

Mémoire sur le projet de loi 98

Résumé du mémoire

Introduction

- Ce mémoire a été rédigé par un collectif de professionnels qui ont une bonne connaissance du système professionnel québécois bien qu'ils n'y jouent présentement aucun rôle.
- Les auteurs accordent une très grande importance à la protection du public. Cependant, ils estiment que le projet de loi fait fausse route puisqu'il repose sur des prémisses erronées. Ces prémisses en filigrane dans tout le projet de loi ont été formulées par les personnes qui ont rédigé le projet de loi ou qui ont été consultées lors de son élaboration.
- La crédibilité de ces personnes, oeuvrant directement au sein du système actuel, notamment le président de l'Office des professions, M. Jean-Paul Dutrisac, peut soulever certains questionnements. Rappelons que leur inaction au cours des dernières années a été largement décriée par la juge Charbonneau dans son rapport. De plus, de nombreux mémoires relatifs au projet de loi 98 proviennent d'organisations associées au système actuel. Il n'est donc pas étonnant que la plupart de ces mémoires saluent positivement les propositions du projet de loi.
- Les auteurs déplorent que tous les travaux initiaux menant au projet de loi présenté aient été faits en écartant les apports de la population et des professionnels réguliers. Compte tenu que ce sont ces personnes qui ont dénoncé les abus relatifs aux donations illégales et à la collusion et à la corruption, il est décevant de constater que leurs opinions n'ont pas été sollicitées lors de l'élaboration du projet de loi.
- En excluant de la rédaction du projet de loi initial les catégories ci-haut mentionnées, le gouvernement semble s'être privé de l'expérience de personnes très bien placées pour identifier les failles les plus importantes du système professionnel.

Le mémoire

- Ce mémoire expose en premier lieu les postulats sur lesquels s'appuie le projet de loi avant d'apporter un ensemble de faits et d'arguments qui invalident ces postulats.
- Deuxièmement, les auteurs dressent un portrait de la situation réelle du système professionnel actuel avec ses principes de fonctionnement.
- Ils mettent notamment en évidence les véritables faiblesses du système actuel, dont :
 1. l'immunité dont jouissent différents acteurs du système et les conséquences possiblement négatives de cette immunité.
 2. les défaillances dans le mode de sélection des "représentants du public".
 3. la dilution de la mission première des ordres, à savoir la protection du public, par l'importance donnée aux activités mercantiles et publicitaires.
 4. le manque de transparence dans les prises de décision.
 5. l'opacité des rapports annuels remis par les ordres.
 6. l'inefficacité et les coûts astronomiques du système actuel.
 7. l'iniquité des enquêtes sur les professionnels selon la proximité du membre avec les autorités.
 8. les conflits d'intérêts réels et apparents.

- Dans le respect de la protection du public et avec le souci d'améliorer la qualité de la justice disciplinaire, les auteurs proposent des solutions aux diverses problématiques soulevées.
- Les auteurs considèrent que le projet de loi sous sa forme actuelle devrait être rejeté afin de permettre une reprise du processus en s'appuyant cette fois-ci sur un diagnostic adéquat des problématiques relevées.
- Les auteurs proposent aussi une approche alternative et suggèrent la mise en place de régies professionnelles afin de remplacer les ordres actuels. Une telle approche serait infiniment moins lourde et moins coûteuse que le système professionnel actuel et aurait les avantages suivants :
 - la gouvernance ne serait plus basée sur un processus démocratique défaillant mais serait plutôt directement assumée par le gouvernement. Les décisions majeures seraient ainsi soumises à l'Assemblée Nationale et vérificateur général serait en mesure de scruter à la loupe les bilans financiers.
 - plusieurs fonctions actuelles des ordres pourraient être regroupées, ce qui permettrait de considérables économies d'échelle

Conclusion

- Une pratique éthique, équitable et rigoureuse du droit professionnel ne saurait voir le jour sans remettre en question l'immunité et l'abus des recours à la confidentialité au sein des ordres professionnels. Pour qu'une réforme puisse régler véritablement les problèmes du système professionnel, les responsables doivent être redevables de leurs décisions et soumis à des sanctions lors de conduites dérogatoires.

Les auteurs

Ce mémoire a été rédigé par un collectif d'individus ayant une large expérience du système professionnel québécois. Présentement, aucun d'entre eux ne joue de rôle de rôle actif au sein du système professionnel.

Giuseppe Indelicato, ing.

M. Indelicato est l'actuel président et directeur général de l'association de défense des intérêts des ingénieurs du Québec. Il est aussi ancien vice-président en titre et vice-président aux affaires corporatives de l'OIQ (2002-2003) ainsi que vice-président aux affaires professionnelles de l'OIQ (2000-2001). Il a aussi été administrateur de l'Ordre des ingénieurs du Québec élu pour des mandats de trois ans (1993, 1996, 2000, 2006 et 2009), directeur général du Réseau des ingénieurs du Québec (2009-2012), président du Réseau des ingénieurs du Québec (2003-2006) et administrateur-fondateur du Réseau des ingénieurs du Québec (2001-2009).

Ghislaine Desforges, Ph.D., psychologue

Madame Desforges est en pratique privée de psychothérapie depuis 1985. Elle a obtenu son doctorat en sciences en 1994 à l'Université de Montréal. Elle a aussi suivi régulièrement des formations continues auprès d'institutions universitaires (hôpital Ste-Justine, hôpital du Sacré-Coeur/Albert-Prévost) et aussi auprès de l'Association des psychothérapeutes psychanalytiques du Québec. Elle est membre de l'Association des psychologues du Québec depuis ses débuts.

Eric Bergeron, Ph.D., psychologue

M. Bergeron est psychologue depuis 1996. Il a été chargé de cours à l'université de Montréal en psychologie et criminologie entre 1997 et 2000, et entre 2006 et 2014. Il a obtenu son doctorat en psychologie en 2004 et s'est spécialisé dans l'évaluation des dynamiques criminelles (violence, délinquance sexuelle), d'aliénation parentale et d'analyse de la crédibilité d'un discours. Il a aussi été témoin-expert à la Cour du Québec, chambre criminelle, à la Cour supérieure (Assises et Chambre de la Famille) ainsi qu'au Tribunal de l'immigration et à la Chambre de la Jeunesse. Il est psychologue au Service Correctionnel du Canada depuis 2004.

Me Albert Bellemare

Avocat, Me Bellemare pratique principalement en droit administratif et en droit de l'immigration. Il est intervenu à tous les paliers judiciaires dont la Cour d'appel du Québec, la Cour fédérale du Canada, la Cour suprême du Canada. Il a été membre de différents tribunaux d'arbitrage. Il a piloté le recours collectif relativement aux mises-à-pied dans l'industrie textile au Québec. De plus, avec l'aide du protecteur du Citoyen du Québec il a permis le règlement de plusieurs milliers de dossiers en attente en matière d'immigration. Il est membre de l'Association du Barreau Canadien et membre du Barreau du Québec depuis 1984.

PRÉAMBULE

La ministre de la justice Stéphanie Vallée a déposé le 20 mai 2016 le projet de loi 98, intitulé "*Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*". Ce projet de loi découle des problématiques au sein des ordres professionnels qui furent identifiées lors des auditions à la Commission Charbonneau. Ce projet est présenté comme l'une des réponses du gouvernement aux recommandations de l'Honorable France Charbonneau.

Les travaux de la commission ont amplement démontré que l'Office des professions du Québec, organisme devant théoriquement surveiller le système professionnel, de même que les ordres professionnels (et l'Ordre des ingénieurs en particulier), avaient clairement failli à leur tâche. La négligence démontrée dans la réalisation de leur mandat a eu des conséquences directes sur la protection du public.¹

Malgré ce constat d'échec, le projet de loi 98 a été préparé par l'Office des professions qui fut assisté par le Conseil interprofessionnel du Québec, organisme associatif regroupant l'ensemble des ordres professionnels. Il ne faut donc pas se surprendre si plusieurs ordres professionnels n'ont pas critiqué significativement un projet qu'ils ont eux-mêmes contribué à élaborer.

Il y a aussi lieu de remarquer que les consultations initiales menant à l'élaboration de ce projet de loi ont exclu la population, les professionnels non directement impliqués dans le système professionnel, ainsi que les associations de professionnels. Il est désolant de voir que leur apport ait été écarté, d'autant plus que ce sont eux qui avaient initialement alerté les médias sur les situations problématiques rendues publiques lors des audiences à la commission Charbonneau alors que l'Office, et l'Ordre des ingénieurs, demeuraient silencieux.²

1. LES POSTULATS À LA BASE DU PROJET DE LOI 98

La lecture des changements proposés par le projet de loi 98 suggère que le rédacteur a formulé certaines hypothèses sur les causes du mauvais fonctionnement du système. Il s'agit en fait de postulats puisqu'aucun effort ne semble avoir été fait pour démontrer que de tels éléments avaient eu un impact réel. Ces postulats sont:

1. L'Office des professions n'aurait pas eu les moyens nécessaires pour intervenir et empêcher les dérives.
2. Le manque de ressources financières aurait empêché les ordres de réaliser adéquatement leur mandat.
3. L'absence de connaissances en matière d'éthique et de gouvernance de la part des membres des conseils d'administration des ordres professionnels a concouru aux problématiques soulevées.
4. L'absence de connaissances en éthique de la part des membres des ordres professionnels a concouru aux problématiques soulevées.

2. LES POSTULATS À L'ÉPREUVE DES FAITS

Voici ce qu'une simple enquête basée sur des informations disponibles au public démontre au sujet des postulats mentionnés ci-haut :

L'Office des professions est un organisme gouvernemental extrabudgétaire dont les dépenses en 2014-2015, d'après le rapport annuel à la page 67, ont été de 9,674 M\$. Les revenus de 10,065 M\$ sont assumés par les membres des ordres professionnels par voie de contributions individuelles annuelles fixées par le gouvernement et perçues par les ordres. Il est à remarquer que 49 employés (réceptionnistes et secrétaires inclus) se partagent 4,521 M\$ en salaires et avantages sociaux, soit une moyenne de 92,265 \$ par employé. Cette masse salariale n'est visiblement pas suffisante pour accomplir les tâches de l'Office puisque il y a un montant additionnel de 772,608 \$ dépensé pour diverses consultations.³

Par ailleurs, lors de son passage à la Commission Charbonneau, le président de l'Office a ouvertement reconnu que la principale activité de son organisme consistait à faire la lecture des rapports annuels des ordres. Il admettait qu'une telle lecture ne permettait pas d'identifier la part des budgets qui était réellement consacrée à la protection du public.

La question qui se pose alors est : En quoi une augmentation du budget de l'Office changerait la donne au niveau de la protection du public si l'Office lui-même admet son incapacité à identifier et réguler efficacement les sommes dépensées par les différents ordres professionnels ?

L'énorme déficit d'opération prévu pour l'année 2014-2015 (de 1,351 M\$ sur un budget prévu de 11,090 M\$) et l'augmentation prévue de la masse salariale (6,735 M\$ vs 4,596 M\$, soit une augmentation de 46%) semblent d'ailleurs indiquer que le projet de loi 98 vise aussi à justifier une augmentation de la ponction de l'Office auprès des professionnels afin d'augmenter ses revenus. De par sa structure de financement, l'Office, en suggérant une augmentation de ses revenus lors de l'élaboration du projet de loi, peut sembler se placer en situation de conflit d'intérêt.

En 2014 l'ensemble des ordres professionnels et l'Office ont représenté une dépense directe pour les professionnels québécois d'environ 335 M\$. À cette dépense, il faut ajouter les dépenses indirectes (formation obligatoire, assurances obligatoires, etc.) qu'il est impossible de comptabiliser. Il est impossible de connaître les sommes exactes qui sont consacrées à la protection du public et celles qui sont dépensées pour des fins autres, dont :

- "publicité" présentée pudiquement comme "promotion de la profession",
- "administration générale" soit des salaires non imputables à des activités identifiables,
- "gouvernance" soit les salaires, les jetons de présence et les frais versés à des administrateurs ou à des membres de comité.

Par ailleurs, autant au Barreau qu'à l'OIQ, le président et le directeur général reçoivent une rémunération supérieure à celle du premier ministre du Québec. Les salaires des cadres sont quant à eux largement supérieurs à la médiane des revenus des membres.

On s'est abstenu de reconnaître que des membres élus des conseils d'administration des ordres avaient agi par le passé à l'encontre de normes éthiques. Les dossiers touchant l'Ordre des ingénieurs en 2010 (cas de François Patrick Granger) et le Barreau en 2015 (cas de Lu Chan Khuong) en sont des exemples probants. Des décisions d'initier des procédures judiciaires non-justifiées, coûtant des centaines de milliers de dollars, ont été prises par une majorité administrateurs sous la pression des directeurs généraux et de, dans le cas de l'OIQ, de la présidente de l'époque, Maud Cohen.⁴

Ces administrateurs ont semblé renoncer à obtenir une information complète et impartiale. Ils n'ont pas tenu compte du fait que les personnes qui les poussaient à prendre des décisions étaient manifestement en conflit d'intérêt puisqu'elles pouvaient potentiellement être motivées par leur désir de maintenir leur postes et les conditions avantageuses qui s'y rattachaient.

Le projet de loi actuel suggère aussi une formation en éthique et en gouvernance afin de prévenir de futurs abus. Il faut toutefois se poser la question : Si ces administrateurs avaient suivi une formation en éthique et en déontologie, est-ce que leurs actions auraient été différentes?

Il est permis d'en douter pour deux raisons : En premier lieu, le vote "indépendant" des administrateurs n'est manifestement qu'une vue de l'esprit puisque ces derniers ont eu tendance à l'époque à voter en fonction de leur loyauté envers ceux qui contrôlaient leur ordre. Deuxièmement, les formations en gouvernance dispensées par les experts dans ce domaine (par ex. Collège des administrateurs de sociétés) insistent bien plus sur la loyauté à l'organisation que doivent démontrer les administrateurs que sur la mission de l'organisation.

De plus, l'impact réel de formations en éthique peut être remis en question par les travaux de la commission Charbonneau. Lors de leur passage à la CEIC, aucun des professionnels interrogés ayant trempé dans les donations illégales aux partis politiques, dans la collusion ou dans la corruption n'a prétendu qu'il ignorait le caractère non-éthique des gestes qu'il avait commis. On est en droit de se demander comment une formation préalable en éthique aurait pu prévenir des comportements que les professionnels savaient déjà inadéquats. La crainte d'être sanctionné aurait été probablement plus efficace pour prévenir de telles conduites.

Comme dit l'adage "**à données inexactes, résultats erronés**".

En d'autres mots, si les modifications proposées par le projet de loi sont cohérentes avec les postulats de départ, ces derniers apparaissent erronés et les solutions qui en découlent ne peuvent donc pas corriger les problématiques identifiées.

3. ÉTAT DE LA SITUATION DU SYSTÈME PROFESSIONNEL

3.1 LE PREMIER PRINCIPE DE BASE : LE JUGEMENT PAR LES PAIRS

Le jugement par les pairs vise à s'assurer que les personnes qui évaluent la compétence et le comportement éthique d'un professionnel connaissent et comprennent les enjeux spécifiques de la profession. C'est pour cette raison que le syndic, les inspecteurs ainsi que certains membres de comités statutaires associés (discipline, inspection professionnelle) doivent être membres de l'ordre professionnel qui les emploie. Cependant, dans la réalité, plusieurs problèmes surgissent :

- Après quelques années, certaines de ces personnes perdent contact avec la réalité de la pratique professionnelle, les amenant à interpréter les lignes directrices de manière rigide, sans égard à la réalité de la pratique.
- Dans plusieurs ordres professionnels, la pratique est très diversifiée, conduisant à des situations où le syndic faisant enquête n'a en réalité aucune ou très peu de connaissances du domaine où œuvre le professionnel.
- Plusieurs ordres professionnels ont développé l'habitude de recourir aux mêmes experts pour se prononcer sur l'adéquation du travail du professionnel sous enquête. Même après qu'il fut prouvé que de tels experts s'étaient prononcés dans le passé sans avoir la compétence minimale du champ de pratique du professionnel, certains syndicats ont continué à avoir recours à ces derniers. Ces experts, qui ont fait carrière en n'œuvrant que pour l'une des parties, sont protégés par une immunité relative. L'article 116 du Code des Professions spécifie que l'immunité est accordée en autant que les experts travaillent de bonne foi et sans grossière négligence. Dans la réalité, cette immunité est très rarement remise en question par les Conseils de discipline, ce qui permet aux experts d'agir comme ils l'entendent sans crainte de sanctions.

3.2. LE DEUXIÈME PRINCIPE DE BASE : L'AUTOGESTION

L'autogestion remet aux professionnels la responsabilité de se policer eux mêmes, déléstant ainsi le gouvernement d'une tâche difficile.

Malheureusement, ce principe d'autogestion, sensé orienter l'administration des ordres professionnels, n'est que théorique. Dans la réalité, les membres des ordres, réunis annuellement en assemblée générale, n'ont que trois pouvoirs réels, qui sont :

- Choisir le mode d'élection du président.
- Voter sur une augmentation de cotisation proposée par le conseil d'administration.
- Ratifier le choix des auditeurs comptables proposé par le conseil d'administration.

L'ensemble des autres pouvoirs conférés aux ordres relèvent des administrateurs.

Par ailleurs, dans la pratique courante, ces mêmes pouvoirs sont en grande partie délégués aux membres des comités exécutifs et ces derniers en cèdent eux-mêmes la plupart aux présidents et aux directeurs généraux. Ces dernières personnes, entièrement protégées par l'immunité, possèdent ainsi une influence démesurée sur leur profession. De plus, puisque la loi d'accès à l'information prévoit des exceptions spécifiques aux ordres professionnels, il est le plus souvent impossible d'obtenir des informations sur leurs agissements.

Présentement, les Conseils d'administration sont composés de professionnels élus par les membres de leur ordre ainsi que par des personnes désignées comme étant des « représentants du public ». Ces personnes sont en réalité nommées par l'Office des professions. Ni le « public », c'est à dire la population, ni ses représentants à l'Assemblée Nationale, c'est à dire les députés, ne sont consultés lors de leurs nominations.

Ces éléments expliquent en grande partie pourquoi les rapports annuels présentés par les ordres sont rarement détaillés lorsqu'ils ne sont pas simplement opaques. Comme les ordres n'ont que peu d'exigences à respecter, ni les membres, ni le public ne peuvent identifier les dépenses réellement associées à la protection du public. Des dépenses discutables, voire parfois abusives, peuvent être ainsi glissées à l'intérieur de postes budgétaires apparemment légitimes.

3.3 IMMUNITÉ ET OPACITÉ AU SEIN DES ORDRES

Au fil des années, plusieurs situations d'abus de pouvoir, de partialité et de favoritisme ont été mises à jour et ce, malgré la confidentialité et l'opacité qui caractérisent le fonctionnement des ordres professionnels. Incidemment, si l'ensemble de ces situations problématiques ont pu survenir, c'est parce que le Code des Professions, tel qu'il est présentement en vigueur, ne comporte pas les garde-fous nécessaires pour empêcher de telles dérives.

En particulier, l'article 116 octroie l'immunité disciplinaire et judiciaire à la très grande majorité du personnel des ordres professionnels et de l'Office des Professions, (administrateurs, syndicats, membres de comités ainsi que bon nombre d'employés).

La position assumée par l'Office des professions en juin 2014, en réponse à madame Desforges qui l'avait interpellé sur des infractions au code d'éthique commises par son ordre professionnel, illustre éloquentement l'ampleur de la problématique. Voici des extraits de la lettre :

"Il n'existe aucun recours spécialement prévu pour examiner la conduite d'un Ordre (...) il n'y a pas d'instance ayant juridiction pour instruire et décider d'un tel recours (...) le Code de déontologie -des membres d'une profession- ne s'applique pas à l'Ordre, mais uniquement à ses membres lorsqu'ils agissent dans le cadre de l'exercice de leur profession."⁵

On comprend donc que selon l'Office lui-même, les représentants responsables de l'application des lois professionnelles n'auraient eux-mêmes aucune obligation à respecter l'encadrement déontologique qu'ils sont sensés imposer aux membres réguliers.

En d'autres mots, autant les officiers des Ordres que ceux de l'Office n'ont aucun compte à rendre en regard de leurs propres actions, bien que ces dernières puissent porter un sérieux préjudice à la protection du public.

3.4 LA "PROTECTION DU PUBLIC": UNE EXPRESSION GALVAUDÉE

Lors de toute prise de parole par l'un des intervenants du système professionnel, l'expression "protection du public" est répétée comme un mantra pour justifier les décisions des ordres professionnels. Dans la réalité, la mise en pratique de la protection du public s'avère nébuleuse et la population québécoise en semble bien consciente, elle qui affiche un cynisme aigu envers les Ordres Professionnels.

Un sondage CROP réalisé par le Conseil interprofessionnel du Québec en 2015 révélait que seulement 10% des québécois étaient d'avis que les Ordres veillaient réellement à la protection du public alors que l'immense majorité considérait que les ordres défendaient en premier lieu leurs membres et leurs propres intérêts.⁶

Ce cynisme au sein de la population découle en partie de l'ambiguïté des fonctions dévolues aux ordres professionnels. En effet, le Code des professions établit les fonctions jouées par les ordres (*admission, inspection, discipline, etc.*) ainsi que les structures organisationnelles de ces derniers (*conseils d'administration, bureau du syndic, comités statutaires, etc.*).

Le Code est toutefois muet sur les fonctions qui ne sont pas et ne devraient pas être du ressort des ordres professionnels.

Cette ambiguïté est largement utilisée par la plupart des ordres professionnels qui s'affichent en tant que protecteurs du public alors que du même souffle, ils ne cachent aucunement leur désir de promouvoir leur profession respective. La page officielle du site internet du Barreau nous en offre un exemple éclairant. Après s'être présenté comme un organisme assurant la protection du public et surveillant l'exercice de la profession, le Barreau dit œuvrer à la promotion de la primauté du droit, à la valorisation de la profession et au soutien à ses membres dans l'exercice de leur profession.

Chien de garde ou lobbyiste ? La question mérite d'être posée.

De plus, de nombreux ordres n'hésitent pas à se financer par diverses activités commerciales dont certaines peuvent entrer en opposition directe avec l'intérêt du public ou avec l'autonomie des professionnels. De telles activités peuvent même nuire à l'innovation. En s'investissant de plus en plus dans des activités commerciales, ce qui stimule leur appétit pour des revenus d'appoint, les ordres ne font que diluer un peu plus leur mission première.

Chien de garde ou affairiste? La question mérite d'être posée.

En s'engageant dans les activités commerciales, les ordres en viennent aussi à tarir les sources de revenus potentiels des organisations visant à représenter ses membres, notamment les

associations professionnelles. Profitant du fait que l'inscription à leur organisation est obligatoire, les ordres viennent ainsi nuire aux associations dont l'inscription demeure volontaire.

Chien de garde ou détenteur du monopole de la représentation de ses membres ? La question mérite d'être posée.

Une autre problématique, propre au système professionnel québécois, a trait à l'élaboration des guides de pratique (Guidelines) balisant les interventions des professionnels. Dans l'ensemble de l'Amérique du Nord, ces guides sont élaborés par les associations professionnelles.

Les diverses traductions possibles de « Guidelines » ouvrent la porte à des ambiguïtés fâcheuses. En Amérique du Nord, de tels guides sont conçus comme des « conseils », « orientations », « principes », « recommandations ». Au Québec, les ordres se sont non seulement appropriés l'élaboration de ces « guidelines » mais ont défini ces derniers selon une traduction étroite et problématique, soit « normes de pratique ». Une fois une telle vision imposée, les ordres ont pu poursuivre au plan disciplinaire tout professionnel dérogeant le moins de ces lignes directrices, parfois poétiquement appelées « les règles de l'art » ou encore « meilleures pratiques ».

Faut-il ensuite se surprendre qu'en ce qui a trait à l'Ordre des Psychologues du Québec, les membres ont eu recours à des remboursements de frais disciplinaires par leur assurance qui sont six fois plus élevés que la moyenne canadienne?

En résumé, en débordant largement du rôle que le législateur avait initialement prévu pour eux, les ordres s'écartent non seulement de leur mission première mais ils assèchent tous les espaces publics et financiers traditionnellement occupés par les associations professionnelles. De plus, en occupant maladroitement des domaines qui relèvent traditionnellement de ces dernières, ils ont fini par imposer une vision appauvrie de la protection du public en la réduisant à une adhérence stricte des professionnels aux normes de pratique.

4. LE PROJET DE LOI 98

4.1. UNE LOI PRÉPARÉE PAR, ET POUR, LES RESPONSABLES DE L'APPLICATION DES LOIS PROFESSIONNELLES.

Bien que la Commission Charbonneau ait démontré les échecs répétés du système professionnel à assurer une saine protection du public, le projet de loi actuel ne repose que sur la prise en compte des opinions et suggestions des acteurs de ce système dont l'inaction fut décriée.

Ce cadre précis de consultations initiales est vraisemblablement la raison pour laquelle deux des éléments les plus problématiques du cadre actuel, à savoir le serment de discrétion et l'immunité dont bénéficie pratiquement tout acteur haut placé du système, n'ont pas été sérieusement remis en question. Le projet de loi actuel met plutôt l'accent sur un supposé manque de ressources financières.

Par contre, les acteurs du système professionnel ont suggéré de renforcer le pouvoir de gouvernance du système professionnel et d'accroître l'immunité offerte aux administrateurs des ordres ainsi qu'à la plupart des employés et membres de comités. Pourtant, le passé démontre que les acteurs du système professionnel se sont bien souvent abstenus par eux-mêmes d'utiliser les pouvoirs considérables qu'ils possédaient déjà afin de prévenir les abus.

De plus, et sans raison apparente, le projet de loi élimine d'un trait de plume deux des trois pouvoirs déjà très limités qu'avaient les membres réguliers au sein de leur ordre. Le projet de loi prive notamment les membres du droit de se prononcer sur l'augmentation des cotisations et sur le mode d'élection du président.

On propose plutôt, pour convaincre la population de l'importance que donnent les ordres à la protection du public, d'augmenter le nombre de ses "représentants" au sein des C.A.

Comment de tels représentants, qui ont démontré par le passé une grande inclinaison à voter en bloc en entérinant toutes les propositions des permanents ou du président, y compris celles n'ayant aucun lien avec le mandat de protection du public, pourront accroître l'efficacité des ordres professionnels? Le projet de loi demeure muet sur cette question.

Une réelle protection du public présupposerait plutôt que tout professionnel d'un ordre pourrait théoriquement représenter un risque pour la population. Or, les professionnels qui, de par leurs fonctions, héritent des plus grands pouvoirs au sein de leur profession (administrateurs et employés des ordres), bénéficient de la plus complète immunité. Le projet de loi, dans sa forme actuelle, leur en accorderait encore plus.

Pourtant, le dommage envers l'intérêt public est susceptible d'être plus important si une même infraction est commise par un officier ou par un C.A. entier plutôt que par un membre régulier. Il est décevant de constater que le projet de loi, tout en renforçant l'immunité, insiste sur la confidentialité des modes de prise de décision des ordres et ce, au dépens de la transparence.

4.2 UN CODE D'ÉTHIQUE VALABLE ET CRÉDIBLE ?

Le projet de loi met un fort accent sur l'encadrement, les codes de déontologie et la formation obligatoire à l'éthique pour les membres et hauts responsables de l'application des lois professionnelles.

S'il est bien évident que personne ne peut être contre la vertu, il n'en demeure pas moins que les intervenants dans le domaine savent pertinemment que ce n'est pas par manque de connaissances des règles éthiques que la plupart des infractions ont été commises et sont possiblement encore commises. C'est vraisemblablement la certitude, ou du moins la confiance que les gestes non-éthiques, voire illégaux, ne soient pas connus et sanctionnés, qui facilitent leur commission.

De plus, il est difficile de connaître laquelle des instances aura pour tâche d'assurer les enquêtes sur plaintes et d'imposer les sanctions appropriées lorsque indiqué. La Protectrice du citoyen suggère que l'Office s'acquitte de cette fonction et ce, malgré que l'Office ait démontré à la CEIC une grave insouciance dans sa surveillance de la qualité de protection du public effectuée par les ordres professionnels. Des règles de conduite éthique sans cadre juridique pour en assurer le respect demeure un bel idéal qui fait toutefois abstraction de la réalité de la nature humaine.

Enfin, on ne peut que se questionner sur les raisons justifiant que les membres des C.A. des ordres soient assujettis à un code de conduite différent de celui régissant les membres ordinaires (art. 87.1). Cette différence peut sembler légaliser la situation problématique où un membre du C.A. ou un C.A. entier puisse prendre des décisions et poser des gestes qui seraient répréhensibles sans en être imputable. Il en serait bien autrement si l'auteur de ce même geste était un membre régulier.

Le projet de loi 98 ne retranche nullement le statut d'immunité conféré à tous les acteurs du système professionnel quand ils agissent dans le cadre de leurs fonctions (art 116). Ce seul article du Code des professions, maintenu à l'intérieur du projet de loi, affaiblit considérablement la portée des mots éthique et déontologie qui ponctuent fréquemment le projet de loi 98.

4.3. DES PROBLÉMATIQUES IGNORÉES DANS LA RÉDACTION DU PROJET DE LOI 98

Lors de son passage à la Commission Charbonneau, le président de l'Office des professions, Jean-Paul Dutrisac, ne put répondre à l'Honorable juge Charbonneau qui lui demandait d'identifier précisément les montants dépensés par les Ordres en vue de la protection du public. Malgré cet aveu alarmant, si le projet de loi 98 actuel devait être adopté, les ordres n'auraient toujours pas à justifier leurs dépenses en relation avec leur raison d'être, soit la protection du public. Ils pourront se contenter simplement de balancer leurs états financiers.

Déjà aujourd'hui, les postes de présidents et de directeurs généraux bénéficient de conditions salariales plus que généreuses et les cadres qui travaillent dans les ordres et à l'Office sont presque toujours mieux rémunérés que les professionnels sur le terrain. Les employés des ordres peuvent se doter d'installations et d'équipements que la majorité des membres ne sont pas en mesure de s'offrir.

Or, le projet de loi 98 accorde aux ordres le droit d'augmenter les cotisations sans égard à l'avis des membres. Par conséquent, les ordres pourront non seulement continuer à dépenser l'argent des membres sans avoir à répondre de leurs décisions mais ils seront en droit d'augmenter les cotisations obligatoires, de même que les salaires versés à leurs cadres, sans avoir de balises à respecter.

4.4. LE MÉMOIRE DE LA PROTECTRICE DU CITOYEN

Tout en demeurant plutôt timide, le mémoire récemment déposé par la Protectrice du citoyen a identifié plusieurs problématiques qui affectent la crédibilité du système professionnel, problématiques pour lesquelles le projet de loi 98 n'offre aucun correctif. En particulier, la Protectrice souligne l'importance que les syndicats soient soumis à des règles déontologiques claires et qu'ils puissent être l'objet d'enquête lorsque des actes dérogatoires de leur part sont soupçonnés.

On peut d'ailleurs s'étonner qu'une telle suggestion émane de la Protectrice et non pas de l'Office. Cet organisme fut informé régulièrement d'actes dérogatoires de syndicats et a fait fi d'un mémoire présenté par l'Association des Psychologues du Québec à ce sujet; mémoire appuyé par plusieurs autres associations professionnelles.

Dans son mémoire, la Protectrice du citoyen suggère malheureusement de déléguer à l'Office des professions le pouvoir d'enquêter sur la conduite des syndicats. Cet organisme s'est pourtant montré complètement indifférent aux actes dérogatoires posés par le passé par des syndicats.

La Protectrice du citoyen mentionne aussi, dans le 25^{ème} point de son mémoire, que "*l'exercice du pouvoir (dans le système professionnel) doit être fondé... sur l'indépendance du système de justice disciplinaire et sur l'équilibre entre le respect des droits des professionnels et la protection du public.*"

Cette excellente déclaration de principe devrait toutefois être étendue à l'ensemble de la réforme du Code des professions.

Par ailleurs, à la fin du point 26 de son mémoire, la Protectrice du citoyen soulève l'insuffisance des mesures pour favoriser la célérité de la justice disciplinaire. Cette considération est pertinente, d'autant plus que le projet de loi 98 n'impose aux Ordres aucune obligation touchant l'efficacité, la qualité des enquêtes, le rendement ou la nécessité d'offrir des précisions sur les sommes dépensées au cours des enquêtes. Pourtant, la performance de plusieurs ordres, notamment celle de l'OIQ, ont été lamentables.

La Protectrice du citoyen n'est pas allée jusqu'à analyser le pourquoi de cette situation. Voici deux éléments pertinents :

- Plusieurs enquêtes intentées par des ordres ou des syndicats ont pris des allures de persécution contre des membres spécifiques. Des cas de harcèlement ont d'ailleurs été vertement critiqués par des juges de différentes cours. ^{7,8,9,10}
- D'autres gestes dérogatoires d'une gravité significative ont été ignorés ou traités avec bienveillance par les syndicats, notamment lorsque des grandes sociétés ou des officiers du système professionnel étaient impliqués dans la commission de ces gestes. ¹¹

Le résultat a été que des professionnels peu éthiques ne se sont pas privés de poser des gestes dérogatoires, voire malhonnêtes, alors que des individus intègres ont été persécutés injustement. Par ailleurs, des sommes d'argent importantes, qui auraient pourtant dû être destinées à la protection du public, ont été gaspillées en frais juridiques pour les motifs personnels d'élus ou de cadres des ordres. Des professionnels, confrontés à leur ordre aux ressources financières illimitées, ont dû dépenser de très grandes sommes pour défendre leur droit de pratique. Il est probable que plusieurs d'entre eux aient plutôt choisi de renoncer à se défendre par manque de fonds et qu'ils aient décidé d'abandonner des pans de leur pratique.

5. UN PROJET DE LOI À REFAIRE INTÉGRALEMENT

Le Code des professions actuel comporte beaucoup de failles. Cependant, comme il a été démontré, le projet de loi actuel n'apporte aucun correctif valable. Face à ce constat, il serait préférable de reprendre l'exercice du début en ouvrant les consultations à l'ensemble des groupes concernés par la protection du public afin d'arriver à un diagnostic adéquat des problématiques actuelles. Parmi les correctifs qu'il serait intéressant de voir apparaître dans un projet de loi remanié, les éléments suivants semblent importants:

- l'élimination de l'immunité des administrateurs, des syndics, des inspecteurs, des membres des comités statutaires ainsi que de plusieurs employés des ordres et de l'Office. L'absence d'équité des règles de conduite, d'évaluation des dérogations et des sanctions entre les officiers de la gouvernance et les membres ordinaires constitue une faille majeure. Pour que le système professionnel soit crédible, les erreurs et les abus de pouvoir doivent pouvoir être sanctionnés.
- l'assainissement du mode actuel de nomination des représentants du public. La sélection devrait se faire par un tirage au sort parmi des postulants dont les compétences auraient été établies à partir d'un examen technique et objectif. Chaque postulant ne devrait pas pouvoir présenter sa candidature à plus d'une reprise et ce, pour un mandat n'excédant pas trois ans. Ce mode de fonctionnement empêcherait toute influence indue et assurerait que les représentants du public demeurent pleinement indépendants.
- l'interdiction aux ordres professionnels d'offrir à leurs membres, de manière directe ou indirecte, des services de nature commerciale. Cette pratique place les ordres en conflit d'intérêts et les détourne de leur mission. Par ailleurs, une description plus précise et contraignante des activités permises aux ordres professionnels devrait être introduite afin de s'assurer que ces organismes maintiennent le cap sur la protection du public.
- l'instauration d'une véritable transparence du système professionnel en permettant l'accès au public à une information complète des affaires et des dépenses gérées par les ordres, à l'exclusion des enquêtes en cours. En particulier, les réunions des conseils d'administration devraient être ouvertes au public (à l'exclusion de court huis-clos relatifs à des membres spécifiques faisant l'objet d'enquête en cours). L'obligation de confidentialité (serment de discrétion) des membres des C.A. (art. 87.1) en fonction ou post-mandat devrait être retirée, sauf en ce qui a trait à des questions relatives à des cas individuels.
- l'introduction de critères objectifs, communs à tous les ordres, relativement au traitement des demandes d'enquête venant du public. Ces critères devraient s'appliquer non seulement au nombre d'enquêtes mais aussi à la façon avec laquelle ces dernières ont été réalisées. De tels critères empêcheraient des traitements différents des enquêtes selon que le professionnel soit proche ou non de son ordre professionnel, qu'il soit membre de grandes firmes privées ou d'organisations gouvernementales ou qu'il soit travailleur autonome ou encore rattaché à de petites organisations.

- l'introduction de critères objectifs communs à tous les ordres relativement au contrôle de la qualité et à l'efficacité des sommes investies vs protection du public. La performance individuelle et collective des officiers et des cadres devrait être évaluée de façon claire et uniforme. Les postes budgétaires dans les rapports annuels devraient être standardisés et davantage détaillés.
- l'introduction de normes relatives à la rémunération et aux conditions accordées au personnel du système professionnel. Ces normes devraient être identiques à celles accordées aux fonctionnaires de l'état, autant pour les employés que pour les cadres.
- l'introduction d'une immunité inconditionnelle aux lanceurs d'alerte, immunité ne pouvant être retirée que par une décision d'un juge et ce, suite à une audience. Ce retrait de l'immunité devrait s'appuyer sur des motifs sérieux tel le parjure. Assujettir l'immunité à la seule décision du syndic, tel qu'il est proposé dans le projet de loi actuel, invalide l'une des plus importantes recommandations faites par la juge Charbonneau. Un grand nombre d'intervenants hésiteraient à dénoncer des situations problématiques, particulièrement dans leur ordre, s'ils savent que leur immunité dépend du bon vouloir du syndic.
- l'instauration d'une véritable étanchéité entre le Bureau du Syndics et les gestionnaires. À cet effet, l'article 128 du Code des Professions se doit d'être aboli. De plus, il serait opportun d'envisager la localisation en un seul endroit des syndics de tous les ordres afin se s'assurer que ces personnes ne soient pas indument influencées par leurs contacts réguliers avec les autres employés des ordres.
- l'obligation pour les syndics, lors de leurs enquêtes, de recourir à des experts qui soient engagés sous un mandat commun entre le syndic et le professionnel concerné. Une telle suggestion fut déjà émise à propos des experts appelés à se prononcer en Chambre Familiale à la Cour Supérieure. D'une part, un tel mécanisme permettrait au professionnel de s'assurer que l'expert engagé connaisse son domaine de pratique et qu'il ne présente pas de conflit d'intérêt. De plus, cela permettrait une accélération du processus disciplinaire dont la lenteur est décriée par maints intervenants. Enfin, cette obligation serait cohérente avec un récent jugement de la Cour d'Appel (2016/08/17) qui rappelait que le rôle du syndic devant le Conseil de discipline est d'éclairer objectivement et rigoureusement ce dernier.

6. UNE SOLUTION ALTERNATIVE : LES RÉGIES

Le système professionnel actuel représente environ 350 M\$ en coûts directs et un montant impossible à déterminer en coûts indirects. L'augmentation annuelle des coûts du système dépasse l'inflation et il est à craindre, si le projet de loi actuel était adopté, que les frais connaissent une hausse importante puisque les ordres ne seraient plus liés à la décision de leurs membres pour augmenter les cotisations.

Parmi les raisons expliquant les coûts et l'inefficacité du système actuel, les suivantes semblent pertinentes :

- Les ordres œuvrent de manière entièrement autonome et indépendante et comptent sur leurs propres syndics, enquêteurs, comités d'inspection professionnelle, etc. Si ceci peut se justifier lors d'enquête portant sur des aspects distincts de la pratique professionnelle, les enquêtes pourraient être centralisées et gérées en collaboration avec l'UPAC et la DGEQ dans les dossiers comportant des allégations de collusion, de corruption ou de donations illégales à des partis politiques.
- Plusieurs présidents et élus aux conseils d'administration des ordres, s'appuyant sur le manque de définition du Code des Professions touchant les fonctions qui ne relèvent pas des ordres, engagent leur organisation dans de nombreuses activités qui ont peu ou pas de lien avec la protection du public.
- Plusieurs présidents et élus occupent un espace médiatique démesuré afin de promouvoir leur profession auprès du public. De telles interventions entraînent des dépenses considérables (préparation, relations publiques, etc.).
- Des honoraires d'avocats considérables, afin de régler des litiges ou pour réviser certains règlements, sont souvent engagés pour des questions internes qui n'ont aucun lien avec la protection du public.
- Il n'y a présentement aucune instance externe qui impose des balises aux revenus et aux frais admissibles pour les cadres et les élus.

Si les ordres étaient remplacés par des régies, voire même par une seule régie avec des services spécialisés par regroupements de professions, la plupart des problèmes qui minent actuellement le système professionnel disparaîtraient. Le nombre d'administrateurs et de cadres serait réduit et ce personnel pourrait être intégré au sein de la fonction publique.

Cette approche assurerait que la gouvernance ne puisse plus être caractérisée par l'ambition personnelle de certains individus usant de leur ordre comme outil de promotion. Les professionnels pourront compter sur des associations professionnelles plus fortes afin de faire entendre leurs préoccupations. Les décisions importantes seraient soumises à l'Assemblée Nationale et le vérificateur général pourrait assurer l'évaluation des montants dépensés en vue de la protection du public.

7. CONCLUSION

L'analyse du système professionnel actuel et de ses ratés permet d'identifier les nombreuses failles qui affaiblissent la protection du public. Le Code des professions actuel, s'appuyant sur les principes de jugement par les pairs et l'autogestion, est trop souvent utilisé pour justifier l'opacité du système actuel et l'immunité de ses acteurs, au détriment d'une saine protection du public.

La population québécoise affiche une forte mais justifiée méfiance à l'égard de ce système qui semble trop souvent bénéficier aux cadres des ordres et de l'Office. Le projet de loi 98, élaboré à partir de consultations limitées aux acteurs de ce système, n'offre présentement aucun correctif valable aux dysfonctionnements observés.

Il est crucial que les organisations à qui échoit la responsabilité d'assurer la protection du public se recentrent sur leur mission première.

Ce repositionnement apparaît toutefois insuffisant. Pour qu'une véritable protection du public puisse advenir, il est impératif que le système professionnel agisse sous une obligation de transparence et que ses principaux acteurs soient imputables pour leurs actions et leurs décisions.

Si la population est en droit de s'attendre à ce que les professionnels qu'elle consulte soient compétents, honnêtes, responsables et transparents, il est d'autant plus normal qu'elle exige des acteurs du système professionnel qu'ils démontrent la même éthique et intégrité.

Annexe - Références

1. Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction

https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/fichiers/Rapport_final/Rapport_final_CEIC_Integral_c.pdf

extrait des pages 1268 et 1269

L'Office des professions du Québec (OPQ) est le chien de garde du système professionnel québécois. Il veille à ce que les ordres professionnels remplissent leur mission de protection du public.

Il a l'obligation de vérifier, en collaboration avec les ordres, si ces derniers ont bien établi leurs mécanismes de protection du public et s'ils fonctionnent bien.

Si l'OIQ n'a pas réussi à protéger adéquatement le public contre les actes de corruption et de collusion commis par certains de ses membres, il revenait par ailleurs à l'OPQ de s'assurer que l'OIQ, à l'instar des autres ordres professionnels, mobilise les moyens nécessaires pour garantir la protection du public.

Or, elle n'effectue aucune reddition de comptes standardisée à cet égard. Devant la Commission, l'OPQ a reconnu n'avoir constaté aucune anomalie à l'OIQ avant 2012 ou 2013 ni d'ailleurs pour aucun autre ordre lié à l'industrie de la construction. Il a aussi admis que, sans les travaux de la Commission, il n'aurait peut-être pas pris la mesure des problèmes à l'OIQ.

La première intervention de l'OPQ à l'endroit de l'OIQ est survenue tardivement, en 2013. En 2014, l'OPQ a mis en place un accompagnement particulier auprès de l'OIQ

2. Article dans La Presse du 9 février 2010 "Des ingénieurs témoins de favoritisme dans la construction"

<http://affaires.lapresse.ca/economie/quebec/201002/09/01-947676-des-ingenieurs-temoins-de-favoritisme-dans-la-construction.php>

Extrait:

"Près de trois ingénieurs sur quatre (73%) ont été témoins ou ont entendu parler de cas de favoritisme dans le domaine de la construction, y compris au sein de leur propre entreprise, selon un sondage mené par le Réseau des ingénieurs du Québec (Réseau IQ), en décembre dernier"

3. Rapport de gestion 2014-2015 de l'Office des professions du Québec

https://www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Publications/Rapports_annuels/2014-2015_accessible.pdf

4. Billet de Giuseppe Indelicato "Le Barreau et l'OIQ, des coups bas à qui mieux mieux" du 10 août 2015

<http://gindelicato.ca/le-barreau-et-loiq-des-coup-bas-a-qui-mieux-mieux/>

5. Reponse de l'Office des professions du Québec à Madame Ghislaine Desforges du 30 juin 2014

<http://gindelicato.ca/wp-content/uploads/2016/10/reponse-office-ghislaine.compressed.pdf>

6. Article dans La Presse du 7 juin 2016 "Les ordres protègent-ils le public ou leurs membres ?"

<http://affaires.lapresse.ca/portfolio/ordres-professionnels/201606/07/01-4989264-les-ordres-protigent-ils-le-public-ou-leurs-membres-.php>

7. Mémoire de l'Association des psychologues du Québec "Éthique, célérité et surveillance du processus disciplinaire" de septembre 2013

<http://www.spg.qc.ca/apq/main/includes/documents/memoireSeptembre2013.pdf>

8. Jugement "Gilbert contre Ordre des ingénieurs" du 9 avril 2014

<http://citoyens.soquij.qc.ca/php/decision.php?liste=75845824&doc=FE538A02F0B6501C1A8231849BEDCC0AECAC2E83835082067C555BB35B6843E3&page=1>

9. Jugement en appel "Ordre des ingénieurs contre Gilbert" du 17 août 2016

<http://citoyens.soquij.qc.ca/php/decision.php?ID=7894F0F68DB6DFAEA11012E920B1266B>

10. Billet de M. Yves Chartier "Un jugement de la cour d'appel qui tombe au bon moment" du 22 août 2016

<http://asso-ing.ca/un-jugement-de-la-cour-dappel-qui-tombe-au-bon-moment/>

11. Article dans La Presse du 26 mai 2016 "107 ingénieurs de SNC-Lavalin visés pour du financement politique illégal"

<http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2016/05/26/004-financement-politique-illegal-ingenieurs-snc-lavalin-bureau-syndic-ordre.shtml>