

MÉMOIRE

PROJET DE LOI N°98

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



**Présenté à la Commission des institutions
13 septembre 2016**

Table des matières

Introduction	1
1. La Chambre des huissiers de justice du Québec	3
2. Pouvoirs de l'Office des professions, devoirs des professionnels et de leurs dirigeants	4
2.1. Surveillance, accompagnement, enquête	4
2.2. Gouvernance des ordres	6
2.2.1. Présidence des ordres professionnels – élection du président	7
2.2.2. Présidence des ordres professionnels – pouvoirs du président	8
2.2.3. Présidence des ordres professionnels – le président est un administrateur de l'ordre	8
2.2.4. Conseils d'administration des ordres – devoirs du C.A.	8
3. Commissaire à l'admission, Pôle de coordination pour l'accès à la formation	11
3.1. Le commissaire à l'admission	11
3.2. Le pôle de coordination	12
4. Autres propositions	14
4.1. Activités incompatibles	14
4.2. Nouvelles obligations au rapport annuel des ordres	14
Conclusion	15

Introduction

La Chambre des huissiers de justice du Québec (CHJQ) est heureuse de présenter le présent mémoire portant sur le projet de loi numéro 98, *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel* et d'avoir l'occasion d'être entendue par la commission des institutions.

Nos représentations porteront surtout sur les nouveaux pouvoirs de l'Office des professions (Office) relatifs aux ordres professionnels, ainsi qu'à la gouvernance des ordres et aux devoirs de leurs dirigeants.

Il nous apparaît important de faire connaître notre point de vue sur ces questions en raison de l'expérience particulière vécue au sein de notre ordre dans les dernières années, particulièrement depuis 2014.

Pour mémoire, la CHJQ a récemment fait l'objet d'une enquête menée par l'Office des professions aux termes de l'article 14 du *Code des professions* (Code).

Cette enquête a débuté en novembre 2015, sur l'autorisation de la ministre Vallée. Elle a fait suite à une demande formelle d'intervention transmise à l'Office par des dirigeants de l'ordre en poste depuis 2014, après qu'ils aient constaté des dysfonctionnements à différents niveaux de l'organisation, dont celui de la gouvernance. Le rapport d'enquête est public depuis le 5 juillet 2016 et la CHJQ est en processus d'« accompagnement » par l'Office depuis cette date.

Mais bien avant le déclenchement de l'enquête, soit dès l'automne 2014, un processus d'amélioration avait été entrepris à la CHJQ.

En juillet 2015, une consultante externe avait été embauchée pour effectuer un diagnostic de l'ensemble de l'organisation et ainsi aider les administrateurs et les dirigeants à dresser une liste des redressements à accomplir et à prioriser les actions concrètes à entreprendre.

Durant toute la durée de l'enquête, le redressement s'est poursuivi, sur la base des constats du diagnostic organisationnel réalisé.

Le processus d'accompagnement actuellement en cours est donc, dans les faits, une mesure prise à juste titre par l'Office pour s'assurer que la CHJQ continuera sur la bonne voie de la remise sur pied de l'ordre, en poursuivant la mise en application des recommandations du diagnostic organisationnel et du rapport d'enquête.

Le projet de loi 98 est tombé à point nommé dans l'histoire de notre ordre professionnel. Les événements vécus à la CHJQ depuis 2014, conséquences de problèmes ayant vu le jour dans années précédentes, expliquent notre intérêt particulier face aux changements proposés par le projet de loi en matière de gouvernance du système professionnel.

Nous sommes d'accord avec l'esprit du projet de loi et avec la majorité des propositions qui y sont apportées en matière de gouvernance. Nous sommes également fiers de pouvoir affirmer que l'amélioration de la gouvernance est déjà, chez nous, une priorité et que des actions concrètes ont déjà été entreprises en ce sens.

D'ailleurs, nous sommes convaincus que notre ordre professionnel aurait bénéficié d'un encadrement plus étroit de l'Office dans la période précédant le printemps 2014. Des devoirs plus importants pour les dirigeants, s'ils avaient été consignés au Code à cette époque, auraient certainement évité les dérapages découverts par les dirigeants de l'Ordre à compter de 2014 et consignés au diagnostic organisationnel et au rapport d'enquête.

La philosophie véhiculée par le projet de loi sur l'aspect de la gouvernance des ordres nous apparaît de nature à éviter, pour l'avenir, que d'autres ordres professionnels soient confrontés à des problèmes comme ceux qu'a connus la CHJQ dans les dernières années. Cette philosophie qui transparaîtra du nouveau Code participera également, sans aucun doute, à augmenter la confiance du public envers les ordres professionnels.

Dans les pages qui suivent, nous partagerons nos réflexions et nos propositions sur la façon dont cette philosophie est traduite au projet de loi 98.

Nous traiterons également, plus brièvement, des modifications proposées au projet de loi relativement au nouveau commissaire à l'admission.

Nous espérons que nos réflexions seront utiles aux parlementaires.

1. La Chambre des huissiers de justice du Québec

La Chambre des huissiers de justice du Québec est un ordre professionnel d'exercice exclusif créé en 1995. Le Tableau des membres compte 432 huissiers de justice, 90 femmes et 342 hommes. Les huissiers font vivre la décision de justice parce que c'est notamment par leurs actions que la justice devient une réalité, que la justice est exécutée et que la justice est efficace. Pour comprendre son rôle dans la société, il suffit de citer une maxime qui s'est perpétuée au fil des temps : « *l'huissier est aussi ancien que la loi, aussi nécessaire que le juge* ».

L'entrée en vigueur d'un nouveau *Code de procédure civile* le 1^{er} janvier 2016 a considérablement transformé l'exercice de la profession, ne serait-ce que par l'attribution aux huissiers de nouveaux pouvoirs et de nouvelles responsabilités, notamment en matière d'exécution forcée des décisions de justice.

2. Pouvoirs de l'Office des professions, devoirs des ordres professionnels et de leurs dirigeants

D'entrée de jeu, nous soulignons notre appui de principe aux mesures visant à accroître les devoirs des dirigeants des ordres, particulièrement en matière de gouvernance, ainsi que celles ayant pour objectif d'améliorer le fonctionnement de leurs Conseils d'administration.

Nous appuyons également les mesures octroyant à l'Office un pouvoir de surveillance, de vérification et de contrôle sur les ordres qui lui permettra d'agir rapidement auprès de certains d'entre eux qui, à l'occasion, seraient aux prises avec des problèmes de divers ordres pouvant nuire à leur mission première de protection du public.

Nous exprimons notre confiance dans le fait que l'ensemble des nouveautés prévues au projet de loi, particulièrement en termes de gouvernance des ordres et de surveillance de l'Office, sauront limiter dans l'avenir la nécessité de recourir aux processus d'enquête, d'accompagnement et de mise sous tutelle d'ordres « délinquants ».

2.1. Mesures particulières de contrôle : Surveillance, accompagnement, enquête (art.12 al.2 C.P.p. proposé par art. 4 (3^e) P.L., art.12 (10^e) C.P.a, art.14 C.P.p. proposé par art. 7 P.L), tutelle (art. 14.5 C.P.a.)¹

Plusieurs éléments nous semblent devoir être clarifiés relativement aux mesures particulières de contrôle que sont la surveillance et l'accompagnement mentionnés au 2^e alinéa de l'article 12 C.P.p. (4 (3^e) P.L.) et l'enquête, prévue à l'article 14 C.P.p. (7 P.L.)

En effet, le projet de loi ne définit pas ce que sont les « mesures de surveillance et d'accompagnement » que l'Office peut imposer à un ordre professionnel en vertu du 2^e alinéa de l'article 12 (4(3^e) P.L.) « s'il l'estime nécessaire pour assurer la protection du public (...) ».

De quelle nature sont ces mesures ? Dans quelles circonstances particulières ces mesures de surveillance et d'accompagnement peuvent-elles être utilisées ? À quel moment prennent-elles fin ? Le Code devrait être plus précis. En particulier, il devrait exiger de l'Office qu'il précise, pour chacune de ces mesures particulières, à quel moment elles doivent prendre fin et à quelles conditions.

L'enquête, elle, nous semble convenablement définie aux articles 14 C.P.p. (7 P.L.) à 14.4 C.P.a.

Nous sommes d'accord avec le principe général visant à attribuer à l'Office le pouvoir de déclencher une enquête au sein d'un ordre sans devoir requérir l'autorisation du ministre responsable. Cette mesure nous paraît cohérente avec les pouvoirs de surveillance et de contrôle de l'Office.

¹ Dans les pages qui suivent, nous ferons référence aux articles du *Code des professions* actuel en utilisant l'abréviation C.P.a. Lorsque nous traiterons d'un article du Code auquel des modifications sont proposées, nous utiliserons le numéro d'article tel que proposé (C.P.p.), puis le numéro d'article du projet de loi 98 (P.L.) par lequel la modification est proposée.

Toutefois, son lien avec les mesures particulières de contrôle que sont « les mesures de surveillance et d'accompagnement » prévues à l'article 12 al.2 C.P.p. (4 (3^e) P.L.) n'est précisé à aucun endroit. L'enquête doit-elle faire suite aux mesures de surveillance et d'accompagnement? Ou doit-elle les précéder? Ou alors, s'agit-il de mesures pouvant être utilisées indépendamment l'une de l'autre, ou dans l'ordre choisi par l'Office? L'Office peut-il, par exemple, imposer des mesures de surveillance et d'accompagnement sans nécessité de passer par une enquête en bonne et due forme? Et selon quels critères?

Un autre aspect concernant ces mesures et les articles 12 al.2 C.P.p. (4(3^e) P.L) et 14 C.P.p. (7 P.L.) nous semble devoir être clarifié.

L'article 14 C.P.p. (7 P.L.) prévoit que l'Office peut désormais déclencher une enquête de sa propre initiative, sans nécessité d'obtenir l'autorisation préalable du ministre responsable. Quant aux motifs d'enquête, définis au Code actuel et au projet de loi, ils concernent un ordre « qui présente une situation financière déficitaire ou dont les revenus sont insuffisants pour remplir ses devoirs ainsi que (...) tout ordre qui ne remplit pas les devoirs qui lui sont imposés par le présent code ou, le cas échéant, la loi le constituant en ordre professionnel. »

La formulation de l'article 14 C.P.p. (7 P.L.) nous laisse donc entendre que dans les cas où l'Office est convaincu qu'un ordre répond aux critères soulevés à l'article 14, il peut déclencher une enquête, sans autre forme de lien avec le ministre que celui de l'informer, conformément à l'alinéa 2 du même article 14 (7 (2^e) P.L.).

Or, à l'article 12 (10^e) C.P.a., il est prévu que l'Office doit, notamment, - et ce en tout temps, **sans lien avec une éventuelle enquête** - « faire rapport au gouvernement sur tout ordre qui présente une situation financière déficitaire ou dont les revenus sont insuffisants pour remplir ses devoirs ainsi que sur tout ordre qui ne remplit pas les devoirs qui lui sont imposés par le présent code ou, le cas échéant, la loi le constituant en ordre professionnel. »

Les termes utilisés pour décrire les circonstances dans lesquelles l'Office doit faire rapport au gouvernement (art. 12 (10^e)C.P.a.) sont donc exactement les mêmes que ceux utilisés pour justifier le déclenchement d'une enquête (art. 14 C.P.p. (7 P.L.)).

Cette formulation, à 12 (10^e) C.P.a. et à 14 C.P.p (7 P.L.), laisse donc entendre, sans l'exprimer clairement, qu'avant le déclenchement par l'Office d'une enquête, l'Office devra au préalable avoir fait rapport au gouvernement sur l'ordre problématique.

Si telle est bien l'intention, elle nous apparaît fort louable. L'enquête pourrait donc désormais être déclenchée par l'Office seul, sans autorisation, mais l'obligation de faire rapport au ministre demeurerait. Cette façon de prévoir le déclenchement d'une enquête tout en conservant l'obligation de faire rapport au ministre responsable assurerait qu'elle serait fondée sur des bases solides et garantirait une forme de transparence et d'imputabilité de l'Office vis-à-vis le gouvernement en cette matière fort délicate et exceptionnelle.

Nous suggérons donc de modifier ainsi l'article 14 al.2 C.P.p. (7 (2^e) P.L.), par souci de cohérence et de bonne compréhension : « L'Office informe le Conseil d'administration de l'ordre de la tenue d'une enquête ainsi que des motifs qui la justifient. Lorsqu'il agit de sa propre initiative, il en informe également le ministre, *après lui avoir fait rapport conformément à l'article 12 al.10.* »

En terminant sur ce sujet des mesures de contrôle particulières que sont l'accompagnement et la surveillance ainsi que l'enquête, il nous semble qu'une hiérarchie claire devrait être prévue au Code relativement à leur utilisation par l'Office auprès d'un ordre.

En effet, comme nous l'avons souligné plus haut, il nous apparaît que le projet de loi 98 tel que rédigé actuellement pourrait mener à certaines incongruités en raison d'un flou entourant l'utilisation des mesures de contrôle particulières.

Dans certains cas, par exemple, des mesures d'accompagnement pourraient être imposées sans qu'une enquête ait eu lieu, dans d'autres, de telles mesures pourraient faire suite à une enquête formelle. Ce flou ne nous apparaît pas souhaitable, ni pour les ordres visés, ni pour le public, qui doit pouvoir comprendre un processus de contrôle clair et établi au *Code des professions*, ne laissant pas place à l'arbitraire.

Comme ces mesures visent l'atteinte d'un seul résultat, soit celui d'une surveillance et d'un contrôle de l'Office visant à faire en sorte que des ordres « délinquants » reprennent en main leurs devoirs liés à la protection du public qu'ils pourraient avoir du mal à assumer pour une multitude de raisons, le processus de contrôle particulier de l'Office devrait être toujours le même.

Celui que nous proposons est le suivant :

- L'Office fait rapport au gouvernement;
- Il déclenche un processus d'enquête, de sa propre initiative;
- Il impose, s'il y a lieu, des mesures d'accompagnement et de surveillance à l'ordre professionnel visé;
- S'il n'est pas satisfait des progrès de l'ordre au bout d'un laps de temps et selon les critères déterminés par l'Office conformément au Code, il fait rapport au ministre responsable ;

L'étape suivante, celle de la mise sous tutelle, demeurerait l'étape ultime telle que prévue à l'article 14.5 du Code actuel.

L'enquête, l'accompagnement et la tutelle sont des pouvoirs importants que le Code attribue selon nous fort justement à l'Office dans le contexte du renforcement de ses pouvoirs. Malgré les quelques précisions à apporter relativement à leur emploi, nous croyons que l'Office doit pouvoir agir directement auprès des ordres problématiques par le biais de ces mesures de vérification et de contrôle particulières. Mais l'obligation de faire rapport au gouvernement doit demeurer.

Nos recommandations en matière de surveillance, d'accompagnement et d'enquête :

- **Préciser la nature des « mesures de surveillance et d'accompagnement », les motifs de leur utilisation, le moment et les motifs de leur terminaison ;**
- **Conserver l'obligation de faire rapport au Ministre au moment du déclenchement d'une enquête par l'Office, ou avant celui-ci ;**
- **Établir une hiérarchie quant à l'emploi des mesures de contrôle particulières.**

2.2. Gouvernance des ordres

Nous appuyons avec enthousiasme toutes les mesures visant l'amélioration de la gouvernance des ordres professionnels.

Nous traiterons ici de certaines des mesures prévues au projet de loi 98 en cette matière, et avancerons certaines propositions qui ne se trouvent pas dans la mouture actuellement à l'étude.

2.2.1. Présidence des ordres professionnels – élection du président

Nous sommes en accord avec le fait que le mode d'élection à la présidence doit demeurer au choix des ordres professionnels, par le biais de leurs Conseils d'administration, comme prévu à l'article 64 C.P.p. (31 P.L.)

Toutefois, nous suggérons très fortement que le futur Code prévoie, dans le cas d'élections au suffrage universel, l'obligation que les candidats à la présidence d'un ordre en aient été administrateurs durant au moins deux années complètes dans les quatre années précédant l'élection. Une mention à cet effet devrait être ajoutée à l'article 66.1 C.P.p. (33 P.L.).

Dans le modèle actuel, ainsi que dans le Code proposé, un président peut être élu au suffrage universel alors qu'il n'a jamais siégé au Conseil d'administration de l'ordre. Cet état de fait permet de placer à la tête d'un ordre professionnel un membre de la profession qui a peu ou pas du tout de connaissance des dossiers de l'ordre, ni du fonctionnement du système professionnel.

C'est d'ailleurs la situation qui prévaut à la Chambre des huissiers de justice. Les règlements de la Chambre prévoient une élection au suffrage universel sans obligation que les candidats aient fait partie du C.A. auparavant. Le président actuel ainsi que celui élu en 2014 n'avaient pas siégé au C.A. auparavant.

Dans les deux cas, les nouveaux présidents élus ont dû travailler très fort et assimiler de nombreux dossiers rapidement à compter de leur entrée en fonction. Le président Gravel, par exemple, est entré en poste après cinq mois de l'entrée en vigueur du nouveau *Code de procédure civile*, qui a entraîné des bouleversements très importants pour la profession d'huissier de justice. Le président précédent avait travaillé pendant deux ans sur cette réforme législative majeure, en participant par exemple à la préparation des cours offerts aux huissiers à l'automne 2015, en rencontrant toutes les parties prenantes du milieu de la justice impliquées dans la réforme, et en agissant comme personne ressource auprès des membres pour les questions d'application des nouvelles règles.

Sur ce sujet du nouveau *Code de procédure civile*, le président Gravel, n'ayant pas siégé au C.A. auparavant, n'a pas pu bénéficier de l'expertise développée par son prédécesseur, sauf lors d'une courte rencontre ayant eu lieu quelques jours avant son entrée en fonction. Évidemment, le président élu a pu et peut encore compter sur la collaboration de la direction générale, celle des administrateurs et celle du conseiller spécial de la Chambre en ces matières dans l'apprentissage des dossiers importants, mais nous sommes convaincus que le président Gravel aurait eu la tâche beaucoup plus facile s'il avait siégé au C.A. dans les deux dernières années. Son déficit de connaissances des dossiers aurait été moins important, et donc moins long et moins ardu à combler. Après trois mois à la présidence, il n'a pas comblé entièrement ce déficit, non par manque de volonté, mais à cause de la multitude et de la complexité des dossiers. Un séjour de deux ans au C.A. dans les quatre années précédant l'élection aurait assuré au président actuel une plus grande expertise sur ce sujet et sur le fonctionnement du système professionnel. À défaut d'avoir siégé au C.A. avant d'être élu, il nous semble que la courbe d'apprentissage d'un nouveau président est très longue et très abrupte. Le président lui-même, ainsi que le Conseil d'administration et l'ordre dans son ensemble ne peuvent que souffrir d'une telle situation.

Un ordre professionnel est une organisation complexe, de première importance dans la société québécoise. Les ordres régissent les professions s'exerçant au Québec par le biais de nombreuses mesures législatives et réglementaires, et ce dans un but de protection du public. Le rôle de président d'un ordre professionnel est donc un rôle important dans notre société. L'accès à ce poste devrait donc désormais être réservé à des candidats en connaissant le fonctionnement. Et pour garantir cette connaissance minimale, nous sommes d'avis qu'ils doivent, au minimum, avoir participé aux décisions de l'ordre pendant une durée raisonnable de deux ans au cours des quatre années précédant une élection.

2.2.2. Présidence des ordres professionnels – pouvoirs du président

Nous sommes d’avis que les présidents d’ordres professionnels doivent conserver le pouvoir de surveillance des affaires de l’ordre actuellement prévu à l’article 80 du Code.

Sur ce sujet, nous endossons la position du Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ). Nous croyons nous aussi que le président d’un ordre professionnel n’est pas un simple président de Conseil d’administration. De par son statut de président élu et non nommé, du fait qu’il détient des pouvoirs d’agir en dehors du Conseil d’administration et qu’il sera désormais désigné comme le porte-parole et le représentant officiel de l’ordre par le projet de loi 98, le président d’un ordre doit conserver son droit de surveillance générale sur les affaires de l’ordre.

Nous sommes également d’accord, toutefois, avec le fait que soit attribué clairement et textuellement au président un droit de surveillance sur le Conseil d’administration (art. 80 C.P.p. – 40 P.L.), qui lui permettra de s’assurer que le C.A. s’acquitte des devoirs que lui imposent le Code, la loi constituant l’ordre professionnel ainsi que l’ensemble des règlements de l’ordre.

2.2.3. Présidence des ordres professionnels – le président est un administrateur de l’ordre

Nous sommes d’accord avec les modifications suggérées au Code qui viennent souligner la qualité d’administrateur du président d’un ordre professionnel. Si le Code actuel pouvait laisser planer des doutes à ce sujet, les nouvelles formulations des articles 61 C.P.p. et suivants (27 P.L. et suivants), et particulièrement la formulation proposée de l’article 80 al. 4, participent à les dissiper. Le président est clairement un administrateur de l’ordre et à ce titre, il a droit de vote au C.A.

Nous nous permettons toutefois de souligner que des corrections en ce sens devraient être apportées à deux articles particuliers.

À l’article 64 al.3 C.P.a., le mot « autre » devrait être ajouté et le paragraphe devrait se lire ainsi : « Un membre ne peut être candidat à la fois au poste de président et à un *autre* poste d’administrateur ».

De même, l’article 76 C.P.a. devrait se lire ainsi : « le président et les *autres* administrateurs élus doivent être des membres de l’ordre. »

2.2.4. Conseils d’administration des ordres – devoirs du C.A.

Les modifications proposées au *Code des professions* concernant les Conseils d’administration des ordres visent à responsabiliser ces derniers face aux devoirs qui leur sont dévolus par le Code, leur loi habilitante et la réglementation en vigueur. Ces modifications visent à assurer que les conseils d’administration accompliront leurs tâches avec intégrité et compétence dans le respect de la mission de protection du public.

Nous appuyons toutes les mesures allant dans ce sens, ainsi que celles visant la sanction de comportements inadéquats en ces matières.

A - Devoirs généraux du C.A., article 62 C.P.p. (proposé par l’art. 28 P.L.)

Nous sommes d’avis que l’article 62 C.P.p. va dans le sens d’une telle clarification des responsabilités du C.A. quant à son rôle au sein de l’ordre. Le 2^e alinéa de cet article nous semble un ajout important, sur lequel nous nous permettons toutefois d’apporter quelques commentaires et suggestions.

À 62 al. 2 (1^e) C.P.p., nous suggérons d'ajouter clairement une référence à la « fonction d'assurer la protection du public », telle qu'indiquée à l'article 23 du Code actuel. L'article 62 al. 2 (1^e) pourrait donc se lire ainsi : « Le Conseil d'administration : (1^e) veille à la poursuite de la mission de l'ordre, celle d'assurer la protection du public.

La fonction de protection du public pourrait être soulignée à nouveau à 62 (4^e) C.P.p. (28 (2^e) P.L.) relativement à l'élaboration des budgets. Nous proposons la formulation suivante : « Adopte le budget de l'ordre, *en lien avec la fonction de protection du public* ». Une formulation semblable établirait clairement l'obligation des C.A d'accorder les fonds suffisants aux activités directement liées à la protection du public lors de l'élaboration des budgets de l'ordre. Cette obligation pourrait d'ailleurs être soulignée également à 62 (1^e) C.P.p. (28 (2^e) P.L.), par une formulation semblable à celle-ci : « veille à la poursuite de la fonction *de protection du public* de l'ordre, *notamment en accordant les budgets suffisants aux activités liées directement à la protection du public.* »

Nous sommes d'avis que les rappels fréquents de la mission de protection du public dans les articles du Code liés aux devoirs des administrateurs ne pourraient qu'accentuer la responsabilisation de ces derniers face à leur rôle premier.

B - Devoirs du C.A. – fixer la cotisation des membres (art. 85.1 C.P.p. (44 P.L.) – pouvoir accru de l'Office

Nous appuyons la recommandation que la cotisation annuelle soit désormais fixée par le Conseil d'administration seul et non plus par l'Assemblée générale des membres. L'expérience démontre que les membres peuvent être réticents à des augmentations de cotisation malgré des besoins financiers réels de l'ordre pour assurer la protection du public. Les administrateurs sont certainement les mieux à même d'évaluer ces besoins financiers et le pouvoir de fixer la cotisation nous semble aller de pair avec le pouvoir de déterminer les budgets de l'ordre attribué au C.A. à 62 (4^e) C.P.p. (28 (2^e)P.L.).

Toutefois, nous sommes également d'avis que le Code devrait attribuer à l'Office le pouvoir de fixer lui-même la cotisation d'un ordre dans le cas où il constaterait que cet ordre ne dispose pas des ressources financières lui permettant d'accomplir sa mission.

En effet, il nous semble que les membres des Conseils d'administration, occupant des postes électifs, pourraient eux aussi, dans certaines circonstances, être réticents à augmenter la cotisation annuelle des membres qui les ont élus.

L'Office devrait pouvoir pallier une éventuelle réticence d'un ordre à imposer une cotisation annuelle adéquate.

C - Devoirs du C.A. – adopter un code d'éthique et de déontologie – pouvoir de l'Office

Nous appuyons la proposition contenue à l'article 87.1 C.P.p. (46 P.L.) prévoyant l'adoption par le C.A., par règlement, « d'un code d'éthique et de déontologie applicable aux administrateurs du Conseil d'administration de l'ordre qui tient compte de la mission de l'ordre, des valeurs qui sous-tendent son action et de ses principes généraux de gestion ».

Nous sommes également en parfait accord avec le pouvoir de l'Office de fixer les grandes lignes de ces codes de déontologie qui devront désormais encadrer les actions des conseils d'administration des ordres. Des orientations communes garantiront une uniformité souhaitable au sein des ordres en cette matière et seraient de nature à faciliter la tâche des ordres quant à l'élaboration de leur code d'éthique et de déontologie.

Nous constatons toutefois une certaine redondance entre les pouvoirs des ordres et ceux de l'Office en cette matière, prévus à l'article 12.0.1 C.P.p. (5 P.L.).

Nous suggérons donc que l'article 87.1 C.P.p. (46 P.L.) prévoie l'adoption par chaque ordre d'un code de déontologie et d'éthique conforme aux normes établies par l'Office en vertu de ses pouvoirs prévus à l'article 12.0.1 C.P.p. L'article 87.1 C.P.p. pourrait stipuler qu'à ces normes de base, devront s'ajouter des règles visant à identifier les situations de conflits d'intérêts (87.1 (4) C.P.p.) et des mesures de prévention, notamment des règles relatives à la déclaration des intérêts (87.1 (5) C.P.p.), ces deux derniers points n'étant pas prévus dans les pouvoirs de l'Office en ces matières à 12.0.1 C.P.p. et devant être élaborés par chaque ordre selon ses propres critères.

Il nous apparaît que l'objectif visant à faire en sorte que les Conseils d'administration soient soumis à des codes d'éthique et de déontologie contenant des règles communes établies par l'Office serait atteint par les modifications que nous suggérons et que les articles 12.0.1 C.P.p. et 87.1 C.P.p. en seraient simplifiés.

Nos recommandations en matière de gouvernance des ordres :

- **Prévoir que les candidats à la présidence d'un ordre professionnel en aient été administrateurs durant au moins deux années complètes dans les quatre années précédant l'élection au suffrage universel ;**
- **Conserver au président son pouvoir de surveillance des affaires de l'ordre et prévoir textuellement son pouvoir de surveillance sur le Conseil d'administration ;**
- **Dans l'énumération des rôles du C.A. d'un ordre, ajouter des références textuelles à la prise en compte de la mission de protection du public, notamment quant au rôle d'adoption des budgets ;**
- **Attribuer au C.A. le pouvoir de fixer la cotisation annuelle, sans obligation d'en référer à l'assemblée des membres ;**
- **Attribuer à l'Office, en dernier ressort, le pouvoir de fixer la cotisation annuelle d'un ordre si le C.A. a failli à sa tâche de fixer une cotisation adéquate pour que l'ordre puisse assurer sa mission ;**
- **Prévoir l'adoption par chaque ordre d'un code de déontologie et d'éthique conforme aux normes de base établies par l'Office ;**

3. Commissaire à l'admission, Pôle de coordination pour l'accès à la formation

Les commentaires que nous apportons au sujet du commissaire à l'admission et au Pôle de coordination se basent uniquement sur la lecture que nous faisons du projet de loi. Il s'agit de questionnements et de réflexions, davantage que de propositions qui seraient basées sur l'expérience vécue à la CHJQ.

3.1. Le commissaire à l'admission

Notre première interrogation est d'ordre général : pourquoi le nouveau Code souhaite-t-il élargir les pouvoirs du commissaire à l'ensemble des processus d'admission, alors que le même Code élargit également les pouvoirs de surveillance et de contrôle de l'Office sur l'ensemble des activités des ordres ? Les pouvoirs accrus de l'Office ne couvrent-ils pas les processus d'admission ? Les pouvoirs des ordres et ceux de l'Office en matière d'admission ne sont-ils pas suffisants pour assurer que les processus d'admission aux ordres professionnels soient adéquats ?

Nous nous interrogeons également sur les liens entre le commissaire et l'Office des professions. À la lecture du projet de loi, nous comprenons que le commissaire jouira d'une grande autonomie dans ses actions, malgré les pouvoirs accrus de l'Office. Nous questionnons cet état de fait, qui nous semble être porteur de problèmes potentiels de définition des rôles de chacun.

Nous questionnons cette autonomie dont bénéficiera le commissaire à l'admission, en plus de l'étendue de ses pouvoirs. Les seules mentions que nous avons trouvées de son lien avec l'Office sont celle inscrite à l'article 16.9 C.P.p. (proposé par l'art. 11 P.L.), qui prévoit que le poste de commissaire à l'admission est institué au sein de l'Office, ainsi que celle prévue à l'article 16.19 C.P.p. (proposé par l'art. 19 P.L.) qui prévoit que le commissaire doit faire rapport de ses activités à l'Office annuellement.

L'Office ne semble donc pas avoir de pouvoir concret sur le commissaire et ses activités, puisque la seule obligation de ce dernier envers l'Office est celle de lui faire rapport annuellement. Le Gouvernement n'ayant pas non plus de pouvoir en cette matière, il est légitime de se demander si les pouvoirs du commissaire sur les ordres ne seront pas trop importants, l'admission étant un élément central de la mission des ordres professionnels.

Nous nous interrogeons sérieusement sur la pertinence que l'Office doive désormais déléguer ses pouvoirs de surveillance et de vérification sur tout ce qui concerne l'admission aux ordres par voie législative, plutôt qu'administrative, à un commissaire qui fait partie de sa structure tout en agissant en toute indépendance et avec la seule obligation de faire rapport à l'Office à intervalles réguliers.

De ce constat et de cette interrogation, découle une nouvelle interrogation :

En cas de conflit entre le travail du commissaire et celui de l'Office sur le processus d'admission d'un ordre, notamment en ce qui concerne la formation offerte par cet ordre ou les règlements adoptés par lui en matière d'admission (règlements que nous le rappelons, l'Office a le devoir de surveiller, conformément à l'article 12 du Code), qui aura le pouvoir décisionnel final ? Le commissaire ou l'Office ? Des mécanismes devraient-ils être prévus en cas de tels désaccords entre le commissaire et l'Office ?

Sur le pouvoir d'enquête octroyé au commissaire à l'article 16.11 C.P.p. (13 P.L.), nous nous interrogeons également, en lien avec le pouvoir d'enquête octroyé à l'Office aux articles 14 C.P.p. (proposé par 7 P.L.) à 14.4 C.P.a.

Ce pouvoir d'enquête du commissaire portant désormais sur l'ensemble du processus d'admission, nous questionnons le fait que le Code ne prévoit pas de règles imposant au commissaire l'obligation de faire rapport à l'Office sur des problèmes qu'il constate ou sur lesquels il souhaite enquêter, comme il est prévu à l'article 12 (10) (C.P.a.) que l'Office doit le faire au Gouvernement de ses propres constats de défaillances des ordres.

Sur le même sujet, pourquoi le Code ne prévoit-il pas que le commissaire doit remettre son rapport d'enquête à l'ordre visé et à l'Office, tout comme doit le faire l'Office à l'ordre visé et au Ministre responsable à la suite d'une enquête menée aux termes de l'article 14 C.P.p.?

Il nous semble pour le moins incongru, sinon inacceptable, que le commissaire à l'admission bénéficie, en plus de ses pouvoirs étendus et de son degré élevé d'autonomie par rapport à l'Office, d'un pouvoir d'enquête étendu à tout le processus d'admission, moins bien défini et moins bien encadré que celui dont bénéficie l'Office lui-même sur les ordres. Cette situation nous paraît pouvoir laisser beaucoup de place au flou et à l'arbitraire dans l'exercice par le commissaire de son pouvoir d'enquête, ce qui n'est pas souhaitable.

3.2. Le Pôle de coordination

Le rôle et le fonctionnement du Pôle de coordination nous semblent nébuleux et complexes, en lien avec ceux du commissaire et ceux de l'Office.

Le Pôle constitue d'abord une autre structure, qui s'ajoute aux ordres, au commissaire et à l'Office, avec comme même objets d'étude la formation et l'admission. En outre, plusieurs éléments de cette structure sont extérieurs à l'Office, ce qui nous semble encore complexifier son efficacité.

L'article 16.25 P.L. prévoit toutefois que le Pôle est présidé par le président de l'Office. Or, l'Office ayant délégué au commissaire ses pouvoirs en matière de formation et d'admission, qu'est-ce qui justifie que le président de l'Office préside le Pôle ? Nous constatons également que le commissaire ne semble pas participer aux travaux du Pôle, alors que le champ d'action du Pôle correspond, du moins en partie, à celui du commissaire.

L'article 16.27 P.L. prévoit par ailleurs que « l'Office peut 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 personne ». Selon la logique du Code proposé, ne devrait-il pas plutôt être prévu que le commissaire, ou le Pôle, détienne ce pouvoir de recommandation ?

Toutes les questions que nous venons de soulever nous incitent à endosser les commentaires du CIQ énoncés dans sa base de positionnement sur le projet de Loi 98.

Comme le CIQ, nous croyons que la création de la fonction de commissaire à l'admission « alourdira le fonctionnement du système professionnel, en ajoutant aux mécanismes existants un mécanisme supplémentaire de surveillance et de vérification. Or, l'Office possède déjà un pouvoir de surveillance et de vérification (article 12). De plus, tous les règlements des ordres ayant trait à l'admission sont examinés et approuvés par l'Office et sanctionnés par le Conseil des ministres ».

Nous faisons également nôtres les propos du CIQ à l'effet que la création du commissaire à l'admission « créera un déséquilibre fonctionnel au sein de l'Office, puisqu'une portion importante de son mandat (surveillance et vérification des mécanismes des ordres en matière d'admission) serait confiée à une instance spécialisée sans expertise appropriée et agissant en toute indépendance. »

Nous ajoutons que les mesures prévues au Code proposé concernant le processus d'admission aux ordres nous semblent inutilement complexes. Il est très ardu de s'y retrouver quant aux rôles et aux pouvoirs des ordres, de l'Office, du Pôle et du commissaire. Et il est encore plus ardu de comprendre quel organe, entre l'Office, le Commissaire et le gouvernement, aura le dernier mot en ces matières.

4. Autres propositions

En terminant, nous nous permettons quelques propositions additionnelles, non prévues au projet de loi 98 :

4.1. Activités incompatibles

Nous suggérons au législateur de se pencher sur la possibilité que soit ajouté au Code un article prévoyant des activités interdites aux ordres ou incompatibles avec leur mission de protection du public. Par exemple, le Code pourrait prévoir clairement qu'un ordre professionnel ne puisse être détenteur, en tout ou en partie, d'une entreprise à but lucratif.

4.2. Nouvelles obligations au rapport annuel des ordres

Nous suggérons que soit envisagée la possibilité d'obliger les ordres à inclure leur plan stratégique et l'état de sa mise en œuvre dans leur rapport annuel. Un tel ajout irait dans le sens de responsabiliser les Conseils d'administration en les obligeant à adopter un plan stratégique et à suivre sa mise en œuvre.

Nous croyons que pourrait également être envisagée la possibilité que soient obligatoirement incluses aux rapports annuels des ordres les politiques de gouvernance adoptées par l'ordre durant l'année.

Conclusion

Les ordres professionnels ont obtenu du gouvernement le privilège de contrôler eux-mêmes l'exercice de leurs professions respectives en vertu du *Code des professions*.

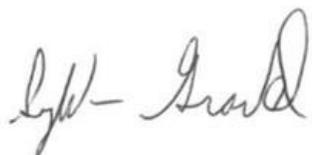
Nous sommes d'avis que le corollaire de ce privilège d'autogestion suppose que le *Code des professions* doit prévoir toutes les mesures visant à assurer que la mission première de protection du public soit en tout temps garantie par les ordres et leurs dirigeants, sous la supervision d'un Office des professions détenant les pouvoirs de surveillance adéquats et lui assurant les outils nécessaires pour exiger des ordres les corrections appropriées dans les cas où la protection du public n'est plus correctement défendue, au profit, par exemple, d'intérêts corporatistes.

Nous réitérons donc notre appui de principe au renforcement des pouvoirs de l'Office.

Toutefois, il nous apparaît que ce renforcement des pouvoirs de surveillance et de contrôle de l'Office sur les ordres ne constitue pas, en soi, la garantie d'un fonctionnement sans failles du système professionnel. En cas de défaillances au sein du système, il sera primordial que l'Office n'hésite pas à utiliser ces pouvoirs, et ce, de manière rapide et efficace.

Car des mesures de surveillance et de contrôle, aussi robustes soient-elles, si elles ne sont pas utilisées, ou qu'elles le sont mal ou trop tardivement face à un ordre « délinquant », ne seront d'aucune utilité.

La Chambre des huissiers de justice du Québec



Sylvain Gravel, huissier de justice
Président



Véronique Saulnier, avocate
Directrice générale et secrétaire de l'Ordre

Toute correspondance en lien avec ce document doit être adressée à :

Chambre des huissiers de justice du Québec
M^e Véronique Saulnier, avocate
Directrice générale et secrétaire
507, Place d'Armes, bureau 970
Montréal (Québec) H2Y 2W8
Téléphone : (514) 721-1100, poste 301
Télécopieur : (514) 721-7878
Courriel : vsaulnier@chjq.ca