne l'OAQ, alors que les saines pratiques de gouvernance vont plutôt dans le sens de l'abolition de cette instance, jumelée à la réduction du nombre de membres du CA. Ce dernier, en étant de taille plus réduite, peut accomplir l'ensemble de ses responsabilités de manière optimale en étant accompagné de quelques comités experts, notamment en matière de gouvernance et d'audit.

Le projet de loi pourrait donc être plus clair à cet égard.

122.0.1 à 122.0.5. L'OAQ est favorable à des dispositions permettant de radier provisoirement un membre ou de limiter l'exercice de sa profession durant une enquête du syndic ou en attendant une décision du conseil de discipline en cas d'infractions graves. C'est une question de protection du public! Toutefois, à l'instar du Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ), nous avons des réserves sur le texte présenté en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux et de la présomption d'innocence. Le texte soulève aussi des questionnements quant à l'application concrète de ces mesures, dont l'utilisation devrait, à tout le moins, être mieux balisée.

123.9. L'OAQ est d'accord avec l'immunité proposée pour les lanceurs d'alerte. Toutefois, comme le recommande le CIQ, nous pensons qu'il est essentiel que les différents textes de loi qui visent à les protéger soient harmonisés et qu'une réflexion globale soit entreprise sur cet enjeu. Une telle immunité devrait aller au-delà de l'absence de sanctions disciplinaires et intégrer, entre autres, une protection contre la perte d'emploi ou l'ostracisme des pairs.

Par ailleurs, dans les critères permettant au syndic d'accorder une immunité, on note «l'importance de maintenir la confiance du public envers les membres de l'ordre». Nous ne sommes pas certains de comprendre le sens de cette formulation. Si l'objectif est de maintenir la confiance du public envers l'ordre dans le cadre de la mise en œuvre d'une immunité, le texte devrait être révisé en conséquence.

124. L'OAQ appuie l'objectif visé par cet article et ses nouveaux alinéas. Il propose cependant que les différents articles du Code qui portent sur le sujet soient arrimés et clarifiés afin que de réelles enquêtes pluridisciplinaires puissent se dérouler.

151. L'OAQ est entièrement d'accord avec l'inclusion, dans les dépenses admissibles au remboursement, des frais engagés par l'ordre pour faire enquête. Il serait sans doute utile, cependant, de préciser la nature de ces frais.

PARTIE 2

AUTRES CONSIDÉRATIONS

Il nous semble pertinent, dans le contexte de la réforme du Code de professions, d'attirer l'attention sur quelques autres considérations ou constats de nature systémique.

Le financement des ordres professionnels. Comme les ordres sont financés par leurs propres membres, il existe des variations importantes entre leurs budgets de fonctionnement. Alors que certains sont contraints de fonctionner avec un minimum de ressources, d'autres ont un budget suffisant pour investir en publicité, en relations publiques et dans des activités de lobbying et de promotion. N'y aurait-il pas lieu d'entamer une réflexion sur le financement des ordres professionnels en vue d'assurer qu'ils bénéficient tous des ressources et de l'expertise nécessaires au bon accomplissement de leur mandat ?

La publicité, la promotion des membres et la relation aux médias. Le projet de loi 98 est muet sur ces questions. Dans le contexte de sa mission de protection du public, un ordre peut-il investir une partie de son budget dans la promotion et la valorisation de ses membres ? Il y a plusieurs écoles de pensée sur le sujet, qui fait d'ailleurs l'objet de nombreuses discussions au sein de la plupart des ordres. Vu l'importance des investissements liés à de telles démarches, il nous semble pertinent de profiter de l'actualisation entamée pour aborder cette question importante.

Le recrutement et le développement des compétences des syndics. Le Code des professions prévoit la nomination de membres de la profession pour occuper la fonction de syndic et de syndic adjoint. Or, la formation de base de plusieurs professions n'a que peu à voir avec l'application d'une réglementation professionnelle et le développement de compétences en matière d'enquête. Cette situation a pour effet de rendre difficile, dans plusieurs ordres professionnels, le recrutement et le maintien en poste de syndics, pourtant une fonction-clé du système. Dans un contexte où la pluridisciplinarité et l'interdépendance des pratiques professionnelles se développent, il serait sans doute temps d'étudier la possibilité de constituer au sein des ordres des bureaux de syndic multidisciplinaires. En effet, le métier ou la fonction d'enquêteur est un domaine d'expertise en soi. Fonctionner en multidisciplinarité permettrait de recourir à des enquêteurs de carrière formés à cette fin dans des établissements appropriés (par exemple, dans des écoles de police) et, ainsi, de constituer des équipes de bureaux de syndic dynamiques et compétentes.

La collaboration avec les unités d'enquête policières. Les ressources étant limitées au sein des ordres, une telle collaboration devrait également être envisagée afin de tirer le meilleur parti des ressources mises en œuvre.



Le système d'approbation des Arrangements de reconnaissance mutuelle (ARM). Ce système d'accords conclus entre un ordre québécois et un organisme de réglementation étranger pourrait être allégé. La conclusion d'ARM comme celui entre le Québec et la France est certainement le moyen le plus efficace pour favoriser l'accueil de professionnels étrangers et leur intégration à la société québécoise. Or, l'obligation d'adopter un règlement chaque fois qu'un ARM est conclu peut avoir pour effet de retarder, voire de décourager la conclusion de tels accords. Cette remarque s'applique particulièrement à l'OAQ, qui a des ententes avec le Canada, la France, les États-Unis, le Mexique, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. En conséquence, nous recommandons que soit ajoutée au Code des professions une disposition autorisant les ordres à convenir d'ARM avec d'autres organismes qui régissent la profession ailleurs au Canada ou dans le monde et autorisant les ordres à délivrer des permis aux requérants qui satisfont aux conditions prévues dans ces ARM, et ce, sans qu'il soit nécessaire d'adopter au préalable un règlement pour chacun des États. Une telle disposition simplifierait grandement le processus d'accueil des professionnels étrangers sans pour autant compromettre la protection du public.

Le recours à un organisme tiers pour évaluer les compétences d'un candidat formé à l'étranger. Dans la même veine, l'Ordre recommande que le Code des professions autorise clairement un tel recours. Ce droit ne devrait pas être perçu comme la renonciation d'un ordre à ses obligations, mais plutôt comme une manière de les assumer de façon optimale, dans une perspective de mise en commun des ressources financières, humaines et matérielles à l'échelle canadienne. Actuellement, l'économie générale du Code des professions n'est pas claire à ce sujet et invite à certains dédoublements ou à des complexités juridico-administratives. Par exemple, pourquoi demander à un ordre de valider ou de recommencer l'évaluation réalisée par un organisme tiers qu'il reconnaît comme étant compétent? Un ordre qui fait confiance à un tel organisme à partir de critères prédéterminés n'abdique en rien son pouvoir.

L'assujettissement des firmes à l'encadrement des ordres. Peut-être cela est-il prévu dans un second temps ou peut-être n'était-il pas pertinent d'inclure une évolution de cette ampleur dans ce projet de loi. Nous rappelons toutefois que la commission Charbonneau recommandait de modifier le Code des professions pour que les firmes de services professionnels reliées au domaine de la construction soient assujetties au pouvoir d'encadrement des ordres professionnels dans leur secteur d'activité. L'OAQ appuie cette recommandation. Bien sûr, il faudrait étudier la pertinence de l'assujettissement des firmes de services professionnels dans les autres secteurs d'activité.

CONCLUSION

L'Ordre des architectes du Québec réitère ici qu'il se réjouit du dépôt de ce projet de loi, qui renforce la protection du public et contribue à la modernisation du système professionnel. Il nous semble toutefois que plusieurs aspects de ce projet de loi pourraient être bonifiés, et c'est dans cet ordre d'idée que nous avons soumis les remarques qui précèdent.

Par ailleurs, l'OAQ souhaite rappeler qu'il n'a pas attendu que ce texte soit déposé pour entamer une réflexion en profondeur sur sa propre gouvernance. Il a fait de l'actualisation de celle-ci un enjeu majeur de sa planification stratégique 2013-2018. Ce chantier, qui se traduit par une refonte complète de la structure et du fonctionnement des instances et des comités, est en cours, avec l'aide d'un consultant externe. Quatre politiques sont actuellement mises en place : mandat du CA, fonctionnement et programme annuel du CA, mandat et fonctionnement des comités de l'OAQ, éthique et déontologie des administrateurs. Le conseil d'administration sera réduit de 17 à 12 administrateurs, dont 3 nommés par l'Office des professions. Le comité exécutif est aboli. Nous espérons ainsi faire figure d'exemple sur le plan de l'intégrité, de l'efficacité et de la transparence.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous exprimer. L'OAQ demeure à la disposition de la Commission des institutions, du gouvernement et de l'Office des professions pour poursuivre la réflexion et préciser sa position. Il souhaite que le système professionnel soit résolument tourné vers l'amélioration constante de la protection du public, et que les Québécois et Québécoises n'entretiennent aucun doute à ce sujet.





ORDRE DES
ARCHITECTES
DU QUÉBEC

OAQ.COM