



Mémoire sur le projet de loi 98 – Loi modifiant diverses lois concernant
principalement l’admission aux professions et la gouvernance
du système professionnel

Août 2016

Ordre professionnel des diététistes du Québec

550, rue Sherbrooke Ouest, tour Ouest, bureau 1855, Montréal (Québec) H3A 1B9

Tél. : 514 393-3733 • Sans frais : 1 888 393-8528 • Téléc. : 514 393-3582

opdq@opdq.org • www.opdq.org

Nous tenons à remercier, pour leur précieuse collaboration à la rédaction du mémoire de l'OPDQ sur le projet de loi 98 les personnes suivantes :

Mme Paule Bernier, Dt.P., M. Sc., présidente de l'OPDQ

L'ensemble des administrateurs de l'Ordre

Les membres du comité consultatif sur la gouvernance :

Chantal Poirier, Dt.P., présidente du comité

Louise Bigras-Desaulniers, Dt.P.

Julie Desrosiers, Dt.P., M.Sc.

Michel Fortin

Me Pierre Gauthier

Les membres de la permanence de l'Ordre :

Me Annie Chapados, directrice générale et secrétaire

Me Sarah Thibodeau, LL.M., conseillère principale, affaires juridiques

Sommaire

Une réforme parcellaire et insensible à la spécificité des ordres professionnels

Le projet de loi 98 constitue le premier volet de la réforme du Code des professions (L.R.Q., c. C-26), laquelle s'annonçait à l'origine plus fondamentale que ce que le projet de loi à l'étude nous propose. Malheureusement, cette réforme pourtant essentielle aura été mise en veilleuse au profit du projet de loi 98, parcellaire puisqu'il a pour justificatif une réponse rapide aux recommandations découlant de la Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction («Commission Charbonneau»). La révision globale du système professionnel tant attendue aurait aussi été l'occasion de remettre en question l'existence de deux types d'ordres professionnels, à savoir ceux à exercice exclusif (par exemple, médecins, avocats, etc.) et ceux à titre réservé uniquement (par exemple, diététistes, physiothérapeutes, etc.), ce dernier modèle nous apparaissant ne plus pouvoir répondre aux impératifs de protection du public.

Il est décevant que le législateur ait priorisé un projet de loi conçu en réponse à des problématiques vécues plus intensément dans un secteur particulier (génie et aménagement) et ce, au détriment d'une réforme plus globale du Code des professions, prévue et souhaitée depuis longtemps par les acteurs du système professionnel.

Qui plus est, plusieurs aspects des changements introduits par le projet de loi 98 (par exemple, le retrait de l'approbation de la cotisation annuelle par les membres) portent atteinte à la logique du système professionnel, à la spécificité des ordres, à leur caractère sui generis, et aux fondements de leur mode d'organisation. Les ordres professionnels disposent en effet d'un mandat de protection du public délégué par l'État, et adoptent, pour opérationnaliser cette importante mission, un mode d'organisation basé sur l'autogestion par les spécialistes de la profession visée, l'autorégulation et l'autofinancement par les membres. Ce sont eux qui gèrent l'organisme d'encadrement et de surveillance dans leur domaine, soit leur ordre professionnel.

Oui à la gouvernance, mais non à un modèle unique et immuable

L'OPDQ reconnaît l'importance, pour toute organisation, de se doter d'un cadre de gouvernance efficient et d'adopter de saines pratiques en cette matière. Par contre, nous sommes en désaccord avec le fait que les changements proposés au Code des professions sur ce plan s'imposeront uniformément, à tous les ordres professionnels, indépendamment de leur spécificité et de leur volonté. Car si les ordres possèdent une mission commune et des structures semblables, ils ont aussi des réalités très différentes les unes des autres. De plus, la vision qu'un ordre peut avoir du modèle de gouvernance le mieux à même de répondre à ses besoins, à un moment précis de son histoire, pourra changer au fil du temps, selon son évolution. En outre, un ordre professionnel ne se compare ni à d'autres types d'organismes à but non lucratif (association, fondation, etc.) ni à une entreprise ou à une société par actions.

Nous ne sommes donc pas favorables à une définition législative, et donc figée, des rôles et responsabilités de chacun des acteurs de la gouvernance des ordres professionnels (président, conseil d'administration, directeur général).

En conséquence, nous recommandons que le Code des professions n'oblige pas les ordres à se doter d'une structure organisationnelle qui inclut nécessairement la fonction de direction générale, traite du cumul de fonctions et prévoit de quelle façon il peut être mis fin à son engagement.

Par ailleurs, le Président d'un ordre incarne souvent la profession aux yeux des membres et du public. Son leadership a une influence certaine sur le professionnalisme des membres, de même que sur la confiance du public envers la capacité de l'Ordre de le protéger et sur sa crédibilité lorsqu'il intervient publiquement à l'égard de problématiques sociétales. Cela contribue à le distinguer d'un président de compagnie ou d'un autre type d'OBNL. Nous craignons donc que la cristallisation des rôles et attributions du président de l'Ordre et du conseil, tels que décrits au projet de loi, nuise au sentiment d'appartenance à la profession et, ultimement, à la protection du public.

Ces questions relèvent de l'organisation du travail. Le Code des professions devrait plutôt prévoir que les ordres veillent à se doter d'un cadre de gouvernance et d'une structure organisationnelle qui réponde à leurs besoins tout en leur permettant d'assurer la protection du public.

Éthique et déontologie : une nécessité

Nous sommes d'accord avec la nécessité d'une formation en éthique et en déontologie pour les membres et futurs membres. Nous sommes convaincus du rôle essentiel de la formation initiale et continue pour l'acquisition de telles compétences. Et il sera important que cette formation soit donnée par des personnes compétentes en la matière.

Parce que la culture éthique «ne se crée pas et ne se diffuse pas par la mise en place de mécanismes déontologiques de conformité »¹, la sensibilisation et la formation seront donc essentielles afin d'éviter les comportements mis au jour, notamment dans le cadre de la « Commission Charbonneau ».

De plus, nous souscrivons à l'objectif de préciser le comportement éthique et déontologique attendu des administrateurs des ordres professionnels. D'ailleurs, nous avons déjà adopté, par résolution, un tel Code d'éthique et de déontologie, lequel fait partie intégrante des obligations des administrateurs.

Non à la lourdeur législative et réglementaire

À l'instar de nos commentaires sur la gouvernance, certains autres moyens proposés par le projet de loi 98 sont susceptibles de créer un alourdissement réglementaire. Ceci est d'ailleurs aux antipodes de la tendance législative observée depuis les années 2000, notamment dans le contexte de la mise sur pied du Secrétariat à l'allégement réglementaire comme dans celui de la mise à jour du système professionnel dont l'un des premiers chantiers était précisément l'allégement de la réglementation et de son processus, visant notamment l'adoption d'un cadre réglementaire axé sur le résultat plutôt que sur les moyens.

¹ Luc Bégin, Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, « Légiférer en matière d'éthique : le difficile équilibre en éthique et déontologie », vol. 13, no.1, 2011, <https://ethiquepublique.revues.org/361#text>

À titre d'exemple de cet alourdissement, notons le Pôle de coordination pour l'accès à la formation. Tout en reconnaissant son utilité, nous sommes d'avis que la formalisation de l'existence de ce Pôle dans le Code des professions ne contribuera pas à améliorer les problématiques concrètes auxquelles font face les ordres, dont, notamment le manque de places de stages disponibles et l'absence de programme d'appoint. En d'autres mots, il s'agit davantage d'un écran de fumée.

Contre l'élargissement des pouvoirs du commissaire

L'OPDQ est contre l'élargissement sans précédent des pouvoirs du commissaire aux plaintes introduit par le projet de loi 98. De la surveillance des activités de reconnaissance des compétences acquises hors du Québec, le commissaire passerait à la surveillance de toutes les activités relatives à l'admission à l'exercice d'une profession et ce, quel que soit le processus.

L'admission à l'exercice d'une profession étant la pierre angulaire de la protection du public, pareille juridiction octroyée au commissaire nous apparaît inacceptable en ce qu'elle dénature le système professionnel québécois et participe à l'attrition de la juridiction des ordres.

En fait, le réel problème en matière d'accès aux professions réglementées, pour certaines d'entre elles, dont les diététistes-nutritionnistes, réside dans la rareté des places de stages disponibles tant pour les étudiants inscrits à un programme donnant ouverture aux permis que pour les diplômés étrangers, de même que dans l'absence de programme d'appoint pour ces derniers. Le projet de loi 98 n'apporte aucune solution sur ce plan.

Dénonciation et immunité : des analyses s'imposent avant tout

Nous constatons que plusieurs projets de loi introduisant des dispositions quant à la dénonciation se succèdent depuis quelques mois sans qu'un lien ne soit fait entre les uns et les autres et, surtout, sans véritable débat de société.

Le projet de loi 98 n'est pas en reste. Il prévoit, d'une part, une obligation déontologique pour le membre d'un ordre professionnel de dénoncer au syndic les cas d'atteinte à la compétence ou à l'intégrité d'un autre membre et, d'autre part, il permet au syndic d'accorder une immunité disciplinaire à un professionnel ayant participé à une infraction mais l'ayant dénoncée, élément importé des façons de faire et des concepts propres au domaine du droit criminel, ce qui n'est pas nécessairement souhaitable.

Selon l'OPDQ, une analyse des impacts de telles mesures, tant au point de vue de la cohérence des lois entre elles (droits et libertés de la personne, droit professionnel, droit du travail, droit criminel) que du point de vue de la cohésion sociale, devrait être effectuée préalablement. Des droits et des principes importants et variés sont touchés, dont certains, comme le secret professionnel, sont inscrits dans la Charte des droits et libertés de la personne.

L'idée même de la dénonciation est un sujet délicat et un acte lourd de sens et de conséquences. Cette façon de légiférer « à la pièce » sur des sujets aussi fondamentaux, sans réflexion de fond, n'est pas souhaitable dans une société libre et démocratique.

Absence de protection contre les représailles

De plus, on note l'absence de disposition dans le projet de loi prévoyant des mesures concrètes de protection des dénonciateurs, notamment contre les représailles (par exemple, congédiement abusif). Pourtant, de telles dispositions vont habituellement de pair avec toute législation entourant la divulgation d'actes répréhensibles, par exemple, au fédéral, en vertu de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, ou au Québec, en vertu de diverses lois du travail.

Un meilleur échange d'informations entre syndicats pour mieux protéger le public

L'article 124 précisera que le serment de discrétion que doivent prêter, notamment, les syndicats, ne peut être interprété comme interdisant l'échange de renseignements ou de documents entre syndicats de différents ordres professionnels. Nous sommes d'accord avec cette disposition, qui contribue à faciliter les enquêtes multidisciplinaires envisagées, d'autant plus qu'il s'agit de la reconnaissance d'un principe déjà bien établi par les Tribunaux².

Conclusion

Bien que l'on reconnaisse la nécessité de donner suite aux recommandations de la Commission Charbonneau, on déplore la précipitation avec laquelle le législateur agit et l'approche parcellaire qui s'ensuit, et ce, au détriment d'une réforme plus globale du Code des professions, prévue et souhaitée depuis longtemps par les acteurs du système professionnel, afin que les ordres soient mieux en mesure de jouer pleinement leur rôle : protéger le public.

² Pharmascience inc. c. Binet [2006] R.C.S. 513

TABLE DES MATIERES

Sommaire.....	3
Introduction.....	10
Commentaires généraux	10
Commentaires particuliers	12
1) Office des professions	12
2) Le code d'éthique et de déontologie des administrateurs de l'Ordre.....	13
3) Le Commissaire aux plaintes.....	15
4) Le Pôle de coordination	18
5) La gouvernance de l'Ordre.....	18
6) Fixation du coût de la cotisation professionnelle par le CA.....	22
7) Infraction de collusion, corruption, malversation, d'abus de confiance ou de trafic d'influence.....	23
8) Information au syndic et immunité accordée à un informateur ayant participé à l'infraction	24
9) Formation en éthique et en déontologie pour les membres et futurs membres	26
10) Suspension ou limitation provisoire par le syndic en cas de poursuite pour une infraction criminelle punissable de 5 ans d'emprisonnement ou plus	27
11) Échange d'information entre syndicats	28
Conclusion.....	28
Annexe – Liste des recommandations.....	29

Mémoire sur le projet de loi 98 - Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel

Introduction

L'Ordre professionnel des diététistes (ci-après l'OPDQ) remercie le ministre de la Justice de l'occasion qui lui est donnée de présenter son point de vue à l'égard du projet de loi 98.

L'OPDQ a pour mission de valoriser l'importance de la nutrition, de la saine alimentation et des soins nutritionnels pour la promotion, le maintien et le rétablissement de la santé humaine. À cette fin, l'Ordre privilégie des interventions de qualité optimale de la part de ses membres, et ce, en fonction des divers besoins nutritionnels de la population québécoise.

Ce faisant, l'Ordre contribue à la protection du public et contrôle la qualité de l'acte professionnel tout en favorisant la promotion, le développement et la reconnaissance des compétences de ses quelque 3 000 membres, lesquels exercent dans les secteurs de la nutrition clinique, de la gestion des services d'alimentation, de l'agroalimentaire, et de la nutrition en santé publique.

Dans le présent mémoire, nous vous présenterons tout d'abord nos commentaires généraux. Dans un deuxième temps, nous vous présenterons nos commentaires particuliers. Dans la mesure du possible, ces derniers suivront l'ordre numérique des articles du projet de loi, sauf lorsque les articles en cause portent sur une thématique globale que nous souhaitons aborder comme un tout. Enfin, en annexe, vous retrouverez la liste de nos recommandations.

Commentaires généraux

Le projet de loi 98 constitue le premier volet de la réforme du Code des professions (L.R.Q., c. C-26), laquelle s'annonçait à l'origine plus fondamentale que ce que le projet de loi à l'étude nous propose.

En effet, depuis plus de quatre ans, les ordres professionnels travaillent à documenter les améliorations nécessaires au Code des professions et à l'actualiser afin que l'encadrement qu'il pose soit à même de répondre aux défis contemporains que rencontrent tant les ordres professionnels, comme délégués de puissance publique, que leurs membres. Ces travaux, sous l'égide du Conseil interprofessionnel (ci-après CIQ) et de l'Office des professions (ci-après l'OPQ), ont eu cours dans la perspective de l'adoption d'un projet de loi omnibus. Ce projet de loi visait à améliorer le fonctionnement du système, de façon générale, particulièrement en ce qui a trait à sa mission principale : la protection du public.

La révision globale du système professionnel tant attendue aurait aussi été l'occasion de remettre en question l'existence de deux types d'ordres professionnels, à savoir ceux à exercice exclusif (par exemple, médecins, avocats, etc.) et ceux à titre réservé uniquement (par exemple, diététistes, physiothérapeutes, etc.), ce dernier modèle nous apparaissant ne plus pouvoir répondre aux impératifs de protection du public.

Malheureusement, cette réforme pourtant jugée essentielle par les parties prenantes du système professionnel québécois aura été mise en veilleuse au profit du projet de loi 98, parcellaire puisqu'il a pour justificatif une réponse rapide aux recommandations découlant de la Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction («Commission Charbonneau»). D'emblée, nous ne saurions passer sous silence notre déception vis-à-vis la priorité accordée par le législateur à un projet de loi conçu en réponse à des problématiques vécues plus intensément dans un secteur particulier (génie et aménagement) et ce, au détriment d'une réforme plus globale du Code des professions, prévue et souhaitée depuis longtemps par l'ensemble des acteurs du système professionnel.

Cela dit, la gouvernance est le point focal du projet de loi 98, et nous reconnaissons l'importance, pour toute organisation, de se doter d'un cadre de gouvernance efficient et d'adopter de saines pratiques en cette matière. Ce que nous remettons en question, par contre, c'est l'adoption de dispositions qui s'imposeront uniformément, à tous les ordres professionnels, indépendamment de leur spécificité.

Car si les ordres possèdent une mission commune et des structures semblables, ils ont aussi des réalités très différentes les unes des autres, ce qu'omet de reconnaître le projet de loi 98.

Les ordres professionnels se distinguent par leur taille, leurs défis respectifs, leur mode d'organisation propre, leur histoire, leur culture, la réalité de leurs membres et le secteur de la société qu'ils régulent (droit, administration et affaires/génie et aménagement/santé et relations humaines).

Or, l'essence même de la gouvernance est de permettre à une organisation de définir les rôles et les responsabilités de ses différentes instances en tenant compte précisément de sa réalité propre. Bref, il n'existe pas de modèle unique de gouvernance, applicable à toutes les organisations, d'autant plus que ces modèles évoluent avec le temps. Tout encadrement législatif doit donc permettre une flexibilité et une modulation selon les besoins.

Par ailleurs, plusieurs aspects des changements introduits par le projet de loi 98 portent atteinte à la logique du système professionnel, à la spécificité des ordres, à leur caractère *sui generis*, et aux fondements de leur mode d'organisation. Les ordres professionnels disposent en effet d'un mandat de protection du public délégué par l'État, et adoptent, pour opérationnaliser cette importante mission, un mode d'organisation basé sur l'autogestion par les spécialistes de la profession visée, l'autorégulation et l'autofinancement par les membres. Ce sont eux qui gèrent l'organisme d'encadrement et de surveillance dans leur domaine, soit leur ordre professionnel.

«La philosophie sous-jacente au Code des professions est un équilibre des pouvoirs qui permet à l'État de mobiliser l'expertise des professionnels dans leur domaine de pratique et de prendre raisonnablement appui sur celle-ci pour générer et assurer le respect de normes visant une pratique professionnelle adéquate et sécuritaire pour le public»³.

De ce fait, les membres de chacune des professions occupent une place centrale au sein de ce système, puisque c'est à partir de leurs valeurs partagées, de leur expertise et de leur savoir-faire collectif, que naissent les normes attendues, notamment au niveau comportemental, dans l'exercice de la profession. Les membres sont donc à la fois objets de l'encadrement professionnel de l'Ordre, mais aussi générateurs

³ Conseil interprofessionnel du Québec, Le système professionnel : origines et valeurs sous-jacentes, <https://professions-quebec.org/le-systeme-professionnel/origine-et-valeurs-sous-jacentes/autogestion-et-autoregulation/>

de la norme professionnelle, certains règlements devant être soumis à la consultation des membres avant d'être adoptés par le Conseil d'administration (CA) de l'Ordre. La nature du système professionnel s'appuie donc sur l'expertise des membres, le tout tel qu'en font foi les 1^{er} et 2^e alinéas de l'article 25 du Code des professions, et appelle conséquemment la participation active de ceux-ci à la définition de la destinée de l'Ordre soit, par exemple, en élisant les membres du CA, en approuvant le montant de la cotisation annuelle ou encore, en ayant l'occasion de commenter certains règlements de l'Ordre (par exemple le Code de déontologie) avant leur adoption par le Conseil d'administration.

Les actions de l'Ordre tirent leur légitimité de son mandat de puissance publique, certes, mais également de l'appui des membres à la réalisation de la mission de l'Ordre – soit la protection du public – laquelle ne peut être atteinte de façon effective que si ces derniers partagent cet objectif et y participent, par exemple, en lui accordant les moyens financiers (adoption de la cotisation annuelle). Leur engagement envers la mise en œuvre de la mission de l'Ordre se démontre aussi lorsqu'ils acceptent de siéger au conseil de discipline de l'Ordre, ou qu'ils participent à différentes instances de l'Ordre.

Le caractère *sui generis* du système professionnel réfère, quant à lui, au fait que le Législateur a confié aux ordres, en 1973, un pouvoir délégué de l'État, à titre de mandataires de puissance publique. La contrepartie de cette délégation réside dans le fait de donner voix au chapitre aux ordres professionnels, par l'intermédiaire notamment du Conseil interprofessionnel, ainsi qu'aux membres des différents ordres professionnels à l'égard de certaines décisions de leur ordre.

Le système professionnel est calqué sur le fonctionnement de l'État, lui-même organisé, dans les sociétés démocratiques, selon la séparation de trois pouvoirs : le législatif, l'exécutif et le judiciaire. La théorie de la séparation des pouvoirs préconise de séparer les différentes fonctions de l'État afin de limiter l'arbitraire et de prévenir les abus de souveraineté.

L'OPDQ estime qu'il y a lieu de préserver cet équilibre dans la révision de la gouvernance des ordres, et de maintenir par ailleurs le rôle central du membre dans la réalisation de la mission de l'Ordre, ce qui contribuera à éviter que les ordres professionnels soient considérés comme un démembrement de l'État.

Commentaires particuliers

1) Office des professions

Article 3 du PL 98

L'OPDQ est d'accord avec l'augmentation du nombre d'administrateurs de l'Office des professions ainsi qu'avec la diminution de la durée de leurs mandats, qui passe de 10 à 5 ans.

Article 4 du PL 98

L'OPDQ prend acte des modifications proposées, qui visent à préciser le pouvoir de surveillance et de contrôle de l'Office, bien que nous ne soyons pas convaincus qu'elles sont absolument nécessaires pour permettre à l'Office des professions de s'acquitter de sa mission. En effet, nous croyons que l'Office possède déjà tous les pouvoirs nécessaires pour jouer son rôle de surveillance et de vérification. Il aurait plutôt avantage à s'acquitter, de façon proactive, de cet aspect de sa mission, sans égard à la modification proposée par le libellé de l'article 12 du Code des professions dans le projet de loi.

Recommandation 1

L'OPDQ souhaite que l'Office des professions s'acquitte de sa mission de surveillance du système professionnel de façon proactive, sans égard à la modification à l'article 12 du Code des professions, proposée dans le projet de loi.

Article 7 du PL 98

Le projet de loi modifie l'article 14 du Code des professions par le retrait de l'autorisation préalable du ministre pour faire enquête sur un ordre professionnel. Nous ne sommes pas favorables à ce changement : il nous apparaît que le ministre responsable de l'application des lois professionnelles devrait continuer d'être impliqué lors d'une telle décision.

Recommandation 2

L'OPDQ n'est pas favorable au retrait de l'autorisation ministérielle préalable au déclenchement d'une enquête de l'Office des professions et recommande le retrait de l'article 7 du projet de loi 98.

Article 8 du PL 98

Nous sommes satisfaits de l'ajout proposé permettant à l'Office des professions d'obtenir des renseignements auprès de différentes entités, dont les établissements d'enseignement, concernant les formations exigées par l'Ordre dans le cadre de son processus d'admission par équivalence. Nous souhaitons que ce pouvoir ait un impact positif sur la collaboration entre les ordres professionnels et les établissements d'enseignement.

2) Le code d'éthique et de déontologie des administrateurs de l'Ordre (art. 12.0.1, 79.1 et 87.1 du Code des professions)

Article 5 du PL 98

Le projet de loi 98 propose l'ajout d'un article 12.01.1 au Code des professions prévoyant que l'Office déterminera, par règlement, les normes d'éthique et de déontologie applicables aux administrateurs d'un ordre professionnel.

Par ailleurs, l'article 46 du projet de loi 98 prévoit l'ajout d'un article 87.1 au Code des professions exigeant que le CA de l'Ordre adopte, par règlement, un Code d'éthique et de déontologie applicable aux administrateurs du conseil. Ce règlement devra respecter les normes édictées dans le règlement de l'Office des professions ci-haut mentionné.

Précisons d'abord que nous sommes tout à fait d'accord à ce que le comportement attendu des administrateurs des ordres professionnels soit précisé. D'ailleurs, nous avons déjà adopté, par résolution, un tel Code d'éthique et de déontologie, lequel fait partie intégrante des obligations des administrateurs.

Mais si une harmonisation est souhaitable en cette matière, le processus réglementaire choisi risque, au contraire, de favoriser des incohérences et de la confusion et d'alourdir inutilement le processus. Cet alourdissement est d'ailleurs aux antipodes de la tendance législative observée depuis les années 2000,

notamment dans le contexte de la mise sur pied du Secrétariat à l'allégement réglementaire comme dans celui de la mise à jour du système professionnel dont l'un des premiers chantiers était précisément l'allégement de la réglementation et de son processus, visant notamment l'adoption d'un cadre réglementaire axé sur le résultat plutôt que sur les moyens⁴.

Privilégier l'adoption par voie de résolution

Par conséquent, le Code d'éthique et de déontologie des administrateurs devrait, à notre avis, être adopté par résolution du CA de l'Ordre, via l'article 62.1 du Code des professions. L'adoption par voie de résolution est en effet plus flexible que la voie réglementaire, et permet aux normes qui y sont énoncées de suivre l'évolution des valeurs et des principes en cette matière.

Deux normes différentes égalent deux fois plus de risques de confusion!

Par ailleurs, nous craignons que l'adoption de deux règlements, l'un par l'Office des professions (article 12.0.1) et l'autre par l'Ordre (article 87.1) soit source de confusion et d'incohérence. À titre d'exemple, l'article 87.1 proposé énonce les dispositions qui devront figurer au Code adopté par le CA de l'Ordre. Toutefois, cette liste est différente de ce qui est prévu à l'article 12.0.1. De plus, l'article 79.1 proposé prévoit que les administrateurs des ordres soient soumis à la fois aux normes d'éthique et de déontologie déterminées par l'Office et à celles établies par l'Ordre. La présence de deux textes réglementaires distincts contenant potentiellement des normes différentes pour une même sphère d'activités risque de créer de la confusion et de mener à des incohérences.

Recommandation 3

L'Ordre recommande que le Code d'éthique et de déontologie des administrateurs puisse être adopté par une résolution du conseil d'administration de l'Ordre. Les termes de l'article 87.1, introduits par l'article 46 du projet de loi 98, devraient donc être déplacés sous l'article 62 du Code des professions.

Recommandation 4

L'Ordre recommande la modification de l'article 12.0.1 introduit par l'article 5 du projet de loi 98 afin que l'Office détermine les grands paramètres devant figurer dans les Codes d'éthique et de déontologie des administrateurs des ordres professionnels et laisse le soin aux ordres professionnels d'adopter, par résolution, un Code d'éthique et de déontologie qui respecte les exigences établies par l'Office des professions.

Dresser une liste de situations de conflits d'intérêts : une fausse bonne idée

D'autre part, l'exigence, prévue au paragraphe 4 de l'article 87.1, que le CA de l'Ordre dresse la liste des situations de conflit d'intérêts a pour risque inhérent l'omission de certains cas. En matière de conflit d'intérêts, mieux vaut s'en remettre à une disposition générale énonçant des principes qu'à une liste, non

⁴ La mise à jour du système professionnel québécois : Plan d'action présenté par Madame Linda Goupil, ministre responsable de l'application des lois professionnelles, novembre 1999, à la page 4, https://www.opg.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Systeme_professionnel/1-Plan%20d'action_26%20nov_1999..pdf

exhaustive, ayant comme effet potentiel d'exclure certaines situations du champ d'application du Code. C'est d'ailleurs la voie que nous avons choisie lors de la rédaction du Code d'éthique des administrateurs.

Recommandation 5

L'Ordre recommande le retrait du paragraphe 4) de l'article 87.1 du Code des professions introduit par l'article 46 du projet de loi 98 prévoyant l'obligation « d'identifier les situations de conflit d'intérêts », car l'adoption d'une liste a comme effet potentiel d'exclure certaines situations du champ d'application du Code.

Information dans le rapport annuel

Enfin, sur le plan de la lourdeur administrative, toujours à l'article 87.1, il nous semble étrange que le rapport annuel de chaque ordre doive faire état, de façon assez précise et détaillée, des cas traités, du suivi donné, etc.

De plus, la quantité d'informations qui devra figurer au rapport annuel risque de porter atteinte à la confidentialité du processus d'enquête. En effet, même sans mentionner les noms des administrateurs visés, étant donné le nombre restreint d'administrateurs au sein d'un ordre, les informations figurant au rapport annuel risquent en effet d'être suffisantes pour compromettre la confidentialité de ces informations et l'anonymat des personnes concernées.

Recommandation 6

L'Ordre recommande de mieux circonscrire les informations devant figurer au rapport annuel des ordres concernant les enquêtes quant aux manquements éthiques et déontologiques des administrateurs. En conséquence, le dernier paragraphe de l'article 87.1 du Code des professions, introduit par l'article 46 du projet de loi 98, devrait être modifié pour se lire ainsi : « Le rapport annuel de chaque ordre professionnel doit, en outre, faire état du nombre de cas traités et de leur suivi ».

3) Le Commissaire aux plaintes

Articles 10 à 21 du PL 98

Le projet de loi 98 propose un élargissement sans précédent des pouvoirs du commissaire aux plaintes. L'OPDQ est contre cet élargissement. De la surveillance des activités de reconnaissance des compétences acquises hors du Québec, le commissaire passerait à la surveillance de toutes les activités relatives à l'admission à l'exercice d'une profession et ce, quel que soit le processus.

L'admission à l'exercice d'une profession étant la pierre angulaire de la protection du public, pareille juridiction octroyée au commissaire nous apparaît inacceptable en ce qu'elle dénature le système professionnel québécois et participe à l'attrition de la juridiction des ordres.

Des modifications qui dénaturent l'organisation du système professionnel québécois

L'élargissement proposé ne semble répondre à aucun impératif particulier autre que de s'inspirer des pouvoirs et fonctions des « commissaires à l'équité », que l'on retrouve dans quelques autres

provinces canadiennes. Or, l'organisation des professions au Québec est unique et aucune autre province au Canada ne possède un système intégré et cohérent comparable à notre édifice législatif, chapeauté par l'organisme de surveillance que constitue l'Office des professions.

Si l'étendue des pouvoirs des commissaires à l'équité se justifie, ailleurs au Canada (Ontario⁵, Manitoba⁶, Nouvelle-Écosse⁷) parce qu'il s'agit de la seule entité responsable de l'encadrement des professions dans ces provinces, elle n'a pas sa raison d'être au Québec, où les mécanismes de surveillance et de contrôle de l'Office sont déjà bien définis par le Code des professions. En d'autres termes, l'Office doit demeurer l'unique organisme de surveillance et d'encadrement des ordres quant à l'ensemble de leurs activités.

L'admission : une fonction au cœur de la mission de l'Ordre professionnel

Rappelons que l'une des activités fondamentales d'un ordre professionnel, au cœur de sa mission de protection du public, est l'admission des membres. En effet, le contrôle de la compétence est la pierre d'assise de la régulation d'une profession. En établissant les normes d'admission, et en s'assurant que les membres, tout au long de leur pratique professionnelle, demeurent compétents, les ordres professionnels agissent comme gardiens et promoteurs de la compétence professionnelle.

En confiant cette activité-clé à un droit de regard général d'un « super Commissaire », on dénature le rôle des ordres et de l'Office des professions.

Les vrais défis : l'accès aux stages et aux programmes d'appoint pour les professionnels formés à l'étranger

De plus, les modifications proposées par le PL 98, présentées comme une panacée, ne contribueront aucunement à résoudre les véritables problématiques relatives à l'admission auxquelles sont confrontés les ordres professionnels et les candidats, dont ceux formés à l'étranger, qui souhaitent joindre leurs rangs.

En fait, le réel problème en matière d'accès aux professions réglementées, pour certaines d'entre elles, dont les diététistes-nutritionnistes, réside dans la rareté des places de stages disponibles tant pour les étudiants inscrits à un programme donnant ouverture aux permis que pour les diplômés étrangers, de même que dans l'absence de programme d'appoint pour ces derniers.

Il s'agit d'un état de fait que le Commissaire lui-même reconnaît [dans ses rapports](#) et que le gouvernement a récemment rappelé dans sa récente politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion.⁸

⁵ Le Bureau du commissaire à l'équité évalue les pratiques d'inscription de [certaines professions réglementées et de certains métiers à accréditation obligatoire](#) afin de veiller à ce qu'elles soient transparentes, objectives, impartiales et équitables pour toute personne présentant une demande de permis d'exercice de sa profession en Ontario. À l'heure actuelle, 15 professions et 22 métiers à accréditation obligatoire non liés à la santé sont couverts par la [Loi de 2006 sur l'accès équitable aux professions réglementées et aux métiers à accréditation obligatoire](#) et 26 professions de la santé sont couvertes par la [Loi de 1991 sur les professions de la santé réglementées](#).

⁶ Commissaire à l'équité du Manitoba : <http://www.manitobafairnesscommissioner.ca/accueil/> qui met en œuvre *The Fair Registration Practices in Regulated Professions Act* <http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/2007/c02107e.php>

⁷ Fair registration Practice act : <http://novascotia.ca/lae/RplLabourMobility/FRP.asp>

⁸ Ensemble nous sommes le Québec, Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion, mars 2015.

D'ailleurs, lors de la création du poste de Commissaire en 2009, par le projet de loi 53, sa raison d'être était clairement définie comme « une autre étape dans l'action du gouvernement pour faciliter l'intégration à nos professions réglementées, notamment **des personnes compétentes formées à l'extérieur du Québec.** » L'objectif était donc « de s'assurer de la bonne application des règles visant à leur admission, mais aussi de la **qualité et du fonctionnement des mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles de ces personnes** »⁹.

Les défis mis en lumière en 2009 sont toujours pertinents et d'actualité. La raison d'être d'origine de la fonction de Commissaire l'est tout autant et devrait, en conséquence, être maintenue telle quelle, sans octroi de nouveaux pouvoirs et d'un champ d'action tous azimuts en matière d'admission aux ordres professionnels. Pour faire face aux défis de la mobilité professionnelle et de l'intégration des professionnels formés à l'étranger dans la société québécoise, il faut chercher les solutions ailleurs.

L'importance de recadrer l'admission par équivalence dans son contexte

Pour tenter de justifier l'élargissement des fonctions du commissaire, ce dernier, ainsi que des représentants de l'Office des professions, ont fait valoir que le Commissaire avait déjà juridiction sur l'admission par équivalence concernant les diplômés du Québec. En conséquence, selon eux, les modifications proposées au Code des professions par le PL 98 viendraient simplement confirmer un état de fait.

On ne peut nier que les règlements sur les équivalences adoptés par les ordres professionnels s'adressent à la fois aux candidats diplômés hors du Québec et, par le truchement des dispositions concernant l'équivalence de formation (distincte de l'équivalence de diplôme), aux candidats diplômés au Québec dans des programmes qui ne sont pas reconnus comme donnant accès directement au permis de l'ordre professionnel¹⁰.

Toutefois, on doit garder en tête que cette voie d'accès pour les diplômés du Québec est une voie exceptionnelle. En effet, la voie habituelle d'accès à un ordre professionnel, pour un diplômé du Québec, est d'être titulaire d'un diplôme délivré par un établissement d'enseignement donnant droit au permis d'un ordre professionnel et reconnu par le règlement du même nom. La voie de l'équivalence de formation pour un diplômé québécois demeure donc marginale. Il est donc tendancieux de prétendre que le Commissaire a déjà juridiction sur l'admission des diplômés québécois parce que le Règlement sur les équivalences s'applique accessoirement à ces candidats et que, partant, la mainmise totale devrait lui être octroyée quant à l'ensemble des activités et processus liés à l'admission à un ordre professionnel.

⁹ Extraits des débats parlementaires lors de l'adoption du principe du projet de loi 53 (Mme Kathleen Weil).

¹⁰ En vertu du Règlement sur les diplômes délivrés par les établissements d'enseignement désignés qui donnent droit aux permis et aux certificats de spécialistes des ordres professionnels
L.R.Q., chapitre C-26, r. 2

Recommandation 7

L'Ordre est contre l'élargissement des pouvoirs du Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles. En conséquence, nous recommandons le retrait des articles 2 et 10 à 21 du projet de loi 98.

4) Le Pôle de coordination

L'OPDQ ne voit pas d'utilité à intégrer dans le Code des professions le Pôle de coordination pour l'accès à la formation. Bien que nous reconnaissons la pertinence de ce Pôle, nous sommes d'avis que la formalisation de son existence dans le Code des professions n'aura pas d'effet sur les problématiques concrètes auxquelles font face les ordres. Est-ce que le manque de places de stage dans le réseau de la santé sera corrigé par la création du Pôle, alors que les futurs diplômés québécois peinent eux-mêmes à trouver des milieux de stage? Est-ce que les moyens des universités pour la création de programmes d'appoint seront augmentés de par la création du Pôle? Nous ne sommes pas de cet avis.

Nous faisons face à un problème conjoncturel, particulièrement aigu dans le réseau de la santé. Quel est le meilleur remède à un tel problème? Créer une nouvelle structure, ou trouver des solutions pragmatiques à des problèmes concrets? Poser la question, c'est y répondre.

5) La gouvernance de l'Ordre

Articles 27 à 55 du PL 98

Le thème de la gouvernance est d'actualité et est présenté comme le cœur du projet de loi 98 modifiant le Code des professions. Toutefois, la pensée à l'origine de ce concept n'est pas récente.¹¹

La démocratie se fonde sur la séparation de trois types de pouvoir : le législatif (députation), l'exécutif (appareil gouvernement) et le judiciaire (juges).

Le mode d'organisation d'un ordre professionnel comporte naturellement aussi ces trois pouvoirs, avec parfois certaines variantes : le conseil d'administration conçoit et adopte les règlements, résolutions et normes. La permanence est quant à elle chargée de mettre en œuvre les normes régissant l'Ordre et ses membres ainsi que les décisions du conseil d'administration. Enfin, la réglementation de l'Ordre est appliquée par différents comités ou instances quasi judiciaires (conseil de discipline, comité d'inspection professionnelle, etc.).

Ces concepts sont aussi repris dans la plupart des textes et ouvrages portant sur la gouvernance. À titre d'exemple, selon CPA Canada :

« L'un des éléments les plus importants d'un bon cadre de gouvernance est la séparation des rôles du conseil et de la direction. Le rôle du conseil consiste à s'assurer que l'OSBL remplit sa mission. Les administrateurs ne doivent pas effectuer le travail de l'OSBL. Ils n'ont généralement ni le temps ni les connaissances pratiques du personnel rémunéré, qui peut accomplir les tâches plus efficacement. De plus, le fait de participer à l'exécution ou à la gestion des activités courantes nuit au rôle de surveillance du conseil, qui met justement en place des mécanismes visant à préserver son indépendance par rapport à la direction. »

¹¹ Montesquieu, De l'Esprit des Lois, Genève, 1748

Toutefois, il n'existe pas non plus une pensée unique et figée quant à ces questions. À titre d'exemple, certains observateurs notent que l'interdiction du cumul de fonctions de président du conseil et de plus haut dirigeant de l'organisation n'est pas absolue, et qu'en fonction de son stade de développement ou du type d'organisation, le président d'un conseil d'administration peut être appelé à jouer un rôle plus actif dans le suivi de la réalisation de la planification stratégique d'une organisation et de l'atteinte des objectifs qui en découlent¹².

C'est sur ces prémisses que les réflexions et questionnements de l'Ordre vous sont présentés ici concernant les propositions de modifications aux règles de gouvernance des ordres professionnels.

Taille du conseil d'administration

L'article 27 du PL 98 modifie l'article 61 du Code des professions afin de limiter le nombre d'administrateurs du CA de l'Ordre à 15. Nous nous inquiétons du fait que le nombre d'administrateurs au CA pourrait être un nombre impair. Cette situation est inhabituelle. Nous sommes d'avis que le nombre d'administrateurs doit favoriser un climat optimal pour prendre des décisions efficacement et éviter qu'un vote soit nul.

Rôle du conseil d'administration et de la présidence

Le projet de loi 98 propose des modifications aux articles 62 (rôle du conseil d'administration) et 80 (rôle du président). Essentiellement, les libellés proposés ont pour effet de faire passer le rôle de « surveillance générale des affaires de l'Ordre » au conseil d'administration et celui de « surveillance générale sur les affaires du conseil d'administration » au président. Rappelons qu'il est reconnu qu'en matière de gouvernance, il n'y a pas de formule « passe-partout » et la conception d'un cadre de gouvernance passe nécessairement par la réflexion autour de ce qui est le mieux adapté par chaque organisation.¹³

Nous nous questionnons sur l'impact de la modification de ce libellé.

En effet, certains experts en gouvernance soulignent le rôle essentiel et multiple que doit jouer la présidence du conseil. Un de ces rôles est d'assurer une communication bidirectionnelle avec la direction générale. Compte tenu que « les membres de conseil, par comparaison aux membres de la direction, demeurent en situation d'asymétrie chronique en termes d'expérience, d'information et d'investissement de temps »¹⁴, la connaissance de l'évolution des dossiers et l'échange d'informations sont essentiels. Il ne faudrait pas, par les modifications envisagées au Code des professions, que cette communication soit dorénavant compromise.

De plus, la fonction de président d'un ordre incarne souvent la profession aux yeux des membres et du public. Son leadership a une influence certaine sur le professionnalisme des membres, de même que sur la confiance du public envers la capacité de l'Ordre de le protéger et sur sa crédibilité lorsqu'il intervient publiquement à l'égard de problématiques sociétales. Cela contribue à le distinguer d'un président de compagnie ou d'un autre type d'OBNL. Nous craignons donc que la cristallisation des rôles et attributions

¹² http://www.lavery.ca/DATA/PUBLICATION/941_fr~v~la-fonction-de-president-de-conseil-d-administration.pdf

¹³ Gouvernance des organismes sans but lucratif : questions que les administrateurs devraient poser, Don Taylor, MBA, IAS.A., CPA Canada, 2014, à la page e.

¹⁴ IGOPP, Performance et dynamique des conseils d'administration: un échange avec des administrateurs expérimentés. En ligne : https://igopp.org/wp-content/uploads/2016/06/IGOPP_Rapport_PerformanceDynamiqueConseilsAdmin_.pdf

du président de l'Ordre et du conseil nuise au sentiment d'appartenance à la profession et, ultimement, à la protection du public.

Par ailleurs, nous notons que ces modifications à la description des rôles respectifs du CA et du président de l'Ordre suggèrent un transfert de responsabilité du président à l'ensemble du CA.

L'imputabilité semble soudainement revenir au CA dans son ensemble, alors que c'est déjà le cas en vertu des règles entourant la responsabilité des administrateurs de personnes morales. Est-il possible que certains administrateurs aient eu tendance à croire le contraire et à négliger cette responsabilité capitale ? Si tel est le cas, il y a nécessité d'insister sur une plus grande formation des administrateurs sur la saine gouvernance et l'éthique. En ce sens, nous saluons l'ajout, par le truchement du nouvel article 62.0.1 du Code des professions, d'une obligation pour le CA d'imposer à ses membres de suivre une formation sur ces sujets.

Durée des mandats du président et des administrateurs

L'article 30 du PL 98 propose de modifier l'article 63 du Code des professions, notamment pour limiter le nombre de mandats à la présidence. En regard de l'élection du président et des administrateurs, le libellé actuel nous convient. Il est important de s'assurer que la transition des administrateurs permette de maintenir l'efficacité du CA. En ce sens, une planification des élections au poste d'administrateurs devrait permettre d'intégrer de nouveaux membres et d'avoir une relève d'administrateurs et ce, afin d'éviter le remplacement en bloc de la majorité des membres du conseil.

Diversité au sein du CA et profil des administrateurs élus

Le projet de loi modifie l'article 65 du Code des professions afin d'ajouter une précision quant à la portée de la représentation régionale au sein du CA de l'Ordre. Essentiellement, on précise que la représentation régionale est établie aux fins d'assurer une diversité, mais que les administrateurs élus n'y représentent pas les professionnels de la région dont ils sont issus.

Cet article interprétatif est bienvenu, puisqu'il y a parfois une certaine confusion quant au rôle des administrateurs de l'Ordre à ce niveau.

Par ailleurs, il nous semble important de faire évoluer le profil des administrateurs pour qu'il représente une diversité d'expérience et d'expertise. Chaque organisation devrait dresser un profil de compétence des administrateurs qui permette de bien représenter ses réalités propres. À la représentation régionale habituelle, s'ajoute la nécessité d'avoir une diversité de réalité professionnelle dans le but de rencontrer les exigences de la mission de l'ordre, la protection du public.

En ce sens, le Code des professions devrait habiliter les ordres à choisir le bassin électoral de provenance des administrateurs élus : par région, par domaine d'activité ou autres.

Recommandation 8

L'Ordre recommande que le Code des professions soit modifié pour permettre aux ordres, outre la région et le secteur professionnel, d'identifier d'autres bassins électoraux de provenance aux fins de l'élection des administrateurs.

Éligibilité des administrateurs et du président (Articles 33 du PL 98)

Le projet de loi, à son article 33, propose de modifier l'article 66.1 du Code des professions, notamment pour rendre inéligible un candidat qui serait membre du CA ou dirigeant d'un regroupement, d'une association professionnelle ou d'un organisme affilié.

À ce sujet, nous constatons que les organisations ont des règles de gestion des conflits d'intérêts et les administrateurs ont des devoirs, notamment sur le plan du devoir de réserve et de loyauté.

La restriction introduite par rapport à un administrateur qui serait membre d'un autre conseil d'administration ou dirigeant d'un regroupement de membres de l'ordre ou d'une association professionnelle du domaine de la profession semble ignorer les règles d'éthique de base que chaque membre d'un CA doit suivre.

Comme les CA souhaitent être composés de membres qui reflètent la diversité de pratique, avec de l'expérience au sein d'un conseil d'administration, cette règle restreint la qualité des administrateurs potentiels. Il est préférable de laisser le soin au CA de déterminer un profil d'administrateur.

Nous ne sommes donc pas favorables à cette modification.

Recommandation 9

L'OPDQ recommande le retrait de l'article 33 du projet de loi 98, lequel vise à rendre un candidat inéligible au CA de l'Ordre parce qu'il est membre du conseil d'administration ou dirigeant d'un regroupement, d'une association professionnelle ou d'un organisme affilié.

Adoption de règles de conduite par le CA pour les candidats aux élections (Articles 33 et 94 du PL 98)

Nous sommes favorables à l'adoption de règles de conduite applicables à tout candidat au poste d'administrateur, tel que le prévoit la modification aux articles 66.1 et 94 du Code des professions.

Administrateurs nommés

Nous sommes d'accord avec l'augmentation du nombre d'administrateurs nommés par l'Office afin d'atteindre seuil de 25% maximum des administrateurs du conseil d'administration de l'Ordre. Ils ne devraient toutefois jamais être majoritaires. Et cette règle de la minorité devrait trouver application également à la prise d'un vote.

Toutefois, nous soulignons que chaque organisation se développe et a des défis qui lui sont propres selon son domaine professionnel. Pour que les conseils d'administration soient efficaces et que le profil des administrateurs permette aux organisations de bien se développer, il est important que le profil des administrateurs nommés soit cohérent avec le stade de développement de l'organisation.

Il nous paraît important que les ordres aient un dialogue avec l'Office afin de mieux cerner leurs besoins au moment de la sélection des administrateurs nommés. Les compétences des administrateurs nommés permettent de compléter les compétences des membres déjà en place dans le but de réaliser la mission des ordres et de suivre les règles de saine gouvernance.

Recommandation 10

L'OPDQ réitère l'importance d'un dialogue entre l'Office des professions et l'ordre professionnel concerné au moment de la sélection des administrateurs qui seront nommés par l'Office au sein du conseil d'administration.

La direction générale (Articles 43 et 53 du PL 98)

L'article 53 du PL 98 propose l'ajout de deux nouveaux articles au Code des professions (articles 101.1 et 101.2) visant la reconnaissance de la fonction de directeur général d'un ordre. Quelques articles de concordance pour tenir compte de l'ajout de cette fonction au Code sont également contenus au projet de loi.

Comme mentionné précédemment, chaque organisation se développe à son rythme et vit des défis différents selon sa réalité propre. Il est donc essentiel que la structure de gouvernance permette de s'adapter aux besoins de chaque organisation.

Nous ne sommes donc pas favorables à une définition législative, et donc figée, des rôles et responsabilités de chacun des acteurs de la gouvernance des ordres professionnels (président, conseil d'administration, directeur général).

En conséquence, nous recommandons que le Code des professions n'oblige pas les ordres à se doter d'une structure organisationnelle qui inclut nécessairement la fonction de direction générale, traite du cumul de fonctions et prévoit de quelle façon il peut être mis fin à son engagement.

Ces questions relèvent de l'organisation du travail. Le Code des professions devrait plutôt prévoir que les ordres se dotent d'un cadre de gouvernance et d'une structure organisationnelle qui réponde à leurs besoins tout en leur permettant d'assurer la protection du public.

Recommandation 11

L'OPDQ recommande que le Code des professions n'oblige pas les ordres à se doter d'une structure organisationnelle qui inclut nécessairement la fonction de direction générale, interdise ou permette le cumul de fonctions et prévoit de quelle façon il peut être mis fin à son engagement. Ces questions relèvent de l'organisation du travail. Le Code des professions devrait plutôt prévoir que les ordres se dotent d'un cadre de gouvernance et d'une structure organisationnelle qui réponde à leurs besoins tout en leur permettant d'assurer la protection du public.

6) Fixation du coût de la cotisation professionnelle par le CA

L'article 44 du PL 98 propose de supprimer le deuxième alinéa de l'article 85.1 du Code des professions, retirant du même coup à l'assemblée générale des membres le pouvoir d'approuver le montant de la cotisation annuelle fixée par résolution du CA.

Ceci constitue un changement important pour lequel l'OPDQ exprime de très sérieuses réserves.

Le système professionnel repose sur l'autorégulation et l'autofinancement. Le soin d'adopter le montant de la cotisation professionnelle doit être laissé aux membres réunis en assemblée générale. L'Office possède tous les pouvoirs pour mettre en tutelle un ordre qui ne serait pas en mesure de s'acquitter de

sa mission de protection du public, du fait d'une cotisation professionnelle trop basse, en raison du refus répété des membres d'adopter une hausse de la cotisation.

De ce fait, les membres d'un ordre professionnel occupent une place centrale au sein de ce système, puisque c'est à partir de leurs valeurs partagées, de leur expertise et de leur savoir-faire collectif, que naissent les normes attendues, notamment au niveau comportemental, dans l'exercice de la profession. Les membres sont donc à la fois objets de l'encadrement professionnel de l'Ordre, mais aussi générateurs de la norme professionnelle, certains règlements devant être soumis à la consultation des membres avant d'être adoptés par le Conseil d'administration (CA) de l'Ordre. La nature du système professionnel appelle conséquemment la participation active de ceux-ci à la définition de la destinée de l'Ordre soit, par exemple, en élisant le président et les membres du CA, en approuvant le montant de la cotisation annuelle ou encore, en ayant l'occasion de commenter certains règlements de l'Ordre (par exemple le Code de déontologie) avant leur adoption par le Conseil d'administration.

Ce lien étroit entre les membres et leur ordre professionnel doit être nourri le plus possible. Cela est d'autant plus vrai pour les ordres à titre réservé, dont l'existence et la capacité d'action demandent une adhésion massive du plus grand nombre de professionnels possible. Nous avons observé, au fil des ans, que la participation des membres à certaines décisions contribue à leur engagement et donc, à concrétiser la protection accordée au public par le système professionnel. En nutrition, où les risques de préjudice sont élevés, cette protection est essentielle et doit être maintenue.

Le retrait du droit de regard des membres de l'Ordre sur la cotisation professionnelle va à l'encontre de cette réalité et nous nous y opposons.

Recommandation 12

L'Ordre n'est pas favorable à ce que les membres de l'Ordre n'aient plus la responsabilité d'approuver le montant de la cotisation annuelle lors de l'Assemblée générale et recommande donc le retrait de l'article 44 du projet de loi 98.

7) Infraction de collusion, corruption, malversation, d'abus de confiance ou de trafic d'influence (art. 87, paragraphe 1.1)

Bien que l'article 59.2 englobe déjà la collusion et la corruption, l'Ordre considère que l'article 59.1.1, ajouté au Code des professions en 2013, est nettement suffisant.

Recommandation 13

L'Ordre recommande le retrait de l'article 45 du projet de loi 98, qui prévoit l'ajout de dispositions spécifiques dans les codes de déontologie des ordres professionnels relatifs à la collusion, corruption, malversation, etc., car les termes des articles 59.2 et 59.1.1 du Code des professions y pourvoient déjà et sont donc suffisants.

8) Information au syndic et immunité accordée à un informateur ayant participé à l'infraction

Le projet de loi 98 propose l'ajout de dispositions visant à :

- obliger le membre d'un ordre professionnel à informer le syndic en cas d'atteinte à la compétence ou à l'intégrité d'un autre membre (art.87, paragraphe 1.2 du Code des professions);
- permettre au syndic d'accorder une immunité disciplinaire à un professionnel qui, bien qu'ayant participé à l'infraction, agit comme informateur (123.9 du Code des professions).

Ces modifications ne peuvent être adoptées à la légère. Nous avons la perception que le législateur cherche à donner suite promptement à certaines recommandations découlant de la Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, sans que toutes les analyses n'aient été faites. Notamment, on assiste ici à l'importation de façons de faire et de concepts propres au domaine du droit criminel, ce qui n'est pas nécessairement souhaitable.

On constate en effet que plusieurs projets de loi épars (nous en comptons 6), introduisant des dispositions quant à la dénonciation, se succèdent depuis quelques mois ou sont présentement à l'étude sans qu'un lien ne soit fait entre les uns et les autres¹⁵ et, surtout, sans véritable débat de société.

Dans cette précipitation, il nous semble que l'on perd de vue que l'idée même de la dénonciation est un sujet délicat et un acte lourd de sens et de conséquences. Cette façon de légiférer « à la pièce » sur des sujets aussi fondamentaux, sans réflexion de fond, n'est pas souhaitable dans une société libre et démocratique. Une analyse des impacts de telles mesures, tant au point de vue de la cohérence des lois entre elles (droits et libertés de la personne, droit professionnel, droit du travail, droit criminel) que du point de vue de la cohésion sociale, devrait être effectuée préalablement. Des droits et des principes importants et variés sont touchés, dont certains, comme le secret professionnel, sont inscrits dans la Charte des droits et libertés de la personne.

Comme l'exprime le professeur Georges-A. Legault :

« Divulguer, c'est donc faire sortir du silence quelque chose pour qu'il soit pris en charge par une autre instance. (...). La charge émotive qui est attachée au terme de «dénonciation» comme système accusatoire apparaît dans les débats lorsqu'il s'agit d'implanter un système d'accusation et d'obligation de dénoncer les autres qui, pour certains, ressemblent à des techniques connues dans les systèmes totalitaires. »¹⁶

¹⁵ Projet de loi 87 *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*, projet de loi 196 *Loi sur la protection des dénonciateurs du secteur public québécois*, projet de loi 496 *Loi concernant la protection des lanceurs d'alerte*, projet de loi 54 *Loi visant l'amélioration de la situation juridique de l'animal*, projet de loi 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*, projet de loi 92 *Loi visant à accroître les pouvoirs de la Régie de l'assurance maladie du Québec et modifiant diverses dispositions législatives*.

¹⁶ Georges-A. LEGAULT, Quelques réflexions finales : évaluation et dénonciation, document présenté au 8^e colloque annuel de l'Association des praticiens en éthique du Canada, Section Québec, 3 mai 2006.

Recommandation 14

L'Ordre recommande de procéder à des analyses et à une réflexion plus approfondie avant d'introduire au Code des professions une obligation déontologique pour le membre d'un ordre professionnel de dénoncer au syndic les cas d'atteinte à la compétence ou à l'intégrité d'un autre membre, d'autant plus qu'aucune mesure de protection contre les représailles n'est prévue.

Recommandation 15

L'Ordre recommande que des analyses et une réflexion plus approfondie soient menées avant d'introduire au Code des professions une disposition permettant au syndic d'accorder une immunité disciplinaire complète à un professionnel ayant participé à une infraction.

Le secret professionnel remis en cause

Tout d'abord, les modifications envisagées porteraient atteinte à l'un des principes fondamentaux du droit professionnel : le secret professionnel. Consacré par l'article 9 de la Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., c. C-12, le secret professionnel est un droit de la personne établi au bénéfice du client et qui cimenter le lien de confiance entre ce dernier et le professionnel. Une atteinte au droit au secret professionnel n'est pas interdite en soi. Toutefois, avant de modifier, par voie législative, ce droit fondamental, il faut bien soupeser la question, comme l'exige l'article 9.1 de la Charte :

« Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec. »

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice. »

Nous soumettons que des consultations publiques entourant cette question doivent être faites dans un cadre plus vaste qu'un projet de loi sectoriel, à l'égard duquel seuls les acteurs du système professionnel sont actuellement consultés.

Le nécessaire arrimage du droit du travail et du droit professionnel

Il est permis de penser que des modifications aux dispositions du Code civil du Québec sur le contrat de travail devront être apportées, afin que les règles encadrant les relations de travail tiennent compte de l'obligation d'information du professionnel salarié au syndic. N'oublions pas qu'une bonne partie des 385 000 professionnels québécois sont aussi des salariés d'organisations qui seront souvent contraints de dénoncer des collègues de travail ou des supérieurs.

Dans bien des cas, le geste d'informer le syndic pourrait être perçu par un employeur comme un manquement à l'obligation de loyauté du salarié, et mener à son congédiement. La légalité du congédiement pourrait, certes, être contestée, mais face à un conflit de normes apparent entre les obligations déontologiques et les obligations découlant du contrat de travail, il y a fort à parier que les professionnels salariés n'oseront pas risquer de perdre leur emploi et éviteront de dénoncer un collègue ou un supérieur.

Protection incomplète contre les représailles

De plus, on note l'absence de disposition dans le projet de loi prévoyant des mesures concrètes de protection des dénonciateurs, notamment contre les représailles (par exemple, congédiement abusif).

Pourtant, de telles dispositions vont habituellement de pair avec toute législation entourant la divulgation d'actes répréhensibles, par exemple, au fédéral, en vertu de la [Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles](#), ou au Québec, en vertu de diverses lois du travail¹⁷. Un lien a-t-il été fait avec le tout récent projet de loi 87 *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*, qui a été étudié en commission parlementaire ce printemps à Québec? Plusieurs organismes ont commenté ce projet de loi, et les enseignements qui en découlent devraient être pris en compte avant de modifier le Code des professions selon les termes proposés par le projet de loi 98.

Une protection « à deux vitesses »

En outre, le projet de loi 98 prévoit que le syndic pourra accorder une immunité disciplinaire complète à un professionnel agissant comme informateur, nonobstant le fait qu'il ait participé à l'infraction. On constate ici une incohérence : seul le professionnel « en infraction » profitera d'une immunité, tandis que celui n'ayant rien à se reprocher ne bénéficiera d'aucune protection adéquate, notamment contre les représailles possibles dans son milieu de travail.

D'autres questions sans réponses

Enfin, plusieurs questions subsistent, même si l'on décidait d'inclure, tout de go, les modifications proposées par le projet de loi 98. Par exemple, a-t-on prévu, surtout dans un contexte de multidisciplinarité et d'interdisciplinarité, que la divulgation pourrait être le fait d'un professionnel membre d'un autre ordre? Instituer la dénonciation à l'intérieur d'un même corps professionnel n'apportera pas la solution escomptée dans le contexte actuel de la pratique professionnelle alors que différents professionnels interagissent de plus en plus fréquemment, particulièrement dans le domaine de la santé. Par ailleurs, quelles mesures, mécanismes ou procédures seront recommandés et mis en place pour permettre aux intervenants du système professionnel de s'acquitter de cette nouvelle obligation?

9) Formation en éthique et en déontologie pour les membres et futurs membres (Art. 94i)

Nous sommes d'accord avec la nécessité d'une formation en éthique et en déontologie pour les membres et futurs membres. Nous sommes convaincus du rôle essentiel de la formation initiale et continue pour l'acquisition de telles compétences. Selon nous, il est important que cette formation soit donnée par des personnes compétentes en la matière.

Recommandation 16

L'Ordre est convaincu de la nécessité d'une formation en éthique et en déontologie pour les membres et futurs membres des ordres professionnels et considère qu'il sera important que cette formation soit donnée par des personnes compétentes en la matière.

Par ailleurs, nous estimons qu'il sera très important d'aborder, dans cette formation, les différences et la complémentarité qui existent entre la déontologie et l'éthique. En effet :

« La déontologie et l'éthique (...) ont des visées différentes, mais qu'elles ne sont pas pour autant incompatibles. La première vise une conformité comportementale à la *règle* énoncée et s'en remet

¹⁷ Par exemple, la Loi sur les normes du travail (article 122) ou la Loi sur la santé, la sécurité du travail (articles 30, 31, 81 et 227).

à l'autorité de la règle et à la menace de sanction pour arriver à ses fins. La seconde vise une adhésion librement consentie à des *valeurs* qui donneront sens aux comportements de l'agent moral et aux règles qu'il respectera. Elle s'en remet pour cela à l'autonomie et aux capacités réflexives des agents moraux. »¹⁸

Parce que la culture éthique «ne se crée pas et ne se diffuse pas par la mise en place de mécanismes déontologiques de conformité »¹⁹, la sensibilisation et la formation seront donc essentielles afin d'éviter les comportements mis au jour, notamment dans le cadre de la « Commission Charbonneau ».

10) Suspension ou limitation provisoire par le syndic en cas de poursuite pour une infraction criminelle punissable de 5 ans d'emprisonnement ou plus (art. 122.0.1)

Cette modification suscite des questionnements, notamment en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux (présomption d'innocence).

La procédure et les délais proposés nous apparaissent également assez rigides, par comparaison, précisément, au cheminement du dossier criminel, qui, à moins de circonstances particulières propres à chaque dossier, suivra un rythme « non urgent ». Il est donc paradoxal que la procédure prévue au Code des professions soit plus expéditive et présume de la culpabilité d'un individu et lui enlève son droit de pratique ou son droit de porter un titre professionnel alors que la procédure criminelle, censée protéger la société des dangers, cheminera plus lentement.

D'autre part, sur quels faits le syndic pourra s'appuyer pour faire sa requête au conseil de discipline? Étant donné les courts délais, est-il prévu que le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) fournisse d'emblée au syndic de l'Ordre l'acte d'accusation et les éléments de preuve nécessaires afin que le conseil de discipline puisse se prononcer en toute connaissance de cause sur la requête?

Les modifications proposées sont disproportionnées par rapport à l'objectif et, partant, hautement contestables devant les Tribunaux. Pour cette raison, elles devraient être circonscrites aux infractions où il y a urgence d'agir pour protéger le public et où le lien entre l'infraction alléguée et l'exercice de la profession est clair. En ce sens, les articles 55.0.1, 55.5 et 130 du Code des professions, moyennant quelques ajustements, pourraient être suffisants.

Recommandation 17

L'Ordre recommande que des analyses et une réflexion plus approfondie soient menées pour mieux circonscrire les motifs et la procédure à suivre dans le cadre du nouveau mécanisme de suspension ou limitation provisoires du professionnel poursuivi pour une infraction criminelle punissable de 5 ans d'emprisonnement ou plus.

¹⁸ Luc Bégin, Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, « Légiférer en matière d'éthique : le difficile équilibre en éthique et déontologie », vol. 13, no.1, 2011, <https://ethiquepublique.revues.org/361#text>

¹⁹ Luc Bégin, Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, « Légiférer en matière d'éthique : le difficile équilibre en éthique et déontologie », vol. 13, no.1, 2011, <https://ethiquepublique.revues.org/361#text>

11) Échange d'information entre syndicats (art. 124)

L'article 124 précisera que le serment de discrétion que doivent prêter, notamment, les syndicats, ne peut être interprété comme interdisant l'échange de renseignements ou de documents entre syndicats de différents ordres professionnels.

Nous sommes d'accord avec cette disposition, qui contribue à faciliter les enquêtes multidisciplinaires envisagées et qui correspond aux principes énoncés par la Cour suprême dans *Pharmascience* :

«D'autres exemples illustrent cette nécessité. Un syndic pourrait avoir besoin d'obtenir des renseignements d'une infirmière ou d'un préposé, témoins de certains événements, afin de déterminer si une plainte pour harcèlement sexuel doit être portée contre un médecin. L'enquête d'un syndic pourrait exiger l'accès à des renseignements détenus par une banque ou un comptable sur l'utilisation dérogatoire d'un compte en fidéicommissaire par un avocat.»²⁰

Conclusion

En conclusion, bien que l'on reconnaisse la nécessité de donner suite aux recommandations de la Commission Charbonneau, on déplore la précipitation avec laquelle le législateur agit et l'approche parcellaire qui s'ensuit, et ce, au détriment d'une réforme plus globale du Code des professions, prévue et souhaitée depuis longtemps par les acteurs du système professionnel, afin que les ordres soient mieux en mesure de jouer pleinement leur rôle : protéger le public.

²⁰ *Pharmascience inc. c. Binet* [2006] R.C.S. 513

Annexe – Liste des recommandations

- **Recommandation 1**

L'OPDQ recommande à l'Office de professions de s'acquitter de sa mission de surveillance du système professionnel de façon proactive, sans égard à la modification à l'article 12 du Code des professions, proposée dans le projet de loi.

- **Recommandation 2**

L'OPDQ n'est pas favorable au retrait de l'autorisation ministérielle préalable au déclenchement d'une enquête de l'Office des professions et recommande le retrait de l'article 7 du projet de loi 98.

- **Recommandation 3**

L'Ordre recommande que le Code d'éthique et de déontologie des administrateurs puisse être adopté par une résolution du conseil d'administration de l'Ordre. Les termes de l'article 87.1, introduits par l'article 46 du projet de loi 98, devraient donc être déplacés sous l'article 62 du Code des professions.

- **Recommandation 4**

L'Ordre recommande la modification de l'article 12.0.1 introduit par l'article 5 du projet de loi 98 afin que l'Office détermine les grands paramètres devant figurer dans les Codes d'éthique et de déontologie des administrateurs des ordres professionnels et laisse le soin aux ordres professionnels d'adopter, par résolution, un Code d'éthique et de déontologie qui respecte les exigences établies par l'Office des professions.

- **Recommandation 5**

L'Ordre recommande le retrait du paragraphe 4) de l'article 87.1 du Code des professions introduit par l'article 46 du projet de loi 98 prévoyant l'obligation « d'identifier les situations de conflit d'intérêts », car l'adoption d'une liste a pour effet potentiel d'exclure certaines situations du champ d'application du Code.

- **Recommandation 6**

L'Ordre recommande de mieux circonscrire les informations devant figurer au rapport annuel des ordres concernant les enquêtes quant aux manquements éthiques et déontologiques des administrateurs. En conséquence, le dernier paragraphe de l'article 87.1 du Code des professions, introduit par l'article 46 du projet de loi 98, devrait être modifié pour se lire ainsi : « Le rapport annuel de chaque ordre professionnel doit, en outre, faire état du nombre de cas traités et de leur suivi ».

- **Recommandation 7**

L'Ordre est contre l'élargissement des pouvoirs du Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles. En conséquence, nous recommandons le retrait des articles 2 et 10 à 21 du projet de loi 98.

- **Recommandation 8**

L'Ordre recommande que le Code des professions soit modifié pour permettre aux ordres, outre la région et le secteur professionnel, d'identifier d'autres bassins électoraux de provenance aux fins de l'élection des administrateurs.

- **Recommandation 9**

L'OPDQ recommande le retrait de l'article 33 du projet de loi 98, lequel vise à rendre un candidat inéligible au CA de l'Ordre parce qu'il est membre du conseil d'administration ou dirigeant d'un regroupement, d'une association professionnelle ou d'un organisme affilié.

- **Recommandation 10**

L'OPDQ réitère l'importance d'un dialogue entre l'Office des professions et l'ordre professionnel concerné au moment de la sélection des administrateurs qui seront nommés par l'Office au sein du conseil d'administration.

- **Recommandation 11**

L'OPDQ recommande que le Code des professions n'oblige pas les ordres à se doter d'une structure organisationnelle qui inclut nécessairement la fonction de direction générale, interdise ou permette le cumul de fonctions et prévoit de quelle façon il peut être mis fin à son engagement. Ces questions relèvent de l'organisation du travail. Le Code des professions devrait plutôt prévoir que les ordres veillent à se doter d'un cadre de gouvernance et d'une structure organisationnelle qui réponde à leurs besoins tout en leur permettant d'assurer la protection du public.

- **Recommandation 12**

L'Ordre n'est pas favorable à ce que les membres de l'Ordre n'aient plus la responsabilité d'approuver le montant de la cotisation annuelle lors de l'Assemblée générale et recommande donc le retrait de l'article 44 du projet de loi 98.

- **Recommandation 13**

L'Ordre recommande le retrait de l'article 45 du projet de loi 98, qui prévoit l'ajout de dispositions spécifiques dans les codes de déontologie des ordres professionnels, relatives à la collusion, corruption, malversation, etc., car les termes des articles 59.2 et 59.1.1 du Code des professions y pourvoient déjà et sont donc suffisants.

- **Recommandation 14**

L'Ordre recommande que des analyses et une réflexion plus approfondie soient menées avant d'introduire au Code des professions une obligation déontologique pour le membre d'un ordre professionnel de dénoncer au syndic les cas d'atteinte à la compétence ou à l'intégrité d'un autre membre, d'autant plus qu'aucune mesure de protection contre les représailles n'est prévue.

- **Recommandation 15**

L'Ordre recommande que des analyses et une réflexion plus approfondie soient menées avant d'introduire au Code des professions une disposition permettant au syndic d'accorder une immunité disciplinaire complète à un professionnel ayant participé à une infraction.

- **Recommandation 16**

L'Ordre est convaincu de la nécessité d'une formation en éthique et en déontologie pour les membres et futurs membres des ordres professionnels et considère qu'il sera important que cette formation soit donnée par des personnes compétentes en la matière.

- **Recommandation 17**

L'Ordre recommande que des analyses et une réflexion plus approfondie soient menées pour mieux circonscrire les motifs et la procédure à suivre dans le cadre du nouveau mécanisme de suspension ou limitation provisoires du professionnel poursuivi pour une infraction criminelle punissable de 5 ans d'emprisonnement ou plus.