

Le système professionnel québécois d'hier à aujourd'hui : portrait et analyse de l'encadrement des ordres professionnels sous l'angle de la protection du public

Cinthia Duclos

Volume 60, numéro 3, septembre 2019

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1064655ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/1064655ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)
1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Duclos, C. (2019). Le système professionnel québécois d'hier à aujourd'hui : portrait et analyse de l'encadrement des ordres professionnels sous l'angle de la protection du public. *Les Cahiers de droit*, 60(3), 795–872.
<https://doi.org/10.7202/1064655ar>

Résumé de l'article

L'article qui suit s'intéresse au système professionnel québécois et à son objectif central de protection du public. Plus précisément, il porte sur l'encadrement juridique des ordres professionnels qui ont pour fonction de contrôler l'exercice des professions au Québec. Cet encadrement inclut des mesures de surveillance et de contrôle de leur mission, de leur gouvernance et de leur fonctionnement interne ainsi que de leurs obligations et de leurs pouvoirs. L'auteure présente les origines et l'évolution de cet aspect du système professionnel québécois des années 50 jusqu'à aujourd'hui sous l'angle de la protection du public, en prêtant attention à la réforme des années 70 et aux récents changements apportés par le projet de loi n° 98. Sous le même angle, l'auteure se penche sur les lacunes subsistantes dans l'encadrement actuel des ordres professionnels, en particulier sur celle qui a trait à leurs pouvoirs envers les firmes de professionnels, et propose des pistes de solution pour y remédier.

Le système professionnel québécois d'hier à aujourd'hui : portrait et analyse de l'encadrement des ordres professionnels sous l'angle de la protection du public

Cinthia DUCLOS*

L'article qui suit s'intéresse au système professionnel québécois et à son objectif central de protection du public. Plus précisément, il porte sur l'encadrement juridique des ordres professionnels qui ont pour fonction de contrôler l'exercice des professions au Québec. Cet encadrement inclut des mesures de surveillance et de contrôle de leur mission, de leur gouvernance et de leur fonctionnement interne ainsi que de leurs obligations et de leurs pouvoirs. L'auteure présente les origines et l'évolution de cet aspect du système professionnel québécois des années 50 jusqu'à aujourd'hui sous l'angle de la protection du public, en prêtant attention à la réforme des années 70 et aux récents changements apportés par le projet de loi n° 98. Sous le même angle, l'auteure se penche sur les lacunes subsistantes dans l'encadrement actuel des ordres professionnels, en particulier sur celle qui a trait à leurs pouvoirs envers les firmes de professionnels, et propose des pistes de solution pour y remédier.

This article looks at Québec's professional certification system and its central objective, protection of the public. More specifically, it examines the legal framework for the professional orders, which control the exercise of the professions in Québec. The rules cover the supervision and control of each order's mission, governance and internal operation, as well as its duties and powers. The author outlines the origin and

* Professeure, Faculté de droit, Université Laval.

growth of Québec's professional certification system from the 1950s to the present day, focusing on protection of the public and, in particular, on the reform that took place in the 1970s and the changes made more recently by Bill 98. The author also discusses the ongoing gaps in the framework governing the professional orders, such as their powers to supervise professional firms, and suggests possible solutions.

Este artículo trata sobre el sistema profesional quebequense, cuyo objetivo principal es la protección del público. De manera más específica trata sobre el marco jurídico de los colegios profesionales, cuya función consiste en controlar el ejercicio de las profesiones en Quebec. Este marco comprende las medidas de vigilancia y control de su misión, de su gobernanza y de su funcionamiento interno, así como de sus obligaciones y sus poderes. La autora presenta los orígenes y la evolución de este aspecto del sistema profesional quebequense desde los años 50 hasta hoy día, enfocándose desde el punto de vista de la protección del público, y prestando una particular atención a la reforma llevada a cabo en los años 70, y a los recientes cambios realizados por el Projet de loi 98 (Proyecto de ley 98). Bajo este mismo punto de vista, la autora ha demostrado interés por las lagunas existentes en el marco actual de los órdenes profesionales, y de manera más particular, por aquella que trata acerca de sus poderes con respecto a las firmas profesionales, y propone posibles soluciones para subsanarlas.

	<i>Pages</i>
1 Les origines du système professionnel québécois	802
1.1 L'état de l'organisation professionnelle au Québec à l'aube des années 70	803
1.2 Les constats et les recommandations de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social (commission Castonguay-Nepveu).....	806
1.2.1 Le besoin d'une organisation professionnelle structurante	808
1.2.2 La nécessité d'un partage des pouvoirs au bénéfice de l'intérêt public	809
2 Les composantes et l'évolution de l'encadrement juridique des ordres professionnels de la réforme des années 70 jusqu'à la période précédant le projet de loi 98	811

2.1	L'autoréglementation contrôlée.....	812
2.1.1	Les ordres professionnels	813
2.1.2	L'Office des professions	817
2.2	Le contrôle de l'exercice de la profession	822
2.2.1	Le contrôle des compétences	822
2.2.2	Un contrôle du comportement	829
3	La réforme de 2017 et l'encadrement juridique actuel des ordres professionnels	839
3.1	Des règles de bonne gouvernance et des pouvoirs accrus envers leurs membres pour les ordres professionnels	841
3.1.1	Une professionnalisation et une diversification du conseil d'administration	842
3.1.2	Une révision de la structure décisionnelle et de surveillance au sein des ordres professionnels	845
3.1.3	Des pouvoirs accrus pour contrôler l'exercice de la profession	848
3.2	Une surveillance accrue des ordres professionnels par l'Office des professions.....	850
3.2.1	Des pouvoirs accrus pour l'Office	850
3.2.2	Des règles de saine gouvernance au sein de l'Office	853
4	Les faiblesses de l'encadrement actuel : l'absence de surveillance et de contrôle des firmes de professionnels dans la mire	854
4.1	Les faiblesses de l'encadrement actuel des ordres professionnels.....	854
4.1.1	L'apparence d'ambivalence entre protection du public et défense des professionnels.....	855
4.1.2	La vulnérabilité de l'Office des professions en matière de gouvernance.....	859
4.2	L'absence de surveillance et de contrôle des firmes de professionnels.....	860
4.2.1	L'encadrement actuel des entreprises de services professionnels.....	860
4.2.2	Un enjeu de protection du public	863
4.2.3	Les pistes de solution	867
Conclusion	870

Le système professionnel québécois encadre l'exercice de près de 350 000 professionnels répartis dans 54 professions au sein de 46 ordres professionnels reconnus à ce titre par le *Code des professions*¹. La pratique

1. *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 36 (ci-après « C. prof. »). Voir le site Web suivant : QUÉBEC, OFFICE DES PROFESSIONS, « Système professionnel », [En ligne], [www.opq.gouv.qc.ca/systeme-professionnel/] (5 mars 2019). Voir aussi la liste préparée à cet effet par l'Office et présentée dans son site Web : QUÉBEC, OFFICE DES PROFESSIONS,

de plusieurs activités, se rapportant notamment à la prestation d'un service, est soumise à ce système, dont celle des avocats, des notaires, des comptables, des ingénieurs, des architectes, des médecins, des pharmaciens et des infirmiers². La plupart des citoyens ont ainsi recours, de manière plus ou moins fréquente, aux services de professionnels³. Dans cette prestation de services, les citoyens se trouvent souvent dans un état de dépendance et de vulnérabilité en raison, entre autres, des connaissances spécifiques et étendues des professionnels, de leur confiance accrue envers ces derniers et des pouvoirs qu'ils leur délèguent par conséquent sur leur santé, leur situation financière ou leur sécurité⁴.

Pour assurer la défense des intérêts des citoyens et de ceux de la population dans son ensemble, ainsi que pour éviter les abus possibles à cet égard par les professionnels, le système professionnel québécois a mis en place un encadrement ayant pour fonction de contrôler l'exercice des professions au Québec⁵. Ce système repose en grande partie sur des

«Liste des professions réglementées», 2015, [En ligne], [www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Ordres_professionnels/54_professions_et_ordres_22_juillet_2015.pdf] (5 mars 2019).

2. *Id.*

3. De même, les citoyens bénéficient de ces services de manière indirecte dans leurs activités quotidiennes. À cet égard, pensons notamment à la santé publique, à l'aménagement des édifices publics ou encore à la sécurité des routes, des ponts, des viaducs et des ponts d'étagement.

4. Voir notamment QUÉBEC, OFFICE DES PROFESSIONS, «La mise en place d'un ordre professionnel», 2010, p. 7, [En ligne], [www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Systeme_professionnel/Mise_en_place_d_un_ordre-Document_info.pdf] (15 mars 2019) (ci-après «OFFICE DES PROFESSIONS (La mise en place d'un ordre professionnel)»).

5. Voir *id.*, p. 7:

[L]'État québécois a décidé de protéger le public dans ses rapports avec les différénts professionnels, en raison du déséquilibre à redouter entre le professionnel, d'une part, et son client ou patient, d'autre part. En effet, le premier détient un savoir et peut-être même un véritable pouvoir que le second n'a pas. Souvent, il est ainsi difficile au client ou au patient de juger de la qualité ou même de la pertinence des services qui lui sont proposés ou prodigués.

Voir aussi QUÉBEC, OFFICE DES PROFESSIONS, «Le rôle de surveillance de l'Office des professions: un tournant guidé par l'actualisation de la notion de protection du public», *Rapport du Groupe de travail sur le rôle de surveillance de l'Office*, 2012, p. 6 et 7, [En ligne], [www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Publications/Rapport_etude/2012_octobre_role_surveillance_rapport_travaux.pdf] (15 mars 2019) (ci-après «OFFICE DES PROFESSIONS (Actualisation de la notion de protection du public)»); QUÉBEC, OFFICE DES PROFESSIONS, «Le système professionnel de l'an 2000. L'adaptation des domaines d'exercice et du système à la réalité du XXI^e siècle», *Avis au Gouvernement du Québec transmis au ministre responsable de l'application des lois professionnelles*, 1997, p. 28, [En ligne], [www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Publications/Avis/1997_

organismes d'autoréglementation que sont les ordres professionnels, chaque ordre constituant un regroupement de professionnels responsable de l'exercice par ceux-ci de leur profession de façon à assurer la protection du public.

La protection du public⁶ est fondée sur la prévention des «risques de préjudice que comporte l'exercice de certaines activités qui peuvent porter atteinte à l'intégrité physique, psychologique et patrimoniale des individus⁷». L'aspect préventif se traduit spécialement en une volonté de mettre le public à l'abri du danger ou encore de garantir sa sécurité ou son

Le %20syst %C3 %A8me %20professionnel %20qu %C3 %A9b %C3 %A9cois %20de %201 %27an %202000 %20 %281 %29.pdf] (5 mars 2019) (ci-après «OFFICE DES PROFESSIONS (Le système professionnel de l'an 2000)»).

6. Bien que la notion de protection du public soit centrale à l'encadrement de l'organisation professionnelle au Québec, le *Code des professions* et les documents ayant mené à la majeure réforme du système professionnel au cours des années 70 n'offrent pas de définition substantielle de celle-ci. Pour mieux circonscrire cette notion, nous nous en remettons aux études en la matière commandées par l'Office de même qu'à des analyses de différents chercheurs depuis cette réforme jusqu'à aujourd'hui. Voir notamment : QUÉBEC, OFFICE DES PROFESSIONS, «L'évolution du professionnalisme au Québec», 1976 (ci-après «OFFICE DES PROFESSIONS (L'évolution du professionnalisme)»); Nabil N. ANTAKI et autres, *Étude préliminaire sur la notion contemporaine de protection du public*, Québec, Faculté de droit, Université Laval, 1980; OFFICE DES PROFESSIONS (Actualisation de la notion de protection du public), préc., note 5. Voir également : QUÉBEC, OFFICE DES PROFESSIONS, «Le discours de l'Office des professions du Québec de 1973 à 1987», 1987, [En ligne], [www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Office_des_professions/OPQ_discours_7387pdf.pdf] (22 mars 2019) (ci-après «OFFICE DES PROFESSIONS (Le discours)»); René DUSSAULT et Louis BORGEAT, «La réforme des professions au Québec», *Administration publique du Canada*, vol. 17, n° 3, 1974, p. 407, à la page 440; Gaétane DESHARNAIS, *La professionnalisation : entre la protection du public et l'intérêt des professionnels*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008; Jean-Guy VILLENEUVE, Nathalie DUBÉ et Tina HOBDAI, *Précis de droit professionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007; Claude FLUET, *Le système professionnel : un cadre d'analyse*, étude présentée à l'Office des professions du Québec, 2001; QUÉBEC, OFFICE DES PROFESSIONS, «Rapport du Comité de travail concernant les nouveaux modèles d'encadrement professionnel», 2014, p. 9 et 10, [En ligne], [www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Publications/Rapport_etude/Rapport_comite_encadrement-version-finale.pdf] (5 mars 2019). Il convient également de s'en remettre aux articles 25 et 26 du *Code des professions* qui, sans définir cet objectif, présentent des facteurs d'incorporation d'un ordre professionnel et de reconnaissance d'un monopole d'exercice reposant sur cet objectif.
7. CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC (CIQ), *Le système professionnel au Québec*, 2007, p. 6 et 7. Voir aussi : C. FLUET, préc., note 6, p. 17; G. DESHARNAIS, préc., note 6, p. 36 et 39; OFFICE DES PROFESSIONS (La mise en place d'un ordre professionnel), préc., note 4, p. 7.

intégrité⁸. De manière complémentaire, la protection visée aura pour objet d'assurer un service de qualité offert avec compétence et intégrité, qui sera accessible à la population⁹. En somme, cet objectif s'intéresse à l'encadrement de différents aspects de la prestation de services professionnels, dont la complexité de l'activité exercée (connaissances spécialisées, autonomie et jugement professionnel) et la relation de confiance entre le professionnel, le client et le public (rapports de proximité et renseignements confidentiels), qui peuvent contribuer à l'état de dépendance et de vulnérabilité du public envers les professionnels et exposer la population à des risques de préjudices graves, selon les circonstances¹⁰.

Malgré cet objectif poursuivi par le système professionnel québécois, des cas d'abus par les professionnels et de comportements à l'encontre des intérêts du public font encore les manchettes. Pensons à toutes les lacunes soulevées récemment par la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (commission Charbonneau) au regard de l'exercice de la profession d'ingénieur, de la pratique au sein d'une entreprise commerciale de cette profession et de la surveillance déficiente de ses membres par l'Ordre des ingénieurs¹¹. Mentionnons également les problèmes d'accès aux médecins spécialistes dénoncés régulièrement par les regroupements de patients ou encore les fautes disciplinaires médiatisées en raison de l'exercice négligent de leurs fonctions par divers professionnels de la santé¹².

-
8. OFFICE DES PROFESSIONS (La mise en place d'un ordre professionnel), préc., note 4, p. 7; CIQ, préc., note 7, p. 3, 6 et 7; G. DESHARNAIS, préc., note 6, p. 36. OFFICE DES PROFESSIONS (Actualisation de la notion de protection du public), préc., note 5, p. 6-9 et 21. Dans un bref article de André GARIÉPY, Jean-François THUOT et Myriam HADIRI, «Le professionnalisme en mutation», *Bulletin d'information du Conseil interprofessionnel du Québec (Info-express)*, printemps 2005, p. 6, on présente la protection du public comme suit: «La protection du public prend le sens de la protection des personnes vulnérables face aux abus provoqués par la modernité économique et politique: protection du client, protection du consommateur, protection des enfants, protection des minorités, etc.».
 9. Voir notamment R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, à la page 440.
 10. Voir C. prof., préc., note 1, art. 25 et 26. Voir également OFFICE DES PROFESSIONS (La mise en place d'un ordre professionnel), préc., note 4, p. 13; Gilles DUSSAULT, «L'évolution du professionnalisme au Québec», *Relations industrielles*, vol. 33, n° 3, 1978, p. 428, aux pages 439, 440 et 453; René DUSSAULT, «L'évolution du professionnalisme au Québec», *Administration publique du Canada*, vol. 20, n° 2, 1977, p. 275, à la page 276.
 11. Voir *infra*, notes 218 et suiv.
 12. Voir notamment Ariane LACOURSÈRE, «Médecins spécialistes: le tiers des patients vus hors délai au Québec», *La Presse+*, 12 novembre 2018, [En ligne], [www.lapresse.ca/actualites/sante/201811/11/01-5203816-specialistes-le-tiers-des-patients-vus-hors-delai-au-quebec.php] (14 juin 2019); Hugo DUCHAINE, «Plus de 500 enfants en attente», *Journal de Montréal*, 12 novembre 2018, [En ligne], [www.tvanouvelles.

Dans ce contexte, il nous semble opportun d'étudier le système professionnel québécois à la lumière de son objectif de protection du public en vue de mieux comprendre la raison d'être des mesures qui le composent et de cibler ses faiblesses, le cas échéant. Plus précisément, nous désirons nous pencher sur un aspect de ce système, soit l'encadrement des ordres professionnels. Aux fins de notre article, cette expression inclut les mesures de contrôle imposées aux ordres professionnels quant à leur mission, à leur fonctionnement interne (gouvernance et surveillance des membres) et à leurs pouvoirs ainsi que les mesures prévues pour assurer la surveillance des ordres eux-mêmes dans l'exercice de leurs fonctions. Suivant la définition de l'objectif de protection du public présenté précédemment, l'examen de cet encadrement juridique sous cet angle doit notamment s'intéresser aux mesures de contrôle et de surveillance des ordres professionnels qui leur permettent :

- 1) d'assurer la prévention des risques de préjudice grave que comporte l'exercice d'activités professionnelles pour le public ;
- 2) de garantir une offre d'un service de qualité par un professionnel compétent, autonome et intègre ;
- 3) de favoriser la relation de confiance entre le professionnel, le client et la société en général¹³.

Un tel examen nous apparaît d'autant plus pertinent qu'il existe peu de publications juridiques détaillées et surtout récentes s'intéressant au système professionnel québécois de cette manière¹⁴. Notre article a ainsi pour objectif général de contribuer à l'avancement des connaissances et d'alimenter les réflexions sur le sujet afin, en particulier, d'outiller le gouvernement pour l'élaboration de la prochaine réforme de ce secteur.

À cette fin, nous proposons un examen de l'encadrement juridique des ordres professionnels dans le système professionnel québécois des années 50 jusqu'à aujourd'hui, en prêtant attention particulièrement à la réforme

ca/2018/11/12/plus-de-500-enfants-en-attente-1] (5 mars 2019); Guillaume HÉBERT, «Radiologie : le péché originel», *Journal de Québec*, 14 septembre 2018, [En ligne], [www.journaldequebec.com/2018/09/14/radiologie--le-peche-origine] (5 mars 2019).

13. Voir *supra*, notes 6-10.

14. Il existe très peu d'articles ou d'ouvrages publiés en la matière au cours des deux dernières décennies. Voir notamment: Sylvie POIRIER, «L'objectif de protection du public: quand la fin justifie les moyens – variations sur un thème», dans S.F.P.B.Q., vol. 228, *Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire* (2005), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 119; J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6; Jean-Olivier LESSARD, «Honneur, dignité et discipline dans les professions», (2006) 66 *R. du B.* 47. L'offre se révèle encore plus restreinte au regard des articles scientifiques.

des années 70 et aux récents changements apportés par la *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*¹⁵, désignée ici le « projet de loi n° 98 ». Notre approche historique s'explique du fait que nous désirons considérer cet encadrement sous l'angle de la protection du public et que l'enchâssement de cette protection comme objectif premier du contrôle de l'exercice des professions au Québec remonte à la réforme des années 70. De plus, nous estimons que l'étude de l'évolution des mesures de contrôle des ordres professionnels au fil du temps permettra une analyse plus aboutie de l'encadrement actuel.

Ainsi, nous examinerons d'abord les origines du système professionnel québécois, soit l'état de l'organisation professionnelle au Québec à l'aube de la réforme des années 70 et les enjeux soulevés par la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social (commission Castonguay-Nepveu) qui s'est vu confier la responsabilité d'étudier cet état (partie 1). Ensuite, nous présenterons les principales composantes du système touchant l'encadrement des ordres professionnels mises en place avec la réforme des années 70 et leur évolution à compter de cette réforme jusqu'à la période précédant l'adoption du projet de loi n° 98 en juin 2017 (partie 2). Puis nous tournerons notre attention vers ce récent projet de loi et les principaux changements relatifs à l'encadrement des ordres professionnels qui en découlent (partie 3). Dans le prolongement des parties précédentes, notre examen des changements apportés par le projet de loi n° 98 complètera le portrait de l'encadrement actuel des ordres professionnels. Enfin, nous offrirons une analyse critique de cet encadrement en mettant en évidence des lacunes qui subsistent au regard de la protection du public et nous formulerons des pistes de réflexion en vue d'y remédier (partie 4). Nous considérerons plus particulièrement l'une de ces lacunes, soit l'absence de surveillance et de contrôle des firmes de professionnels dans le système professionnel québécois.

1 Les origines du système professionnel québécois

Nous présenterons ci-dessous les origines du système professionnel actuel, soit les éléments ayant mené à la réforme majeure des années 70. Nous examinerons plus en détail l'état de l'organisation professionnelle au Québec avant cette réforme ainsi que les constats et les recommandations

15. *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*, projet de loi n° 98, (sanctionné – 8 juin 2017), 1^{er} sess., 41^e légis. (Qc) (ci-après « projet de loi n° 98 »).

de la commission Castonguay-Nepveu qui a eu la responsabilité d'étudier cet état en vue d'améliorer la situation.

1.1 L'état de l'organisation professionnelle au Québec à l'aube des années 70

Il y a plus de 50 ans, la pratique d'activités professionnelles au Québec n'était pas encadrée ni établie en système¹⁶. Malgré l'existence de plusieurs regroupements professionnels, aucune structure juridique n'assure, avant les années 70, un encadrement concerté des services professionnels au Québec¹⁷. Ce défaut structurel se constate dans le contrôle des corporations professionnelles, désignées « ordres professionnels » de nos jours, et de leurs membres, soit les professionnels¹⁸.

D'abord, l'absence d'un cadre législatif homogène est perceptible dans la gestion des corporations et dans les normes de conduite qu'elles imposent à leurs membres une fois reconnues à ce titre par l'État. Ces divers éléments sont établis dans des lois particulières adoptées à la pièce par l'État pour chaque corporation s'inscrivant dans un système juridique

-
16. G. DUSSAULT, préc., note 10, aux pages 444 et suiv. Voir également Christian LÉVESQUE, « Il y a 30 ans – La naissance du système professionnel québécois », *Le Devoir*, 16 octobre 2004, [En ligne], [www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/66187/il-y-a-30-ans-la-naissance-du-systeme-professionnel-quebecois] (5 mars 2019). Pour plus de détails sur l'histoire de la professionnalisation au Québec avant la réforme des années 70, voir notamment : Pierre HARVEY, « L'organisation corporative dans la province de Québec », *Actualité économique*, vol. 29, n° 3, 1953, p. 411 ; G. DUSSAULT, préc., note 10, aux pages 428 et suiv. ; Pierre ISSALYS, « The Professions Tribunal and the Control of Ethical Conduct among Professionals », (1978) 24 *R.D. McGill* 588, 588-592.
 17. Voir : G. DUSSAULT, préc., note 10, aux pages 443 et suiv. ; OFFICE DES PROFESSIONS (Le discours), préc., note 6, p. 11. Voir aussi Tracy L. ADAMS, « Regulating Professions in Canada: Interprovincial Differences across Five Provinces », *Journal of Canadian Studies*, vol. 43, n° 3, 2009, p. 194.
 18. Sans entrer dans les détails, mentionnons que ce défaut structurel ressort également du processus de reconnaissance du titre de « corporation professionnelle » pour les regroupements de professionnels. À l'époque, cette reconnaissance ne se fonde sur aucun critère précis : elle constitue plutôt une question d'image et un jeu de force entre l'État et ces regroupements de personnes qui semblent relever « davantage du désir de protéger les membres de la profession que d'une préoccupation d'intérêt public ». Voir la COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SANTÉ ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL, *Rapport*, vol. VII, t. 1 « Les professions et la Société », Québec, Gouvernement du Québec, 1970, p. 28 (ci-après « rapport de la commission Castonguay-Nepveu »). Voir aussi Claude-Armand SHEPPARD, « L'organisation et la réglementation des professions de la santé et du bien-être au Québec », dans le rapport de la commission Castonguay-Nepveu, p. 96 et 97, annexe 12 (ci-après « rapport Sheppard (annexe 12) »). Voir aussi : G. DUSSAULT, préc., note 10, à la page 439 ; R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, aux pages 412 et 413.

incohérent et complexe¹⁹. En ce sens, «les lois relatives aux organismes professionnels ne constituent pas un régime mais une nomenclature disparate de documents législatifs sans correspondance, sans relation et sans complémentarité²⁰». En conséquence, l'encadrement juridique ne comporte pas les mêmes exigences pour les professionnels des différentes corporations : titre réservé, droit exclusif de pratique, contrôle des conditions d'accès, contrôle des conditions d'exercice, etc.²¹.

À l'époque, le corporatisme professionnel, qui repose sur l'autonomie et le contrôle par les membres d'un même groupe de la pratique, définit alors le mode d'organisation professionnelle au Québec²². Le gouvernement et les professionnels considèrent la production de services professionnels comme étant du domaine privé et reconnaissent qu'elle doit être surveillée par leurs pairs qui sont les seuls à détenir les connaissances et les aptitudes pour ce faire²³. Dans ce contexte, le rôle de l'État est ainsi envisagé comme secondaire²⁴. La nature de son rôle s'explique par la nécessité de préserver l'autonomie des professionnels dans l'exercice de leurs activités et dans le contrôle de cet exercice. Une telle autonomie «suppose [...] que l'État n'intervienne ni dans le mode d'organisation des services ni dans la définition des besoins à satisfaire²⁵». En ce sens, l'État

-
19. Voir R. DUSSAULT et L. BERGEAT, préc., note 6, aux pages 412 et 413. Voir également : T.L. ADAMS, préc., note 17, aux pages 196 et 197 ; rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 26-28, 31, 32 et 83 ; P. ISSALYS, préc., note 16, 589 ; rapport Sheppard (annexe 12), préc., note 18, p. 195 et suiv.
 20. Voir le rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 36. Voir également : R. DUSSAULT et L. BERGEAT, préc., note 6, à la page 409 ; rapport Sheppard (annexe 12), préc., note 18, p. 192 et 193.
 21. Rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 26 et 27 ; P. ISSALYS, préc., note 16, 589-592. Pourtant, plusieurs éléments sont requis pour contrôler l'exercice d'une profession. Voir notamment le rapport Sheppard (annexe 12), préc., note 18, p. 150.
 22. G. DUSSAULT, préc., note 10, aux pages 440-445 ; Jean-Guy BELLEY, «La notion de protection du public dans la réforme du droit professionnel québécois : une analyse socio-politique», dans N.N. ANTAKI et autres, préc., note 6, p. 37, à la page 40. Le même article a aussi été publié dans la revue *Les Cahiers de droit* : Jean-Guy BELLEY, «La notion de protection du public dans la réforme du droit professionnel québécois : une analyse socio-politique», (1980) 21 C. de D. 673. Seule la première publication de cet article sera citée ci-dessous.
 23. J.-G. BELLEY, préc., note 22, p. 40 et 41. Voir aussi le rapport Sheppard (annexe 12), préc., note 18, p. 193.
 24. G. DUSSAULT, préc., note 10, à la page 441.
 25. J.-G. BELLEY, préc., note 22, à la page 40.

québécois confère aux corporations d'importants pouvoirs en les soumettant seulement à une surveillance minimale²⁶.

Le rôle limité de l'État dans la surveillance des activités professionnelles permet une grande latitude aux regroupements professionnels, mais cette dernière n'est pas sans répercussions²⁷. À cet égard, mentionnons que ces regroupements sont nés au milieu du XIX^e siècle dans le but de protéger la clientèle de certaines professions, notamment quant aux imposteurs qui exerçaient certaines activités sans avoir la formation nécessaire, mais également pour défendre les intérêts de leurs membres et préserver la bonne réputation de leur profession²⁸. Le double rôle des regroupements entraîne un conflit d'intérêts dans leur structure même entre la poursuite de l'intérêt des clients et de celui des professionnels²⁹. À vrai dire, le conflit émerge du fait que les besoins des clients et de la société dans son ensemble ne sont pas toujours en symbiose avec l'intérêt des professionnels et de la profession³⁰. Dès lors, la mise de côté de la protection du public au profit de l'intérêt des professionnels et de leur regroupement est redoutée³¹.

26. Rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 25. Voir également le rapport Sheppard (annexe 12), préc., note 18, p. 105 et suiv.

27. À cet égard, R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, à la page 422, présentent la place laissée aux corporations professionnelles comme suit :

Avant l'adoption du *Code des professions*, les lois constituant les corporations professionnelles confiaient presque exclusivement à celles-ci la responsabilité de réglementer l'exercice des professions : dans le cadre de leurs pouvoirs réglementaires, quasi judiciaires et administratifs, ces corporations bénéficiaient d'une très large autonomie, dont la seule véritable limite était de faire approuver certains de leurs règlements par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Le questionnement est d'autant plus important qu'à cette époque « aucune autre juridiction n'utilise autant que le Québec la corporation professionnelle autonome comme moyen de contrôle d'une profession et [...] aucune autre juridiction qui connaît des corporations professionnelles ne leurs délègue autant de pouvoirs que le Québec ». Voir le rapport Sheppard (annexe 12), préc., note 18, p. 111.

28. Rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 18. Voir : OFFICE DES PROFESSIONS (Le discours), préc., note 6, p. 11 ; G. DESHARNAIS, préc., note 6, p. 11.

29. Rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 18 et 19.

30. *Id.*, p. 18 et 44.

31. *Id.*, p. 18 et 19 ; T.L. ADAMS, préc., note 17, aux pages 196 et suiv. D'autant plus que, devant ce rôle limité de l'État, force est de constater qu'à cette époque « le droit des professions [est] davantage l'expression de la force des groupes professionnels que la transcription des besoins sociaux et professionnels dans le droit ». Voir le rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 27. Voir également QUÉBEC, OFFICE DES PROFESSIONS, « 25 ans au service de sa mission de protection du public. Anthologie commémorative 1974-1999 », 1999, p. 18, [En ligne], [www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Office_des_professions/Anthologie-comm-25e.pdf] (5 mars 2019) (ci-après « OFFICE DES PROFESSIONS (25 ans) »).

Notre portrait de l'organisation professionnelle québécoise laisse paraître divers problèmes liés à la création des corporations, aux rôles joués par ces dernières dans la surveillance des activités professionnelles et aux pouvoirs délégués à celles-ci sans réelle surveillance par l'État³². De ce fait, les critiques s'accroissent³³; une remise en cause du corporatisme professionnel comme fondement de l'organisation professionnelle au Québec et du système qui en résulte pour assurer la protection du public devient alors inévitable³⁴.

1.2 Les constats et les recommandations de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social (commission Castonguay-Nepveu)

La commission Castonguay-Nepveu voit le jour en 1966 en raison de la forte critique de l'organisation professionnelle au Québec³⁵. Initialement centrée sur la situation des professions dans le milieu de la santé et du bien-être social, elle étend finalement son examen à l'organisation professionnelle québécoise dans son ensemble³⁶.

-
32. Nos observations découlent de la lecture du rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 23 et suiv. Nous rappelons ici les propos du député Camille Laurin, lors de l'adoption du *Code des professions*, qui commentait la situation antérieure à celle de la réforme : «il régnait au sein des diverses professions au Québec un désordre, une disparité qui non seulement constituaient un défi à la logique, mais également constituaient une menace pour le public qui n'était pas suffisamment protégé par les structures juridiques que nous connaissons». Voir QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 4^e sess., 29^e légis., 6 juillet 1973, p. 2276 (M. Camille Laurin) (ci-après «*Journal des débats de la réforme professionnelle*»). Voir également OFFICE DES PROFESSIONS (25 ans), préc., note 31, p. 18.
33. Voir notamment G. DUSSAULT, préc., note 10, 452. Mentionnons qu'un changement de la pensée sociale quant au corporatisme professionnel était déjà amorcé depuis les années 30. Voir également : P. HARVEY, préc., note 16, aux pages 411 et suiv.; J.-G. BELLEY, préc., note 22, p. 43; OFFICE DES PROFESSIONS (25 ans), préc., note 31, p. 17.
34. J.-G. BELLEY, préc., note 22, p. 43. Voir également OFFICE DES PROFESSIONS (25 ans), préc., note 31, p. 11.
35. R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, à la page 408; G. DUSSAULT, préc., note 10, à la page 452. Pour sa création, voir l'*Arrêté en conseil 2046 du 9 novembre 1966, concernant la création d'une commission d'enquête sur la santé et le bien-être social* (non publié dans la *Gazette officielle du Québec*); OFFICE DES PROFESSIONS (25 ans), préc., note 31, p. 18.
36. Rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 23 et suiv. Voir aussi : R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, à la page 408; G. DUSSAULT, préc., note 10, à la page 452; P. ISSALYS, préc., note 16, 593. Pour l'effet catalyseur de cette commission en regard de la réforme du système professionnel, voir également : OFFICE DES PROFESSIONS (25 ans), préc., note 31, p. 17 et 18; J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAV, préc., note 6, p. 1; OFFICE DES PROFESSIONS (Le discours), préc., note 6, p. 11 et 12.

L'un des constats centraux de la commission Castonguay-Nepveu est «que l'organisation [...] des professions [...] est saine dans ses fondements³⁷», spécialement quant à son régime de surveillance par les pairs. Toutefois, les observations des commissaires mettent également en relief des problèmes liés au double rôle des regroupements professionnels, à l'éclatement de la notion de profession et à l'incorporation sans cohérence qui en résulte, à l'adoption de loi à la pièce pour chacun des regroupements, aux encadrements juridiques différents d'un groupe de professionnels à l'autre de même qu'au rôle limité de l'État³⁸. L'organisation professionnelle constitue, selon la commission Castonguay-Nepveu, «une structure professionnelle incohérente et pour tout dire sans correspondance avec les besoins réels de la société ni même des membres des diverses professions³⁹». Dans le même sens, elle considère que le lobbyisme des regroupements professionnels, soit la pression exercée par ces derniers sur les pouvoirs publics en vue de promouvoir les intérêts de leurs membres, façonne davantage à cette époque l'encadrement des professions qu'il n'assure le besoin de protection du public⁴⁰.

Devant le portrait dressé par la commission Castonguay-Nepveu, on distingue des axes de changements souhaités, dont une nécessité pour l'organisation professionnelle de se structurer davantage et un rôle plus actif de l'État dans cette dernière⁴¹.

-
37. En ce sens, la commission Castonguay-Nepveu reconnaît que les fondements sont sains, mais que la matérialisation et l'application de ces derniers laissent à désirer. Voir le rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 11. Voir également J.-G. VILLEVEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 2. Ajoutons que, contrairement à cette affirmation, certains auteurs parlent d'un changement radical d'attitude, d'une transformation profonde, d'un changement extrême dans les règles du jeu de la formation de nouvelle corporation. Voir notamment G. DUSSAULT, préc., note 10, aux pages 428, 429, et 440.
38. Rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 31 et suiv. Voir aussi CIQ, préc., note 7, p. 2 et 3.
39. Rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 31.
40. G. DUSSAULT, préc., note 10, à la page 453. L'objectif de l'organisation professionnelle devrait plutôt être de garantir la protection des citoyens, soit d'assurer la compétence des professionnels et la qualité des services rendus. Voir le rapport Sheppard (annexe 12), préc., note 18, p. 89.
41. Rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 33. Voir également J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 2. De là découlent des recommandations en vue de remédier aux problèmes constatés : elles sont inspirées en partie d'exemples d'autres systèmes, dont ceux de New York, de la Californie et de l'Ontario. Voir le rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 47.

1.2.1 Le besoin d'une organisation professionnelle structurante

Dans l'un des rapports de la commission Castonguay-Nepveu, intitulé *Les professions et la société* et paru en 1970, celle-ci recommande la mise en place d'un cadre juridique applicable à toutes les corporations professionnelles reconnues et à leurs membres⁴². Selon la commission Castonguay-Nepveu, il faut reconnaître dans le droit public une structure qui encadre le contrôle des activités professionnelles⁴³. À cet égard, la proposition d'une loi-cadre pour l'ensemble du système est lancée : on suggère la création d'un code des professions⁴⁴. Celui-ci pourrait prévoir un environnement législatif instaurant les grands principes au cœur du contrôle des professionnels, comme les règles déontologiques, et concernant des sujets d'intérêt général comme le secret professionnel et les honoraires, de manière qu'ils soient les mêmes pour toutes les professions. La commission Castonguay-Nepveu rappelle qu'il faut également, compte tenu de la spécificité de chacune des professions, reconnaître un besoin, pour les corporations professionnelles, de détenir le pouvoir de définir plus en détail les normes déontologiques pour l'exercice de la profession visée par la mise en application de ces grands principes⁴⁵.

Au fond, « [l]e code donnerait [...] à tous les organismes un statut identique par lequel ils seraient intégrés au système administratif et public

-
42. Rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 53. Voir aussi P. ISSALYS, préc., note 16, 593 et 594. Mentionnons notamment l'exemple de l'uniformisation des peines en cas d'exercice illégal d'une profession. Au regard du besoin d'une organisation professionnelle protectrice et structurante, la commission Castonguay-Nepveu s'intéresse également dans son rapport au « processus » d'incorporation et de reconnaissance des regroupements professionnels et soutient que seule la protection du public (et non les intérêts des professionnels et leur distinction par rapport aux autres travailleurs) doit être prise en considération dans ce processus d'incorporation. Dans ce contexte, elle recommande que la professionnalisation à son degré le plus élevé, c'est-à-dire lorsqu'un monopole du droit d'exercice d'une activité est imposé, « soit accordé[é] dans les seuls cas où il est évident que la sécurité ou le bien-être de la population serait menacé par le libre accès à la profession et qu'on en détermine l'étendue et l'objet en fonction des impératifs de la protection du public ». Voir le rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 54 ainsi que les pages 43 à 45. Voir également le rapport Sheppard (annexe 12), préc., note 18, p. 35-86.
43. Rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 36 : les commissaires précisent qu'il faut mettre en place « un système unifié et public de droit professionnel, en rendant publics la composition et le fonctionnement des organismes professionnelles, et en les intégrant aux tâches et aux processus de l'administration publique générale ».
44. *Id.*, p. 37 et 53. Voir aussi P. ISSALYS, préc., note 16, 593.
45. Rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 61 et 62. À cet égard, on suggérerait également que cette loi implante une planification du recrutement des professionnels selon les besoins de la société. Voir le rapport Sheppard (annexe 12), préc., note 18, p. 90-93.

des professions⁴⁶». Cette loi générale assurerait une plus grande transparence quant aux activités internes des corporations pour pallier l'opacité du mode d'organisation, basé sur le corporatisme professionnel traditionnel, qui régnait jusque-là⁴⁷.

1.2.2 La nécessité d'un partage des pouvoirs au bénéfice de l'intérêt public

Mis à part le besoin de structurer et d'uniformiser l'encadrement des professionnels au Québec, la commission Castonguay-Nepveu met en lumière la nécessité de revoir le rôle des corporations professionnelles. La révision proposée a d'abord pour objet de s'assurer que ces dernières ne seront pas à la fois défenseuses des intérêts de la profession et gardiennes de ceux de la protection du public⁴⁸. On reconnaît alors la primordialité d'éliminer le double rôle des corporations professionnelles et de leur attribuer un rôle unique et clair de protection du public⁴⁹. Dans ce contexte, d'autres regroupements ou associations distincts des corporations pourront voir le jour en vue de garantir la défense des intérêts des professionnels⁵⁰.

La commission Castonguay-Nepveu mentionne en outre la nécessité de réviser l'autonomie quasi absolue des corporations professionnelles et de leurs membres pour assurer la défense des intérêts des bénéficiaires des services professionnels (clients, patients, public, etc.)⁵¹. Cette proposition ne signifie pas pour autant de ne plus s'en remettre aux professionnels : il faut leur déléguer des pouvoirs certes, mais toujours «en fonction des

46. Rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 37, 84 et 85.

47. *Id.*, p. 39. Voir aussi J.-G. BELLEY, préc., note 22, p. 50 et 51.

48. Rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 19, 44 et 45. Voir également OFFICE DES PROFESSIONS (25 ans), préc., note 31, p. 18.

49. OFFICE DES PROFESSIONS (L'évolution du professionnalisme), préc., note 6, p. 9. Voir également le rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 20 : ce faisant, «[i] est donc exclus qu'un seul organisme professionnel assume, pour la même profession, la double fonction sociale de "corps intermédiaire" et de "service public"». Les réflexions sur la réforme du système professionnel se sont appuyées sur cette considération centrale. À cet égard, voir : rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 19; R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, à la page 411.

50. Rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 34 et 35. Pour une discussion sur les distinctions entre, d'une part, les associations professionnelles et la liberté d'association et, d'autre part, les corporations professionnelles et la réglementation des professions, voir le rapport Sheppard (annexe 12), préc., note 18, p. 175 et suiv.

51. À cet égard, la commission Castonguay-Nepveu propose de réformer le corporatisme professionnel en révisant l'autonomie des professionnels de manière à tenir compte des exigences dictées par les intérêts du public. Voir G. DUSSAULT, préc., note 10, à la page 453.

impératifs de la protection du public⁵²». La commission Castonguay-Nepveu rappelle que la délégation de pouvoirs envers les corporations avait et a toujours des fondements valables. Compte tenu de la difficulté d'assurer la protection du public par des personnes qui ne sont pas de la profession, tant dans le contenu de la réglementation que dans son application, la délégation de pouvoirs de l'État vers les corporations professionnelles va dans le sens de l'intérêt public⁵³. Toutefois, dans une optique de service aux citoyens, l'autonomie des professionnels qui s'avère nécessaire au contrôle et à l'exercice de leur profession ne commande pas une délégation complète de tous les pouvoirs de l'État⁵⁴.

Dans cette perspective, l'État doit jouer un rôle plus important. Ainsi, le gouvernement doit s'assurer que les pouvoirs qu'il délègue aux corporations professionnelles seront convenablement exercés⁵⁵. À cette fin, la délégation doit être uniforme et inscrite dans un système ayant des impératifs de protection du public⁵⁶. La commission Castonguay-Nepveu suggère alors d'imposer à un ministère du gouvernement « la tâche de surveiller tous les ordres professionnels et de répondre de leurs actes⁵⁷ ». Les commissaires précisent qu'une telle surveillance gouvernementale des regroupements professionnels est légitime en raison des pouvoirs et des responsabilités que l'État leur délègue⁵⁸.

Pour défendre et assurer la protection du public dans la prestation des services professionnels, la commission Castonguay-Nepveu préconise donc une réelle structuration de l'organisation professionnelle, la révision du rôle des corporations professionnelles et de l'État et, plus généralement, la mise en place d'un système complet pour le professionnalisme au Québec inscrit dans l'administration publique⁵⁹.

52. Rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 45.

53. *Id.*, p. 44.

54. *Id.*, p. 25. Pour reprendre les observations figurant dans le rapport de la commission Castonguay-Nepveu (p. 44) :

La délégation des pouvoirs de l'État, qui permet à un organisme de régler une profession, n'a en effet aucune autre justification que l'intérêt public et la difficulté de l'assurer efficacement par des lois ou règlements qui n'émaneraient pas de personne compétente. Elle sert à garantir que, formulé par des personnes compétentes aux plans scientifique et technique, le contenu de la réglementation d'une profession sera pertinent.

55. *Id.*, p. 75.

56. *Id.*, p. 45.

57. *Id.*, p. 76 et suiv. Voir également OFFICE DES PROFESSIONS (L'évolution du professionnalisme), préc., note 6, p. 9.

58. Rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 75 et suiv.

59. *Id.*, p. 53.

En écho aux recommandations de la commission Castonguay-Nepveu, un projet de loi instaurant une réforme de l'organisation professionnelle au Québec est déposé⁶⁰. Cette réforme met en place un système universel qui englobe l'ensemble de l'organisation professionnelle, y compris la surveillance des corporations, la mission et les devoirs imposés à ces dernières et les pouvoirs qui leur sont accordés pour les honorer⁶¹. Le système en question instaure des particularités qui indiquent clairement la volonté du législateur que l'organisation professionnelle du Québec assure la protection du public, comme nous le verrons dans ce qui suit.

2 Les composantes et l'évolution de l'encadrement juridique des ordres professionnels de la réforme des années 70 jusqu'à la période précédant le projet de loi 98

En 1973, le gouvernement adopte la loi-cadre du système professionnel québécois qu'est le *Code des professions*⁶². Celui-ci met notamment en place un nouveau partage des pouvoirs entre les corporations et l'État afin d'assurer l'encadrement des professionnels ainsi qu'une standardisation des composantes du contrôle de l'exercice de la profession pour l'ensemble des corporations⁶³. Dans le prolongement de la présentation des origines du système professionnel québécois, nous désirons examiner ci-dessous les nouvelles composantes de l'encadrement des ordres professionnels et leur évolution à compter de la réforme des années 70 jusqu'à l'aube de l'adoption du projet de loi n° 98 en 2017 dans une optique de protection du public.

60. *Code des professions*, L.Q. 1973, c. 43 (ci-après «C. prof. 1973»). Précisons que ce projet de loi a été confié à une commission parlementaire pour étude complète. Après plus d'un an de travail, un nouveau projet de loi est proposé. Il est sanctionné le 6 juillet 1973 et entre en vigueur le 1^{er} février 1974. Voir également : R. DUSSAULT et L. BERGEAT, préc., note 6, aux pages 408 et 409; OFFICE DES PROFESSIONS (25 ans), préc., note 31, p. 21 et 22; J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBBDAY, préc., note 6, p. 1 et 2; OFFICE DES PROFESSIONS (Le discours), préc., note 6, p. 12. Pour une présentation sommaire des étapes menant à l'adoption de ce projet de loi, voir un bref article de André GARIÉPY, Jean-François THUOT et Myriam HADIRI, «La naissance du système professionnel», *Bulletin d'information du Conseil interprofessionnel du Québec (Info-express)*, préc., note 8, p. 4.

61. *Journal des débats de la réforme professionnelle*, préc., note 32, p. 2277.

62. R. DUSSAULT et L. BERGEAT, préc., note 6, aux pages 408 et 409. Voir aussi *supra*, note 60.

63. Bien que nous ne considérons pas ici cet aspect, nous tenons à mentionner que la réforme en question met en place une codification du processus et des facteurs d'incorporation des nouvelles corporations professionnelles basés sur le seul critère de la protection du public. Voir notamment C. prof. 1973, préc., note 60, art. 12 et 25-27. Voir également : R. DUSSAULT et L. BERGEAT, préc., note 6, aux pages 411 et 412; G. DUSSAULT, préc., note 10, à la page 454.

Mentionnons d'emblée que, bien que le nombre de professionnels soumis à ce système ait augmenté, depuis les années 70, les principaux éléments de celui-ci sont sensiblement demeurés les mêmes⁶⁴. Des changements ont cependant été apportés régulièrement en vue, entre autres, d'améliorer la transparence des actions et la représentation du public au sein des organes du système professionnel, d'accroître la responsabilisation des ordres dans leur contrôle de l'exercice de la profession de leurs membres et de rehausser le contrôle effectué par l'Office des professions sur les ordres de même que par les ordres sur les professionnels⁶⁵.

2.1 L'autoréglementation contrôlée

La réforme du système professionnel instaure un nouveau partage des pouvoirs dans l'encadrement professionnel permettant un équilibre entre l'autonomie professionnelle et la surveillance étatique. C'est un régime d'autoréglementation contrôlée, aussi appelée « autogestion contrôlée », « autogestion tempérée » ou « autorégulation contrôlée⁶⁶ ». Ce partage répond à la nécessité d'une intervention directe de l'État dans l'encadrement des activités professionnelles, par l'établissement d'un contrôle externe aux professionnels pour assurer la défense des intérêts des consommateurs, tout en conservant une certaine autonomie professionnelle⁶⁷. Le nouveau

64. OFFICE DES PROFESSIONS (25 ans), préc., note 31. Voir aussi Guillaume HÉBERT et Jennie-Laure SULLY, « Les ordres professionnels peuvent-ils garantir la protection du public? », dans *Institut de recherche et d'information socio-économique (IRIS)*, 2015, p. 2, [En ligne], [cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file/OP_WEB.pdf] (5 mars 2019).

65. Dans ce contexte, l'Office produit à l'occasion des rapports sur l'état du système et des modifications à apporter : voir notamment OFFICE DES PROFESSIONS (Le système professionnel de l'an 2000), préc., note 5. Mentionnons qu'à cet égard les projets de loi adoptés en 1994, en 2000 et en 2008 s'avèrent les plus importants. Voir : *Loi modifiant le Code des professions et d'autres lois professionnelles*, L.Q. 1994, c. 40 (ci-après « *Loi modifiant C. prof. 1994* »); *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2000, c. 13 (ci-après « *Loi modifiant C. prof. 2000* »); *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2008, c. 11 (ci-après « *Loi modifiant C. prof. 2008* »).

66. Le *Code des professions* instaure ainsi « une nouvelle répartition des pouvoirs régissant l'ensemble de l'activité professionnelle au Québec » : voir R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, à la page 422. Voir également *Journal des débats de la réforme professionnelle*, préc., note 32, p. 2269-2271. Pour l'autogestion contrôlée, voir le rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 10. Voir aussi Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale. Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 556 et suiv.

67. R. DUSSAULT, préc., note 10, à la page 276; rapport de la commission Castonguay-Nepveu, préc., note 18, p. 10; G. DUSSAULT, préc., note 10, à la page 453. Concernant le rôle directeur désiré pour l'État, voir J.-G. BELLEY, préc., note 22, p. 47 et suiv.

système ne met pas fin au corporatisme professionnel, mais opère une mutation, voire un certain affaiblissement, de celui-ci en lui donnant un objectif de protection du public⁶⁸.

Par ce régime, les professionnels conservent le contrôle de l'exercice de leurs activités, mais l'emprise et le pouvoir d'intervention sur cet encadrement par l'État sont renforcés⁶⁹. Le pouvoir dans le système professionnel québécois est alors réparti entre trois paliers: les corporations professionnelles, les autorités administratives mises en place par le gouvernement⁷⁰ et le gouvernement lui-même⁷¹. Nous examinerons dans ce qui suit les deux organes au cœur de ce régime, soit les corporations professionnelles et l'une des autorités administratives qu'est l'Office des professions. Soulignons que, lors de la réforme de 1994, les termes «corporation professionnelle» sont remplacés par «ordre professionnel⁷²». Pour notre part, nous emploierons cette dernière expression dans la suite de notre article afin de désigner les regroupements professionnels reconnus au sens du *Code des professions*.

2.1.1 Les ordres professionnels

Avec la réforme des années 70, les ordres professionnels conservent un rôle important dans l'encadrement des professionnels⁷³: en fait, ils exercent le contrôle premier de la pratique professionnelle⁷⁴. Ces ordres constituent

68. Cette modification vient notamment de la création d'un organe de surveillance, soit l'Office des professions. Voir R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, aux pages 409 et 410.

69. En d'autres mots, l'autorégulation contrôlée implique, premièrement, l'octroi de pouvoirs réglementaires à un groupe du secteur privé pour assurer leur propre encadrement et, deuxièmement, le fait que l'exercice de leurs pouvoirs est sous la surveillance constante et rapprochée de l'autorité gouvernementale. Voir P. ISSALYS et D. LEMIEUX, préc., note 66, p. 557.

70. L'Office des professions est une autorité administrative réservée à cette tâche par le gouvernement. Voir: P. ISSALYS et D. LEMIEUX, préc., note 66, p. 557; R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, aux pages 409 et 410.

71. Le gouvernement détient ce pouvoir par le lieutenant-gouverneur en conseil. Voir: R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, à la page 422; P. ISSALYS et D. LEMIEUX, préc., note 66, p. 471-474.

72. *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 1. Voir aussi OFFICE DES PROFESSIONS (25 ans), préc., note 31. Ce changement a pour objet d'enlever le terme «corporation» qui constitue un anglicisme. Voir QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de l'éducation*, 2^e sess., 34^e légis., 13 décembre 1993, «Étude détaillée du projet de loi n° 140 – *Loi modifiant le Code des professions et d'autres lois professionnelles*», étude de l'article premier du projet de loi.

73. C. prof. 1973, préc., note 60, art. 23-176.

74. J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBBDAY, préc., note 6, p. 17-22.

des appareils de contrôle spécialisé au sein desquels ce sont les personnes visées (membres) qui dictent et encadrent la conduite qu'elles suivront dans l'exercice de leurs fonctions⁷⁵. Les membres sont les personnes physiques exerçant les activités en question comme les médecins, les avocats ou les notaires⁷⁶.

En contrepartie de ce rôle, le législateur impose explicitement aux ordres professionnels une mission axée sur la protection du public dans le *Code des professions*⁷⁷. Comme cela a été établi lors de cette réforme et maintenu depuis, l'article 23 du *Code des professions* énonce que « [c]haque ordre a pour principale fonction d'assurer la protection du public⁷⁸ ». Mentionnons que c'est là un élément central de la réforme des années 70 de l'organisation professionnelle québécoise⁷⁹.

Pour surveiller et encadrer les ordres dans l'accomplissement de leur mission, le *Code des professions* impose une structure définie et standardisée. Il requiert ainsi des modifications quant au fonctionnement interne

75. Voir l'article 28 de la version du *Code des professions* en vigueur au 7 juin 2017 (ci-après « C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98) »). Voir aussi C. prof. 1973, préc., note 60, art. 28. Voir également : P. ISSALYS et D. LEMIEUX, préc., note 66, p. 137-139, 471-474, 556-560 et 1412 ; J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 17.

76. *Id.* Voir également OFFICE DES PROFESSIONS (La mise en place d'un ordre professionnel), préc., note 4, p. 19. Pour une présentation détaillée de la composition d'un ordre professionnel, voir notamment R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, aux pages 422 et suiv.

77. C. prof. 1973, préc., note 60, art. 23. Voir également R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, aux pages 410 et 411.

78. C. prof. 1973, préc., note 60, art. 23 ; C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 23. Voir aussi : J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 18 ; GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AMÉLIORATION DU RENDEMENT DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE : L'INSPECTION PROFESSIONNELLE ET LA DISCIPLINE, « Recommandations », 2002, p. 51, [En ligne], [www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Systeme_professionnel/Rapport%20groupe%20de%20travail_amelioration_mecanisme_controle.pdf] (5 mars 2019). Voir également R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, aux pages 410 et 411. Cette précision a pour objet de responsabiliser les professionnels quant à la protection du public. Les propos de G. DUSSAULT, préc., note 10, à la page 456, expriment bien cette responsabilisation :

L'État partage les objectifs de protection des intérêts de leurs clients que les professionnels veulent promouvoir, mais il n'est plus prêt, comme auparavant, à leur confier l'exclusivité du mandat de protection de ces intérêts sans instituer des mécanismes de vérification lui permettant d'évaluer les activités des groupes professionnels. En fait, le Code des Professions a pour principal effet de créer aux professionnels des « obligations de résultat » [en matière de protection du public] alors que depuis plus de 125 ans, l'État avait confié des responsabilités et des pouvoirs importants à des groupes professionnels sans jamais leur demander d'en rendre compte.

79. R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, à la page 411. Voir également OFFICE DES PROFESSIONS (Le discours), préc., note 6, p. 17.

des ordres reconnus avant la réforme, qui se voient notamment imposer des règles à suivre au regard de leur gouvernance. Soulignons d'abord que les ordres doivent être formés d'un conseil d'administration⁸⁰, nommé « Bureau de l'ordre » jusqu'en 2008⁸¹. Comme le prévoit le *Code des professions*, le conseil d'administration est formé d'un nombre d'administrateurs déterminé en fonction du nombre de professionnels membres de l'ordre visé⁸². La plupart de ces administrateurs sont élus par les membres de l'ordre selon le processus établi dans le *Code des professions*⁸³ et les autres sont nommés directement par l'Office des professions pour exercer cette fonction⁸⁴.

Le conseil d'administration « est chargé de l'administration générale des affaires de l'ordre et de veiller à l'application des dispositions du [*Code des professions*]⁸⁵ ». On prévoit également que le président de ce conseil exerce une « surveillance générale sur les affaires de l'ordre⁸⁶ ». En 2008, des modifications ont été apportées au *Code des professions* pour préciser davantage les fonctions du conseil d'administration, dont la nomination d'un secrétaire, la surveillance en matière d'offre de formation continue aux membres et la collaboration avec les autorités des établissements d'enseignement du Québec où se donnent les programmes d'études qui mènent à l'exercice de la profession des membres⁸⁷. Dans le contexte de la même réforme, des pouvoirs supplémentaires sont accordés au conseil d'administration pour déterminer les règles régissant la conduite de ses

80. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 61 et suiv. Voir J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 23-25.

81. *Loi modifiant C. prof. 2008*, préc., note 65, art. 1 et 36. Voir aussi C. prof. 1973, préc., note 60, art. 61 et suiv.

82. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 61. Soulignons que les étalons établis ont varié au fil du temps. Voir : C. prof. 1973, préc., note 60, art. 60 ; *Loi modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1983, c. 54, art. 16 (ci-après « *Loi modifiant C. prof. 1983* ») ; *Loi modifiant C. prof. 2008*, préc., note 65, art. 36.

83. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 63 et suiv. ; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 62-76.

84. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 78 ; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 77. On constate certaines modifications mineures au cours des années quant à la part des administrateurs nommés par l'Office selon le nombre d'administrateurs requis au sein du conseil. Voir : *Loi modifiant C. prof. 1983*, préc., note 82, art. 21 ; *Loi modifiant C. prof. 2008*, préc., note 65, art. 44.

85. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 62 ; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 61.

86. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 80 ; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 79.

87. *Loi modifiant C. prof. 2008*, préc., note 65, art. 37. Voir aussi C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 62.

affaires et son fonctionnement interne⁸⁸. L'accroissement des mesures qui encadrent le fonctionnement et les pouvoirs du conseil d'administration a pour objet, entre autres, d'améliorer la gouvernance des ordres professionnels et, par conséquent, de favoriser le respect de leur mission de protection du public⁸⁹.

Pour exercer un contrôle de l'exercice de la profession par ses membres, un ordre professionnel doit aussi comprendre un comité d'inspection professionnelle⁹⁰, un syndic⁹¹ et un conseil de discipline⁹². De plus, depuis la révision de la procédure disciplinaire au sein des ordres professionnels en 1994, le *Code des professions* exige l'existence d'un comité de révision des décisions du syndic de déposer ou non une plainte disciplinaire⁹³. Cet ajout a servi à bonifier la transparence des actions et la responsabilisation à l'intérieur des ordres professionnels au regard du contrôle de l'exercice de la profession par leurs membres⁹⁴.

Toujours dans le but de respecter leur mission, les ordres professionnels détiennent des pouvoirs importants, y compris celui de se prononcer

88. *Loi modifiant C. prof. 2008*, préc., note 65, art. 38. Voir aussi C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 62.1.

89. Voir notamment *Loi modifiant C. prof. 2008*, préc., note 65, notes explicatives, p. 1. Voir aussi les observations de députés dans QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 1^{re} sess., 38^e légis., 20 mai 2008, « Étude détaillée du projet de loi n° 75 – *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives* », remarques préliminaires. Au sujet des effets recherchés par la mise en place de règles de bonne gouvernance, voir ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, « Pour une meilleure gouvernance des sociétés d'État. Les devoirs et les responsabilités du conseil d'administration », Guide de référence, 2007, [En ligne], [www.servicesauxorganisations.enap.ca/dso/docs/devoirs-et-resp-ca_enap.pdf] (5 mars 2019).

90. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 109 et suiv. ; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 107 et suiv. Voir aussi J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 89.

91. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 121 et suiv. ; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 119 et suiv. Voir aussi J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 103.

92. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 116 et suiv. ; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 114 et suiv. Voir aussi J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 95 et suiv.

93. Pour l'adoption de ce changement, voir la *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 110. Voir également C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 123.3 et suiv. Voir aussi J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 59, 105 et 106.

94. Voir *infra*, note 190.

sur les critères d'admission à la profession⁹⁵, de même que d'établir des règlements, tel le code de déontologie, qui s'intéressent à la conduite des professionnels et à leur pratique⁹⁶. En plus des pouvoirs envers leurs membres⁹⁷, les ordres peuvent agir à l'encontre du « charlatan », soit la personne qui offre des services sans être qualifiée ni reconnue à titre professionnel pour ce faire. Les ordres ont ainsi un pouvoir d'action dans un cas d'exercice illégal de la profession⁹⁸. Par exemple, le Barreau du Québec peut agir pour empêcher une personne ne détenant pas la qualification requise d'accomplir des actes réservés aux avocats, telle la préparation d'un avis d'ordre juridique ou d'une procédure destinée à servir dans une affaire devant les tribunaux⁹⁹.

Les fonctions des organes des ordres professionnels qui assurent le contrôle de l'exercice de la profession, les pouvoirs des ordres professionnels pour exercer ce contrôle ainsi que leur évolution sont présentés plus en détail ci-dessous.

2.1.2 L'Office des professions

La réforme des années 70 du système professionnel instaure un nouvel organisme rattaché au gouvernement qui se consacre principalement à la

95. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 94; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 92. Voir aussi OFFICE DES PROFESSIONS (La mise en place d'un ordre professionnel), préc., note 4, p. 19; J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 38 et suiv.

96. Pour le code de déontologie, voir: C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 87; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 85. Voir aussi J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 58.

97. J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 38-94.

98. Voir notamment: C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 32 et 189; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 183. Voir aussi J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 339 et suiv.

99. *Loi sur le Barreau*, RLRQ, c. B-1, art. 128 et 132. En outre, pour rendre compte de l'exercice de leurs fonctions, depuis 1981, les ordres professionnels ont l'obligation de faire rapport annuellement de leurs activités sous la forme prescrite par le gouvernement. Voir: C. prof. 1973, préc., note 60, art. 177; *Règlement sur les normes relatives à la rédaction et au contenu du rapport annuel des ordres professionnels*, R.R.Q. 1981, c. C-26, r. 4. Mentionnons qu'en 1994, sans que des changements majeurs soient apportés à cette obligation, le pouvoir d'encadrement de ce rapport est remis à l'Office. Voir la *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 10 et 164. Voir aussi: C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 12 al. 4 (6) b); *Règlement sur le rapport annuel d'un ordre professionnel*, RLRQ, c. C-26, r. 8. Ce règlement a remplacé le *Règlement sur les normes relatives à la rédaction et au contenu du rapport annuel des ordres professionnels* en 2007.

surveillance des ordres professionnels, soit l'Office des professions¹⁰⁰. Sa fonction première est de veiller à ce que chaque ordre assure sa mission de protection du public¹⁰¹; elle appuie ainsi le gouvernement dans la surveillance de ce système inscrit dans l'administration publique¹⁰². La surveillance étatique permet de rendre l'autoréglementation plus efficace. En ce sens, il est reconnu que l'intervention de l'État et des autorités de surveillance se révèle parfois nécessaire pour renforcer certaines normes ou modifier des pratiques acceptées dans l'industrie¹⁰³.

Plus précisément, l'Office des professions agit comme surveillant afin de s'assurer que le pouvoir de contrôle placé entre les mains des professionnels est utilisé aux fins pour lesquelles il a été octroyé, soit la protection du public. C'est un organisme d'une conception plutôt originale¹⁰⁴. Mentionnons à cet égard qu'il n'a pas été créé pour agir directement auprès de professionnels intervenant avec le public, mais pour chapeauter plusieurs organismes qui, eux, ont ce rôle¹⁰⁵. L'Office n'a ainsi pas de lien direct avec les professionnels ni de pouvoirs directs sur l'exercice de leurs activités au quotidien. Pour tout dire, il agit comme le chien de garde du gouvernement par rapport aux ordres qui, eux, surveillent les professionnels.

Pour assurer son fonctionnement, l'Office des professions se présente sous forme de « conseil » composé de cinq membres nommés par le gouvernement¹⁰⁶. Le conseil en question ne constitue pas un conseil d'administration en soi, mais plutôt une direction générale ou une haute direction responsable de l'administration générale de l'Office. En 1994, des modifications sont apportées au *Code des professions* de manière à préciser la

100. C. prof. 1973, préc., note 60, art. 3-16. Voir également R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, aux pages 411 et 433. Voir aussi G. DUSSAULT, préc., note 10, à la page 454. Pour sa création, voir : C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 3; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 3.

101. Pour sa mission, voir : C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 12; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 12. Voir également OFFICE DES PROFESSIONS (25 ans), préc., note 31, p. vii. Concernant la nature de cette autorité, voir : Margot PRIEST, « The Privatization of Regulation: Five Models of Self-Regulation », (1997-1998) 29 *Ottawa L. Rev.* 233, par. 48-65, 77-90 et 163; P. ISSALYS et D. LEMIEUX, préc., note 66, p. 134-139, 471-474, 556 et suiv.

102. G. DUSSAULT, préc., note 10, à la page 454; R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, à la page 411.

103. M. PRIEST, préc., note 101, par. 84.

104. R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, aux pages 432 et 433.

105. *Id.*, à la page 433.

106. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 4; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 4. Voir aussi J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAV, préc., note 6, p. 11.

composition de ce conseil. On prévoit alors qu'il doit être formé de quatre personnes membres d'un ordre professionnel et d'une personne qui n'agit pas à ce titre, cette cinquième personne étant considérée comme un représentant du public¹⁰⁷. La représentation à l'extérieur du milieu professionnel est un pas de plus pour bonifier les mesures de transparence et de responsabilisation au sein du système professionnel québécois¹⁰⁸. Mentionnons également que, à l'occasion de la même réforme, le législateur reconnaît que « [l]'Office peut, par règlement, adopter des règles concernant la conduite de ses affaires¹⁰⁹ ». Par ces changements, on vise notamment à améliorer la gouvernance de l'Office et, par conséquent, à favoriser la réalisation de sa mission de surveillance des ordres professionnels¹¹⁰.

Pour remplir sa mission, l'Office des professions se voit octroyer dès les années 70 des fonctions de gestion, de régulation et de consultation de même que des pouvoirs en vue de l'exercice de ces dernières¹¹¹. L'Office doit, par exemple, s'assurer que les ordres adoptent un code de déontologie pour encadrer leurs membres et, en cas de défaut, il doit agir pour pallier les lacunes¹¹². On lui reconnaît de plus le pouvoir de suggérer des modifications aux règlements adoptés par les ordres, y compris le code de déontologie, et d'agir en vue d'apporter les correctifs devant l'inaction des ordres¹¹³. Il convient d'indiquer qu'à l'origine l'Office avait le pouvoir d'agir directement pour corriger une situation problématique mais que, depuis la réforme de 1994, il ne peut que recommander au gouvernement une

107. *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 3; C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 4. Voir aussi: J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 11; CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC (CIQ), *Chronologie 1965-2005*, 2006, p. 11.

108. *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 3. Au sujet de la représentation du public, voir également G. HÉBERT et J.-L. SULLY, préc., note 64, p. 4.

109. *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 8; C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 12.1.

110. Au sujet des effets recherchés par la mise en place de règle de « bonne » gouvernance, voir *supra*, note 89.

111. C. prof. 1973, préc., note 60, art. 12. Voir aussi OFFICE DES PROFESSIONS (25 ans), préc., note 31, p. 23.

112. C. prof. 1973, préc., note 60, art. 12 al. 3 a) et b). À l'origine, l'Office pouvait agir de sa propre initiative et adopter un code à la place de l'ordre professionnel délinquant, mais depuis 1994 l'Office peut plutôt recommander au gouvernement d'adopter un tel code. Voir: *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 7; C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 12 al. 3 (2).

113. C. prof. 1973, préc., note 60, art. 12 al. 3 q) et r). À l'origine, l'Office pouvait agir de sa propre initiative et adopter des modifications à la place de l'ordre professionnel délinquant, mais depuis 1994 l'Office peut plutôt recommander au gouvernement de faire de telles modifications. Voir: *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 7; C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 12 al. 3 (3) et (4).

intervention à cet égard¹¹⁴. À compter de 1988, l'Office sera aussi responsable, en amont de leur adoption par le gouvernement, de l'examen des codes de déontologie et des autres règlements élaborés par les ordres afin de s'assurer que ceux-ci répondent à l'objectif de protection du public¹¹⁵. En outre, soulignons que, dès le moment de sa création, l'Office a le pouvoir de faire enquête sur les ordres qui éprouvent des difficultés financières pouvant mettre en péril la mission de protection du public¹¹⁶. La réforme de 1994 subordonnera toutefois ce dernier pouvoir à une autorisation du ministre¹¹⁷.

Ainsi, les fonctions et les pouvoirs de l'Office des professions sont précisés et évoluent graduellement¹¹⁸. Comme autre exemple, mentionnons que, à la suite des changements apportés en 1994, il est prévu que l'Office collabore avec les ordres professionnels pour s'assurer de la mise en place des mécanismes de protection du public inscrits dans le *Code des professions* et les lois constitutives des ordres : plus précisément, l'organisme détient, dans le contexte de cette collaboration, le pouvoir de vérifier le bon fonctionnement des mécanismes mis en place, comme l'inspection professionnelle et le processus disciplinaire¹¹⁹. Dans le même projet de loi, un plus grand pouvoir de réglementation au regard de certaines tâches des ordres professionnels, dont la confection du tableau des membres et la

-
114. Voir *supra*, notes 112 et 113. Mentionnons toutefois que la même réforme prévoit que l'Office peut, selon les circonstances et pour certains types de règlements (sauf le code de déontologie), approuver en lieu et place du gouvernement le règlement proposé par un ordre professionnel. Voir la *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 83 et 84. Voir aussi C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 95, 95.1 et 95.2. Voir également J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 12-14.
115. Voir : C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 95 ; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 93. Voir la modification apportée en 1988 : *Loi modifiant le Code des professions*, L.Q. 1988, c. 29, art. 28 (ci-après « *Loi modifiant C. prof. 1988* »). Voir également : J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 12 et 13 ; R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, aux pages 435 et 436.
116. Voir C. prof. 1973, préc., note 60, art. 12 al. 3 s).
117. *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 10. Voir aussi C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 14. Voir également CIQ, préc., note 107, p. 11.
118. Voir notamment J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 11-17. Voir aussi les deux projets de loi ayant apporté les modifications les plus importantes pendant cette période : *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65 ; *Loi modifiant C. prof. 2008*, préc., note 65.
119. *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 7. Voir aussi C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 12. Voir également J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 12. De manière complémentaire, voir QUÉBEC, OFFICE DES PROFESSIONS DU QUÉBEC, « Plan stratégique 2009-2012 », 2009, p. 8, [En ligne], [www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Office_des_professions/OPQ_PlanStrat_2009-2012.pdf] (5 mars 2019) ; CIQ, préc., note 107, p. 11.

rédaction de rapports annuels, est aussi reconnu à l'Office¹²⁰. De surcroît, en 2008, en rapport avec la fonction première de l'Office, un ajout au *Code des professions* précise explicitement que « [l']Office doit [...] proposer à un ordre la conduite à tenir ou des mesures à prendre dans les situations où il l'estime nécessaire pour assurer la protection du public¹²¹ ». De manière générale, la plupart des changements apportés peu à peu au rôle et aux pouvoirs de l'Office visent à assurer un contrôle plus serré des ordres professionnels dans la réalisation de leur mission. Toutefois, certains changements, dont plusieurs ont eu lieu lors de la réforme de 1994, réduisent la liberté d'action de l'Office en assujettissant ses interventions auprès des ordres à une volonté gouvernementale.

Dans l'ensemble, le régime de l'autoréglementation contrôlée, mis en place par la réforme des années 70 et toujours présent à l'aube de l'adoption du projet de loi n° 98, permet une gestion par les professionnels eux-mêmes de l'exercice de leur profession, tout en les soumettant à une mission unique de protection du public et à la surveillance d'une autorité administrative¹²². Comme l'énoncent René Dussault et Louis Borgeat au moment de la réforme des années 70, dans ce mode d'encadrement,

120. *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 10 et 164. Voir aussi C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 12 al. 4 (6) b). Voir également J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 15. Pour le rapport annuel, bien que l'obligation de l'Office de déterminer les normes relatives à la confection et au contenu du rapport annuel d'un ordre ait été codifiée en 1994, rappelons que le gouvernement avait, en amont, le pouvoir de réglementer à ce sujet et a adopté un règlement à cet effet en 1981. Voir: C. prof. 1973, préc., note 60, art. 177; *Règlement sur les normes relatives à la rédaction et au contenu du rapport annuel des ordres professionnels*, préc., note 99. Ce règlement est aujourd'hui remplacé par un règlement adopté en vertu des pouvoirs de l'Office: voir le *Règlement sur le rapport annuel d'un ordre professionnel*, préc., note 99.

121. *Loi modifiant C. prof. 2008*, préc., note 65, art. 2. Voir aussi C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 12. Voir également des modifications pour favoriser la collaboration entre les établissements d'enseignement et les ordres professionnels dans la *Loi instituant le poste de Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles*, L.Q. 2009, c. 50, art. 3.

122. Cette réforme vient aussi instaurer au sein du système professionnel québécois le CIQ. Formé de représentants de tous les ordres professionnels reconnus, le CIQ se voit attribuer une fonction de conseil auprès du gouvernement et de l'Office au regard de différents aspects du système professionnel québécois. Nous ne nous attacherons pas davantage au rôle et aux pouvoirs de cet organisme aux fins de notre article. Au sujet du CIQ, voir notamment C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 17-22. Voir aussi C. prof. 1973, préc., note 60, art. 17-22. Voir également J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 17. Les responsabilités du CIQ ont été précisées plus en détail lors de la réforme de 1994: voir la *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 12.

« [l]es pouvoirs d'intervention dans le secteur professionnel dont disposent les [ordres], l'Office des professions du Québec et le [gouvernement], sont précisément répartis de manière à [leur] permettre d'assurer la protection du public¹²³ ».

2.2 Le contrôle de l'exercice de la profession

La réforme des années 70 instaure également une standardisation du contrôle de l'exercice de la profession. On assiste ainsi à la mise en place d'un cadre harmonisé et similaire pour toutes les professions quant à leurs devoirs et à leurs pouvoirs en matière de contrôle de l'exercice de la profession de leurs membres¹²⁴. La normalisation encadre à son tour l'autonomie des ordres professionnels en uniformisant leurs façons de faire de manière à diminuer les risques que les ordres privilégient les intérêts de leurs membres au détriment de ceux du public¹²⁵.

Ainsi, cette réforme requiert des changements au regard de l'encadrement que doivent mettre en place les corporations pour contrôler l'exercice des professionnels. Deux éléments doivent alors être dans la mire des ordres professionnels, soit la compétence professionnelle et le respect des règles déontologiques. En ce sens, le *Code des professions* prévoit principalement que le contrôle de l'exercice de la profession doit être fait sous deux volets, soit le contrôle des compétences et le contrôle du comportement.

2.2.1 Le contrôle des compétences

Le contrôle des compétences par les ordres professionnels a pour objet d'assurer que les personnes qui offrent leurs services professionnels détiennent les connaissances et les capacités pour ce faire¹²⁶. Il consiste notamment à garantir un service de qualité offert avec compétence et

123. R. DUSSAULT et L. BERGEAT, préc., note 6, à la page 440.

124. C. prof. 1973, préc., note 60. Voir également le *Journal des débats de la réforme professionnelle*, préc., note 32, p. 2269-2271.

125. Cette normalisation permet aussi une plus grande uniformité dans l'interprétation des normes applicables aux professionnels et une meilleure surveillance par l'État.

126. En d'autres termes, le contrôle des compétences porte sur les connaissances et sur les aptitudes nécessaires pour exercer l'activité professionnelle visée sans que la protection du public soit compromise. Voir R. DUSSAULT et L. BERGEAT, préc., note 6, à la page 417. Mentionnons que l'OFFICE DES PROFESSIONS (Actualisation de la notion de protection du public), préc., note 5, p. 10, considère que « [l]a compétence au sens du système professionnel est liée au contexte de risque de préjudice. En effet, le professionnel doit avoir la compétence (savoir, savoir-faire, savoir-être) nécessaire pour exercer des activités complexes, et jugées à risque de préjudice pour le public ».

intégrité en vue de diminuer les risques de préjudice pour le public¹²⁷. L'ordre professionnel dispose de divers moyens pour contrôler les compétences de ses membres, dont le permis d'exercice, l'inspection professionnelle et les exigences en ce qui concerne la formation continue.

Depuis la réforme des années 70, le *Code des professions* prévoit que l'exercice d'une profession par une personne physique nécessite la possession d'un permis d'exercice¹²⁸. Puisque celui-ci constitue le contrôle *a priori* des compétences du professionnel¹²⁹, le candidat doit remplir, pour l'obtenir, certaines conditions qui varient selon les ordres professionnels¹³⁰. De manière générale, il doit ainsi satisfaire aux exigences de scolarité et de compétence en fonction de la profession visée¹³¹. C'est généralement l'obtention d'un diplôme reconnu valide à cette fin par le gouvernement, après consultation de l'Office des professions et de l'ordre professionnel

127. Jean-Maurice ARBOUR, « Étude empirique de la notion de protection du public dans la législation professionnelle québécoise », dans N.N. ANTAKI et autres, préc., note 6, p. 136, aux pages 142-149.

128. Voici la définition du *permis d'exercice* par le *Code des professions* :

[C'est] un permis délivré conformément au présent code [...], qui permet d'exercer la profession d'exercice exclusif qui y est mentionnée et d'utiliser un titre réservé aux personnes exerçant cette profession ou qui permet uniquement d'utiliser un titre réservé aux membres de l'ordre professionnel délivrant ce permis, sous réserve de l'inscription au tableau de cet ordre professionnel du titulaire de ce permis.

Voir : C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 1 ; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 1. J.-M. ARBOUR, préc., note 127, aux pages 142 et 149, établit que le permis constitue l'élément marquant qui émane de toutes les législations professionnelles en place au Québec. Selon ce professeur, ledit permis constitue la pierre angulaire de l'encadrement professionnel et le moyen d'assurer la protection du public par excellence.

129. S. POIRIER, préc., note 14, p. 18 : ce contrôle requiert pour les ordres « de contrôler l'accès à la profession, en outre par l'établissement des normes de compétence que le candidat devra satisfaire pour se qualifier ». Cette auteure précise également, à la même page, qu'« [à] cet égard, l'organisme d'encadrement est doté du pouvoir d'apprécier non seulement les compétences du candidat à la profession mais sa probité ».

130. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 40 ; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 40.

131. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 42 ; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 42. Bien que l'essence demeure la même, cet article a été précisé lors de changements apportés en 2006 et en 2009 : *Loi modifiant le Code des professions concernant la délivrance de permis*, L.Q. 2006, c. 20, art. 2 ; *Loi permettant la mise en œuvre de l'Entente entre le Québec et la France en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles ainsi que d'autres ententes du même type*, L.Q. 2009, c. 16, art. 1. De manière générale, voir aussi GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, « L'exercice d'une profession régie par un ordre professionnel en un clin d'œil », p. 3, [En ligne], [collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs59434] (5 mars 2019). Voir également J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 38 et 39.

touché¹³². Par exemple, pour obtenir le droit de pratiquer comme avocat au Québec et être membre du Barreau du Québec, une personne physique doit généralement être titulaire d'un baccalauréat en droit de l'une des facultés de droit des universités québécoises. De même, elle doit avoir suivi le programme de formation professionnelle du Barreau comprenant un cursus théorique offert par cet ordre et un stage, sous l'égide d'un praticien, d'une durée de 6 mois¹³³.

La nécessité d'être titulaire d'un permis est applicable à tous les professionnels et elle ne varie pas selon la forme de leur pratique. En ce sens, bien qu'un professionnel puisse choisir parmi différentes formes de pratique, dont celle de praticien autonome ou au sein d'une organisation (entreprise privée, gouvernement, entreprise de services professionnels, etc.), sa décision à ce sujet ne modifie pas le droit de pratique qu'il doit avoir obtenu de son ordre professionnel pour agir à ce titre¹³⁴.

Au regard de la forme de pratique, soulignons que, depuis les débuts du système professionnel québécois, les professionnels peuvent se regrouper et exercer leurs activités dans une entreprise de services professionnels, aussi appelée « firme de professionnels », établie sous forme de société en nom collectif, comme les cabinets d'avocats, les firmes d'ingénieurs, les

132. *Id.* Voir aussi : C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 184 ; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 178. Il est admis que les connaissances et les aptitudes requises pour exercer une activité professionnelle s'acquièrent dans le contexte d'un programme de formation structuré, spécifique et sanctionné par un diplôme. Il est de même préférable, aux yeux de l'Office, que ce programme relève de l'enseignement universitaire et qu'il soit, somme toute, uniforme pour tous les futurs praticiens. Les ordres reconnaissent que le diplôme dont est titulaire le candidat atteste que ce dernier a acquis les connaissances et les aptitudes nécessaires à exercer la profession. Voir : OFFICE DES PROFESSIONS (La mise en place d'un ordre professionnel), préc., note 4, p. 12 ; QUÉBEC, OFFICE DES PROFESSIONS, « Avis sur l'opportunité de constituer les informaticiens et informaticiennes en ordre professionnel », 1997, p. 16, [En ligne], [www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Publications/Avis/avisinformaticien.pdf] (5 mars 2019) ; QUÉBEC, OFFICE DES PROFESSIONS, « Avis sur l'opportunité de constituer un ordre professionnel des planificateurs financiers », 2008, p. 28, [En ligne], [www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Publications/Avis/AvisPIFin2008-final.pdf] (5 mars 2019).

133. Voir le *Règlement sur la formation professionnelle des avocats*, RLRQ, c. B-1, r. 14, art. 3, 15 et 21. Comme pour les avocats, les autres professionnels doivent généralement remplir d'autres conditions, déterminées par chacun des ordres, telles des obligations de stage, d'examen, de formation supplémentaire ou d'expérience. Voir GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 131, p. 3 et 4.

134. Voir notamment CHARLES DENIS et NORMAND RATTI, « Les formes juridiques de l'exercice de la profession », dans Collection de droit 2018-2019, École du Barreau du Québec, vol. 1, *Éthique, déontologie et pratique professionnelle*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2018, p. 3 et 4.

études de notaires ou les bureaux de comptables¹³⁵. Depuis la réforme de 2000, le *Code de professions* ouvre explicitement la porte à une pratique professionnelle au sein de firmes dont la forme juridique se rapproche davantage d'entreprises exerçant des activités de nature commerciale, soit sous forme de sociétés par actions ou de sociétés en nom collectif à responsabilité limitée (une forme d'entreprise qui s'apparente dans les faits aux sociétés par actions)¹³⁶. Ce changement répond à une réalité de la pratique professionnelle qui s'exerce de plus en plus à l'intérieur de grandes sociétés, dont plusieurs ont des ramifications mondiales¹³⁷. Dans les limites de cette réforme, le *Code des professions* n'instaure toutefois pas de permis d'exercice ou d'exploitation pour ces entreprises, mais il y soumet l'exercice au sein de celles-ci au respect de certaines conditions, dont la reconnaissance de cette possibilité par l'ordre professionnel visé, le maintien par les professionnels d'une assurance responsabilité pour la société ainsi que le respect de conditions et de modalités prévues

135. Le *Code des professions* ne prévoit rien de spécifique à cet effet. Mentionnons que les entreprises de services professionnels n'ont pas à obtenir un droit de pratique ou un permis particulier auprès des ordres professionnels pour être en activité à ce titre. Voir notamment Ch. DENIS et N. RATTI, préc., note 134, p. 4. Aux fins de notre article, les termes «entreprises de services professionnels» ou «firmes de professionnels» désignent les entreprises formées en société qui ont pour objet d'offrir des services professionnels ciblés au public, et ce, par l'entremise de professionnels dans le domaine. Soulignons que l'expression «entreprise de services professionnels» n'est pas définie dans la réglementation professionnelle. Elle est tout de même employée dans certaines lois. Voir la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, RLRQ, c. P-39.1, art. 37. Les tribunaux utilisent également, à l'occasion, cette expression pour parler des entreprises analogues à celles qui sont nommées par cette expression dans notre article : voir les affaires *Bernard c. Centre local de services communautaires Malauze*, 2005 CanLII 27082 (Qc C.Q.), et *Consultants LBCD inc.*, 2008 QCCLP 2000.

136. *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives concernant l'exercice des activités professionnelles au sein d'une société*, L.Q. 2001, c. 34, art. 6 et 9 (ci-après «*Loi modifiant C. prof. 2001*»). Voir aussi C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 94 p). Selon la ministre de l'époque, dans QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 1^{re} sess., 36^e légis., 12 décembre 2000, 23h-23h10 (M^{me} Linda Goupil), ce changement répond au besoin des professionnels et à la protection du public :

Ce projet, rappelons-le, est le résultat d'une double préoccupation : d'abord, permettre à nos professionnels de se donner un cadre de pratique qui est adapté à l'évolution rapide de l'économie et des formes modernes d'organisation des entreprises, et surtout, de garder le cap sur la priorité sociale qui a été accordée en 1973 à la protection du public dans ses rapports avec les professionnels.

137. C'est ce qu'a précisé la ministre responsable du projet de loi n° 169. Voir notamment QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, préc., note 136.

par l'ordre dans ces circonstances¹³⁸. Parmi ces modalités, mentionnons l'exemple du Barreau qui exige qu'une société, dans laquelle des avocats offrent leurs services professionnels, « s'enregistre » en remplissant un engagement auprès du directeur général de l'ordre¹³⁹. À noter que ledit engagement s'apparente à une simple formalité, aucun réel examen des « compétences » de ces entreprises ou plus globalement de leur capacité à agir dans l'industrie des services professionnels n'étant exercé¹⁴⁰.

Outre le permis, les ordres professionnels recourent à l'inspection pour s'assurer du maintien des compétences de leurs membres¹⁴¹. L'inspection professionnelle est sous la responsabilité du comité d'inspection professionnelle de chaque ordre¹⁴². Considéré comme un rempart de protection du public mis en place par le législateur¹⁴³ et formé d'au moins trois membres nommés par le conseil d'administration de l'ordre¹⁴⁴, ce comité « surveille l'exercice de la profession par les membres de l'ordre [en procédant] notamment à l'inspection de leurs dossiers, livres, registres, médicaments, poisons, produits, substances, appareils et équipements relatifs à cet exercice ainsi qu'à la vérification des biens qui leur sont confiés par leurs clients ou une autre personne¹⁴⁵ ». La surveillance exercée par le comité d'inspection professionnelle ne porte que sur les personnes

138. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 94 p), 187.11 et suiv. Pour les avocats, voir Ch. DENIS et N. RATTI, préc., note 134, p. 4, 5 et 14.

139. *Règlement sur l'exercice de la profession d'avocat en société et en multidisciplinarité*, RLRQ, c. B-1, r. 9, art. 3, 6, 7 et annexe B. Voir aussi Ch. DENIS et N. RATTI, préc., note 134, p. 15 et suiv. Dans le contexte de cet engagement, l'entreprise désigne un répondant qui devient son interlocuteur avec l'ordre professionnel. Elle s'engage principalement à offrir un milieu de travail approprié aux professionnels. Voir *infra*, note 176.

140. *Id.*

141. *Finney c. Barreau du Québec*, [2004] 2 R.C.S. 17, 2004 CSC 36, par. 16-18; *Pharmascience inc. c. Binet*, [2006] 2 R.C.S. 513, 2006 CSC 48, par. 24 (ci-après « affaire *Pharmascience* »).

142. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 112; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 110. Ce comité participe ainsi au rôle de surveillance et de contrôle des ordres professionnels. Voir J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 89.

143. *St-Laurent c. Assoc. des courtiers et agents immobiliers du Québec (Comité de discipline)*, 2001 CanLII 21978 (Qc C.Q.), par. 25. En ce sens, les fonctions de ce comité « ont essentiellement trait au contrôle de la compétence des membres et à la surveillance de l'exercice de la profession par les membres ». Voir J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 89.

144. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 112; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 110.

145. *Id.* Voir aussi Voir J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 89.

physiques et ne s'étend pas, plus globalement, aux entreprises de services professionnels¹⁴⁶.

Le fonctionnement et les règles de régie interne du comité d'inspection professionnelle sont déterminés par le conseil d'administration de l'ordre¹⁴⁷. Depuis des modifications apportées en 2000, une inspection peut être menée par ledit comité ou être déléguée, par le conseil d'administration de l'ordre à la suite de l'adoption d'un règlement à cet effet, à un inspecteur membre de l'ordre¹⁴⁸. Par exemple, pour les avocats, l'inspecteur peut «procéder à la révision et [à] l'analyse de dossiers, interroger l'avocat sur ses connaissances et tous les aspects de sa pratique, procéder à une entrevue orale structurée, à une entrevue dirigée ou à de l'observation directe ou soumettre l'avocat à des questionnaires de profils de pratique et d'évaluation des compétences¹⁴⁹».

De manière générale, en se basant sur les recommandations formulées par un inspecteur dans un rapport, le comité d'inspection professionnelle peut ensuite intervenir pour appliquer l'une ou l'autre des mesures prévues par le *Code des professions*¹⁵⁰. Il peut notamment recommander au conseil d'administration de l'ordre d'imposer à un de ses membres d'assister à des cours de formation ou de faire un stage de perfectionnement¹⁵¹. Selon les circonstances, une suspension temporaire ou une radiation permanente du professionnel visé peuvent aussi être suggérées¹⁵². Le pouvoir de

146. Cette affirmation découle d'une application *a contrario* des articles précédemment mentionnés.

147. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 90; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 88. Voir aussi J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 89.

148. *Loi modifiant C. prof. 2000*, note, préc., 65, art. 19. Voir aussi des adaptations apportées dans la même lignée en 2008: *Loi modifiant C. prof. 2008*, préc., note 65, art. 77; C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 90 et 112. Voir aussi CIQ, préc., note 107, p. 16.

149. *Règlement sur l'inspection professionnelle des avocats*, RLRQ, c. B-1, r. 15, art. 16. À la suite de l'inspection, l'inspecteur peut demander à l'avocat d'apporter des correctifs: voir l'article 17 de ce règlement.

150. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 112-114; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 110-112. Mentionnons que le libellé des articles 112 et 113 a été respectivement revu en 2008 et en 2000. Voir: *Loi modifiant C. prof. 2000*, note, préc., 65, art. 24; *Loi modifiant C. prof. 2008*, préc., note 65, art. 77.

151. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 112 et 113; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 110 et 111.

152. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 55 et 113; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 54 et 111. De plus, le comité d'inspection collabore avec le syndic. Il peut informer ce dernier lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un

déterminer et d'imposer cette sanction revient toutefois au conseil d'administration de l'ordre¹⁵³.

Finalement, dans le but d'assurer le maintien de compétences spécialisées et à jour par les professionnels, les ordres recourent à la formation continue¹⁵⁴. Celle-ci désigne, dans le système professionnel, « [t]oute activité [...] axée sur l'acquisition, l'approfondissement ou la mise à jour de connaissances ou sur le développement d'habiletés ou d'attitudes et destinée à maintenir et [à] améliorer la compétence d'un professionnel en exercice¹⁵⁵ ». Selon les chercheurs de l'Institut supérieur des sciences humaines, cette formation s'avère nécessaire, car il arrive que des professionnels soient, à un certain moment de leur carrière, dépassés par le progrès scientifique et technique dans leur domaine¹⁵⁶.

Depuis les années 70, le *Code des professions* reconnaît une responsabilité des ordres professionnels quant à l'organisation « des activités, des cours ou des stages de formation continue pour les membres de l'ordre¹⁵⁷ ». Depuis 1994, il demande aussi aux ordres professionnels d'assurer la promotion de la formation et de la qualité des services professionnels¹⁵⁸.

professionnel a commis un manquement à la réglementation professionnelle qui lui est applicable. Voir C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 112 al. 6.

153. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 55. Le libellé de cet article a évolué depuis la réforme des années 70 pour clarifier les pouvoirs du conseil d'administration, voir principalement : C. prof. 1973, préc., note 60, art. 54; *Loi modifiant C. prof. 1988*, préc., note 115, art. 10; *Loi modifiant C. prof. 2000*, préc., note 65, art. 7. De manière générale, voir aussi J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 66, 67, 89 et 90.
154. QUÉBEC, OFFICE DES PROFESSIONS, « Avis au gouvernement sur l'obligation de formation continue et le maintien de la compétence des membres des ordres professionnels au Québec », 1996, p. 17-21, [En ligne], [www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Publications/Avis/avisformationcontinueetcompetence.pdf] (5 mars 2019).
155. *Id.*, p. 12.
156. INSTITUT SUPÉRIEUR DES SCIENCES HUMAINES (ISSH), *La déontologie professionnelle au Québec. Rapport de recherche*, Québec, Université Laval, 1977, p. 207. L'objectif poursuivi en matière de protection du public par les exigences de formation continue ressort également du *Règlement sur la formation continue obligatoire des avocats*, RLRQ, c. B-1, r. 12. Voir notamment l'article premier de ce règlement. Cette formation constitue ainsi un outil complémentaire par rapport au permis et à l'inspection professionnelle pour assurer la qualité des services rendus, toujours dans une optique de protection du public.
157. C. prof. 1973, préc., note 60, art. 84 j). Voir aussi l'article 86 al. 1 j) du *Code des professions* en vigueur avant l'adoption des changements apportés par la *Loi modifiant C. prof. 2008*, préc., note 65.
158. *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 73. Voir aussi C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 86.0.1.

À la suite de la réforme implantée en 2000, le *Code des professions* reconnaît également le pouvoir des ordres professionnels d'imposer certaines obligations à leurs membres en la matière¹⁵⁹. Par exemple, suivant ce pouvoir, le Barreau exige des avocats qu'ils fassent au moins 30 heures de formation par période de deux ans et qu'ils déclarent les activités de formation suivies¹⁶⁰. Dans la même lignée, depuis 2008, le *Code des professions* prévoit expressément qu'un ordre professionnel doit s'assurer que des activités, des cours ou des stages de formation continue sont proposés à ses membres¹⁶¹. Ces changements doivent permettre d'accroître la formation des professionnels et, par conséquent, de maintenir l'offre d'un service de qualité au bénéfice du public¹⁶².

Dans l'ensemble, outre le pouvoir d'imposer des exigences en matière de formation continue, les changements apportés petit à petit au regard du rôle et des pouvoirs des ordres professionnels en ce qui a trait au contrôle des compétences des professionnels dans une optique de protection du public sont relativement mineurs.

2.2.2 Un contrôle du comportement

Le contrôle du comportement s'intéresse aux actes et aux omissions des professionnels qui pourraient compromettre les intérêts du public¹⁶³. En d'autres termes, ce contrôle disciplinaire porte principalement sur l'intégrité, la diligence, la loyauté et la transparence avec laquelle la profession est exercée. Les normes de conduite, le processus disciplinaire

159. *Loi modifiant C. prof. 2000*, préc., note 65, art. 20; C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 94 o). Voir aussi CIQ, préc., note 107, p. 16. Voir également les observations de Gaétan LEMOYNE rapportées dans un bref article de André GARIÉPY, Jean-François THUOT et Myriam HADIRI, « Pour une amélioration concertée de la crédibilité du système professionnel », *Bulletin d'information du Conseil interprofessionnel du Québec (Info-express)*, préc., note 8, p. 12. En ce sens, l'ordre peut déterminer les obligations de formation continue auxquelles ses membres doivent se soumettre. Voir : libellé de l'article 94 o); C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75.

160. *Règlement sur la formation continue obligatoire des avocats*, préc., note 156, art. 2.

161. *Loi modifiant C. prof. 2008*, préc., note 65, art. 37; C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 62 (3). À l'occasion de cette modification, le législateur abroge l'article 86 du *Code des professions*. Voir la *Loi modifiant C. prof. 2008*, préc., note 65, art. 53.

162. Voir notamment les observations de M^{me} Goupil, dans QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 1^{re} sess., 36^e légis., 16 mai 2000, « Étude détaillée du projet de loi n° 87 – *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives* », remarques préliminaires et étude de l'article 20 du projet de loi, 11h30-11h40 (M^{me} Linda Goupil).

163. R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, à la page 417.

applicable en cas de manquement à ces dernières et les sanctions prévues sont les principaux moyens retenus à cet égard pour assurer la protection du public.

Les normes de conduite applicables aux professionnels découlent principalement du *Code des professions*, de la loi constituant l'ordre professionnel dont ils sont membres et surtout du code de déontologie adopté par le conseil d'administration de cet ordre¹⁶⁴. Les normes en question envoient un message quant à la conduite à laquelle l'ordre, le système professionnel et ultimement la population s'attendent des professionnels dans l'exercice de leurs fonctions sous différents aspects¹⁶⁵. En ce sens, elles constituent un moyen d'éducation et de prévention auprès des professionnels.

Le code de déontologie s'avère l'élément le plus important de la réglementation en vue de contrôler en amont le comportement des professionnels¹⁶⁶. Il est adopté par le conseil d'administration des ordres professionnels, suivant les balises du *Code des professions*¹⁶⁷. Généralement, le code de déontologie doit imposer à la personne physique agissant à titre professionnel « des devoirs d'ordre général et particulier envers le public, ses clients et sa profession, notamment celui de s'acquitter de ses obligations professionnelles avec intégrité¹⁶⁸ ». Plus précisément, depuis la réforme des années 70, le *Code des professions* énonce que le code de déontologie doit prévoir, entre autres, des dispositions qui désignent les actes dérogatoires à la profession, définissent les fonctions ou les emplois incompatibles avec la dignité ou l'exercice de la profession et assurent la

164. Voir notamment ISSH, préc., note 156, p. 131. Pour plus de détails sur le processus de réglementation de l'exercice d'une activité visée, voir en particulier R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, aux pages 425 et 426. Cette réglementation est très importante en ce sens, comme l'énoncent certains auteurs, qu'elle constitue « la principale composante réglementaire du droit professionnel ». Voir J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 1 et 2.

165. ISSH, préc., note 156, p. 84, 159 et 160.

166. Les chercheurs reconnaissent la fonction positive des codes de déontologie eu égard à la protection du public pour plusieurs raisons : 1) ils réveillent le sens moral endormi de certains professionnels ; 2) ils proclament un engagement moral des professionnels, suscitent la confiance de la population et permettent à la relation de s'installer entre le professionnel et le client ; 3) ils constituent des points de repère précieux en cas d'actes dérogatoires, contraires à la déontologie professionnelle. Voir ISSH, préc., note 156, p. 159 et 160.

167. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 87 ; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 85. Voir aussi J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 58.

168. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 87 ; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 85.

préservation du secret professionnel¹⁶⁹ ainsi que la possibilité pour un client d'avoir accès aux informations que le professionnel détient sur lui¹⁷⁰. Le *Code des professions* a été modifié en 2008 pour remplacer l'obligation pour les ordres d'inclure dans le code de déontologie «des dispositions déterminant les actes dérogatoires à la dignité de la profession» par celle de prévoir «des dispositions visant à prévenir les situations de conflits d'intérêts¹⁷¹». Le retrait d'une référence aux actes dérogatoires répond alors à une critique voulant que cette qualification «fourre-tout» ne soit plus pertinente dans le système professionnel québécois; l'ajout d'une préoccupation à l'égard des conflits d'intérêts doit permettre de prendre davantage en considération la réalité complexe dans laquelle les professionnels exercent leurs activités¹⁷². Mentionnons que l'assujettissement

169. Mentionnons que, depuis des changements apportés en 2001, le *Code des professions* énonce que non seulement le conseil d'administration des ordres professionnels doit s'intéresser à la préservation du secret professionnel, mais également qu'il doit prévoir des dispositions énonçant les conditions et les modalités suivant lesquelles un professionnel peut communiquer les renseignements visés par le secret professionnel. Voir la *Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la divulgation de renseignements confidentiels en vue d'assurer la protection des personnes*, L.Q. 2001, c. 78, art. 6. Voir aussi C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 87. Bien que cela n'en modifie pas le sens, le libellé de cet article a aussi été revu en 2008 : voir la *Loi modifiant C. prof. 2008*, préc., note 65, art. 56.

170. *Id.* L'article 87 du *Code des professions* présente les principales normes de conduite imposées aux professionnels dans les codes de déontologie suivant ses propres lignes directrices. Voir aussi ISSH, préc., note 156, p. 275 et suiv. En guise d'exemple de l'application de ses lignes directrices par les ordres professionnels, voir le *Code de déontologie des avocats*, RLRQ, c. B-1, r. 3.1 (ci-après «CDA»). Mentionnons que, en raison du libellé de l'article 87 du *Code des professions* qui suggère que les exigences énoncées sont non limitatives, certains ordres incluent également d'autres obligations. Par exemple, l'avocat se voit imposer un devoir général de compétence dont l'un des corollaires est de ne pas entreprendre de mandat pour lequel il ne détient pas les aptitudes, les connaissances et les moyens nécessaires (CDA, art. 21, 22 et 29). De manière générale, voir J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 66 et 67.

171. *Loi modifiant C. prof. 2008*, préc., note 65, art. 56; C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 87.

172. Voir notamment les observations suivantes dans QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 1^{re} sess., 38^e légis., 22 mai 2008, «Étude détaillée du projet de loi n° 75 – *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives*», étude de l'article 52 du projet de loi, 17h00-17h10 (M. Jacques P. Dupuis):

Le paragraphe 1^o de l'article 87 tel qu'il se lit actuellement oblige les ordres à incorporer à leur code de déontologie des dispositions déterminant des actes dérogatoires à la dignité de la profession. Or, la qualification d'un acte comme étant dérogatoire est inutile. En effet, une fois un comportement interdit, qu'il soit qualifié d'acte dérogatoire ou non, ne change rien au traitement qui en sera fait en discipline.

au code de déontologie est le même pour tous les membres d'un ordre professionnel indépendamment du cadre ou du mode d'exercice choisi par le professionnel (praticien autonome ou au sein d'une organisation : entreprise privée, gouvernement, entreprise de services professionnels, etc.)¹⁷³. Dans certains cas, un code de déontologie peut tenir compte de la réalité d'exercice des professionnels, surtout à l'intérieur d'entreprises de services professionnels, en adaptant l'application d'obligations particulières imposées selon ces circonstances¹⁷⁴.

Les normes édictées dans le code de déontologie d'un ordre professionnel ne visent, en général, que les personnes physiques agissant à titre professionnel. Les entreprises de services professionnels ne se voient pas imposer de telles normes dans la conduite de leurs activités. Toutefois, depuis les changements apportés en 2001 au regard de la pratique parmi certaines formes de regroupement, le *Code des professions* exige, comme nous l'avons indiqué précédemment, que ces entreprises respectent les conditions et les modalités prévues par l'ordre pour agir à ce titre¹⁷⁵. Par exemple, par un processus d'engagement, le Barreau requiert que l'entreprise promette d'offrir des conditions de pratique aux professionnels leur permettant de respecter les règles de droit applicables à l'exercice de leurs activités professionnelles¹⁷⁶. De plus, sans introduire de normes de conduite propres aux entreprises et à leurs dirigeants, le *Code des professions* prévoit depuis 2001 que les dirigeants en question, comme les professionnels qui y pratiquent, ne peuvent aider ni amener (par un encouragement, un conseil, un consentement, une autorisation ou un ordre) un professionnel à ne pas respecter les dispositions du *Code des professions*, de la loi constituant l'ordre dont le professionnel est membre et des règlements adoptés conformément audit code ou à cette loi, y compris le

En conséquence, les codes de déontologie ne devront plus comporter obligatoirement des dispositions définissant des actes comme étant dérogatoires. Toutefois, on ajoutera formellement l'obligation aux ordres de prévoir dans leurs codes de déontologie des règles sur les conflits d'intérêts.

173. Par exemple, pour les avocats, leur CDA, préc., note 170, art. 2 al. 1, énonce que celui-ci « s'applique à tout avocat, quel que soit le mode d'exercice de ses activités professionnelles ». Voir aussi Ch. DENIS et N. RATTI, préc., note 134, p. 18.

174. Voir l'exemple des avocats, notamment les articles 5, 72 et 137 de leur CDA, préc., note 170. Voir aussi Ch. DENIS et N. RATTI, préc., note 134, p. 18-21.

175. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 94 p), 187.11 et suiv. Pour les avocats, voir Ch. DENIS et N. RATTI, préc., note 134, p. 4 et 5.

176. *Règlement sur l'exercice de la profession d'avocat en société et en multidisciplinarité*, préc., note 139, art. 3, 6, 7 et annexe B. Voir aussi Ch. DENIS et N. RATTI, préc., note 134, p. 15 et suiv.

code de déontologie¹⁷⁷. De manière plus englobante, le *Code des professions* prévoit depuis 2007 que quiconque (par exemple, les entreprises ou leurs dirigeants) ne peut aider ni amener sciemment un professionnel à contrevenir aux normes qui lui sont applicables, ce qui comprend le code de déontologie¹⁷⁸.

Le processus disciplinaire entre en jeu à la suite de manquements professionnels des praticiens. Ce processus établi par le *Code des professions* constitue principalement un contrôle *a posteriori* du comportement des personnes physiques qui agissent à titre professionnel : il concerne la détection des actes fautifs, notamment le non-respect des normes édictées dans le code de déontologie. Il représente aussi un moyen d'éducation, de prévention et de dissuasion pour les autres professionnels¹⁷⁹. En ce sens, on reconnaît « que celui-ci occupe une place majeure dans la mise en œuvre de la protection du public¹⁸⁰ ». Le processus disciplinaire repose essentiellement sur deux entités créées au sein des ordres professionnels : le syndic et le comité de discipline¹⁸¹.

177. *Loi modifiant C. prof. 2001*, préc., note 136, art. 9 ; C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 187.18

178. Voir la *Loi modifiant le Code des professions et la Loi sur la pharmacie*, L.Q. 2007, c. 25, art. 3 (ci-après « *Loi modifiant C. prof. 2007* »). Voir aussi un ajout à cet article en 2013, dans la *Loi modifiant le Code des professions en matière de justice disciplinaire*, L.Q. 2013, c. 12, art. 23 (ci-après « *Loi modifiant C. prof. 2013* »). Voir finalement C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 188.2.1 :

Commet une infraction et est passible de l'amende prévue à l'article 188, pour chaque jour que dure la contravention, quiconque sciemment, mais autrement que par le fait de solliciter ou de recevoir les services d'un membre d'un ordre, aide ou, par un encouragement, un conseil, un consentement, une autorisation ou un ordre, amène ce membre à contrevenir aux articles 59.1, 59.1.1 ou 59.2 ou à une disposition du code de déontologie adopté en application de l'article 87.

De même, l'article 188.3 C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, prévoit que, si une personne morale commet l'infraction prévue à l'article 188.2.1, « tout administrateur, dirigeant, représentant, fondé de pouvoir ou employé de cette personne qui, sciemment, a autorisé, encouragé, ordonné ou conseillé la perpétration de cette infraction [...] est passible de l'amende prévue à l'article 188 ».

179. OFFICE DES PROFESSIONS (Actualisation de la notion de protection du public), préc., note 5, p. 12 et 13.

180. *Id.*, p. 11 ; G. DESHARNAIS, préc., note 6, p. 24.

181. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 116 al.1 et 121 al. 1 ; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 114 et 119. Voir également QUÉBEC, OFFICE DES PROFESSIONS, « Le système disciplinaire des professions », *Avis au ministre responsable de l'application des lois professionnelles M. Raymond Savoie*, 31 octobre 1990, annexe (p. 1), [En ligne], [www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Publications/Avis/avissystemedisziplinairesdesprofessions.pdf] (5 mars 2019) (ci-après « OFFICE DES PROFESSIONS (Avis sur le système disciplinaire) »).

Comme le précise la Cour suprême du Canada, « [l]e rôle du syndic d'un ordre professionnel constitue clairement un devoir public. La mission première du syndic est d'enquêter sur la conduite des professionnels afin de protéger les individus bénéficiant de leurs services¹⁸² ». Ce dernier est nommé par le conseil d'administration de l'ordre parmi ses membres¹⁸³. Depuis 1994, le *Code des professions* prévoit explicitement que l'indépendance du syndic, et de ses adjoints le cas échéant, doit être préservée par le conseil d'administration de l'ordre¹⁸⁴.

Le syndic intervient généralement à la suite de l'expression du mécontentement du public ou de toute personne quant à un possible manquement déontologique d'un professionnel¹⁸⁵. Le syndic peut alors mener une enquête afin de déterminer le bien-fondé en apparence de la dénonciation reçue¹⁸⁶. Lorsqu'il le considère comme opportun à la suite de son enquête, le syndic a pour devoir de déposer une plainte contre un professionnel devant le comité de discipline¹⁸⁷. Le rôle du syndic se trouve ainsi double :

-
182. Affaire *Pharmascience*, préc., note 141, par. 59 : pour l'importance du rôle du syndic au regard de la protection du public, voir les paragraphes 37 et 38. Voir aussi J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 103 et 158.
183. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 121 al. 1 ; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 119. Voir aussi J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 58, 59 et 103.
184. *Loi modifiant C. prof.* 1994, préc., note 65, art. 107. Voir aussi : *Loi modifiant C. prof.* 2008, préc., note 65, art. 85 ; C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 121.1. Voir également J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 103, 104 et 152.
185. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 122 ; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 120. Le libellé de cet article a été modifié en 2008 : voir la *Loi modifiant C. prof.* 2008, préc., note 65, art. 86. Voir également J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 152-155.
186. *Id.* Mentionnons que, aux fins de son enquête, les pouvoirs du syndic débordent des seuls membres de l'ordre professionnel duquel il est mandaté et s'étendent, notamment pour les demandes d'information, aux entreprises où pratiquent les professionnels. L'étendue des pouvoirs dans le contexte de l'enquête découle de l'interprétation de l'article 122 du *Code des professions* par les tribunaux. La société peut alors être assimilée à un tiers. Voir : affaire *Pharmascience*, préc., note 141, par. 29-32 ; J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 157. Précisons que ce n'est toutefois pas un pouvoir d'enquêter sur ces entreprises.
187. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 123. Le libellé de cet article introduit en 1975 a été revu en 1994 : voir la *Loi modifiant C. prof.* 1994, préc., note 65, art. 110. Pour plus de détails sur l'introduction de la plainte, voir C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 126-135. Voir également OFFICE DES PROFESSIONS (Avis sur le système disciplinaire), préc., note 181, annexe (p. 1) ; J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDDAY, préc., note 6, p. 160 et suiv.

il est à la fois enquêteur et dénonciateur¹⁸⁸. Il doit constater si le professionnel a commis un acte qui pourrait constituer un manquement professionnel et porter plainte au comité de discipline, le cas échéant¹⁸⁹. Suivant la décision du syndic, un comité de révision peut intervenir pour revoir celle-ci. En effet, comme nous l'avons indiqué précédemment, depuis la réforme de 1994, le *Code des professions* prévoit l'existence d'un comité de révision, formé idéalement d'au moins un représentant du public¹⁹⁰, qui « a pour fonction de donner [...] un avis relativement à la décision d'un syndic de ne pas porter une plainte¹⁹¹ ». S'il considère qu'il y a lieu de porter plainte devant le comité de discipline, le comité de révision peut suggérer au syndic en place de poursuivre son enquête ou encore recommander la nomination d'un syndic *ad hoc* à cette fin¹⁹².

Le comité de discipline est formé d'au moins trois membres, dont un président nommé par le gouvernement parmi les avocats qui comptent au moins 10 années de pratique¹⁹³. Les deux autres personnes sont dési-

188. Voir notamment: *Parizeau, ès qualités Avocate c. Barreau du Québec*, [1997] R.J.Q. 1701, par. 54; J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 151.

189. J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 151.

190. *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 110; C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 123.3. Voir aussi J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 59, 105 et 106. La présence d'un représentant du public est déduite de la référence à l'article 78 du *Code des professions* à la liste des personnes parmi qui le choix des membres peut être fait. Cet article mentionne que ladite liste est composée notamment de personnes qui ne sont pas membres d'un ordre professionnel. Ce constat ressort aussi, de manière implicite, des discussions entre les députés lors de l'étude détaillée du projet de loi menant à cette modification. Voir QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de l'éducation*, 3^e sess., 34^e légis., 10 juin 1994, « Étude détaillée du projet de loi n° 140 – *Loi modifiant le Code des professions et d'autres lois professionnelles* », étude de l'article 110 du projet de loi. Voir également, à ce sujet, CIQ, préc., note 7, p. 4. Voir aussi les observations de Jean Paul DUTRISAC, « Pour un nouveau pacte entre professionnels et la population québécoise », *Bulletin d'information du Conseil interprofessionnel du Québec (Info-express)*, préc., note 8, p. 3 (M. Dutrisac était président du CIQ à l'époque).

191. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 123.3 et suiv. Pour l'adoption de ce changement, voir la *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 110. Voir aussi J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 59, 105, 106, 161 et 162.

192. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 123.5. Sans que des changements majeurs soient apportés, le libellé de cet article a été revu en 2008. Voir la *Loi modifiant C. prof. 2008*, préc., note 65, art. 93.

193. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 115.1 et suiv. et 117; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 115. Voir également J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 97.

gnées par le conseil d'administration de l'ordre parmi ses membres¹⁹⁴. Bien que, depuis la réforme des années 70, la composition des comités de discipline soit sensiblement demeurée la même, des changements importants ont été apportés au processus de nomination des présidents de ces comités en 2013¹⁹⁵. Dans le contexte de la même réforme, le législateur prévoit également l'obligation pour le gouvernement de mieux encadrer les membres du comité de discipline en adoptant un code de déontologie qui « énonce les règles de conduite et les devoirs des membres des conseils de discipline envers le public, les parties, leurs témoins et les personnes qui les représentent¹⁹⁶ ». Ce changement doit permettre de maintenir « la confiance du public dans l'exercice impartial et indépendant de leurs fonctions¹⁹⁷ » par les membres du comité de discipline.

Le comité de discipline décide des plaintes déposées par le syndic ou par toute autre personne¹⁹⁸. Pour ce faire, il doit tenir une audition afin de permettre au professionnel de présenter une défense pleine et entière¹⁹⁹. Dans une optique de transparence, le *Code des professions* a été modifié au cours des années 80 en vue de permettre l'ouverture au public des audiences des comités de discipline des ordres²⁰⁰. À la suite de chaque audience publique, le comité de discipline doit statuer sur l'infraction ou non, par le professionnel, aux lois et règlements qui lui sont applicables,

194. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 115.1 et suiv., 117; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 115.

195. *Loi modifiant C. prof. 2013*, préc., note 178 : voir notamment les articles 3 et 5.

196. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 117.3 : voir aussi l'article 117.2. Pour les ajouts intégrés en 2013, voir la *Loi modifiant C. prof. 2013*, préc., note 178, art. 5. L'adoption d'un code de déontologie applicable aux membres des conseils de discipline des ordres professionnels a été faite en juin 2018. Voir le *Code de déontologie applicable aux membres des conseils de discipline des ordres professionnels*, RLRQ, c. C-26, r. 1.1.

197. *Id.* L'article premier de ce code mentionne que celui-ci « a pour objet d'énoncer les règles de conduite et les devoirs des membres des conseils de discipline des ordres professionnels en vue de soutenir la confiance du public dans l'exercice impartial et indépendant de leurs fonctions ».

198. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 128; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 125. Voir également J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 95, 207 et suiv.; J.-O. LESSARD, préc., note 14, p. 156.

199. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 144; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 140. Voir aussi J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 182, 212 et suiv.; OFFICE DES PROFESSIONS (Avis sur le système disciplinaire), préc., note 181, annexe (p. 2).

200. *Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1986, c. 95, art. 72; C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 142. Voir également CIQ, préc., note 7, p. 4. Voir aussi les observations de J.P. DUTRISAC, préc., note 190.

y compris son code de déontologie²⁰¹. Le comité de discipline constitue ainsi en quelque sorte un tribunal quasi judiciaire²⁰².

Après analyse de toute plainte formulée contre un professionnel, le comité de discipline doit sanctionner le manquement aux normes de conduite établies, le cas échéant²⁰³. Selon les circonstances, le comité de discipline peut imposer des sanctions disciplinaires telles la réprimande, la radiation temporaire ou permanente du tableau, une amende ou la révocation du permis²⁰⁴. Mentionnons qu'au long des années le *Code des professions* a été modifié de manière à hausser le montant des amendes pouvant être imposées²⁰⁵. De plus, lors de la réforme de 1994, des précisions ont été apportées pour les sanctions minimales dans certaines circonstances, comme dans le cas d'infractions à caractère sexuel²⁰⁶. Soulignons que le comité de discipline peut ordonner une ou plusieurs des sanctions prévues pour chacun des chefs contenus dans la plainte et que la possibilité de les imposer consécutivement est prévue par le *Code des professions* depuis 1994²⁰⁷. Dans l'ensemble, la sanction doit correspondre à l'objectif de protection du public, ce qui implique un effet de dissuasion et d'exemplarité, et ce, dans le respect du droit à l'exercice de la profession²⁰⁸.

Précisons que seules les personnes physiques agissant à titre professionnel sont visées par ce processus disciplinaire. Le syndic, le comité de révision et le comité de discipline n'ont pas le pouvoir d'enquêter, de

201. J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 182, 212 et suiv. Voir également OFFICE DES PROFESSIONS (Avis sur le système disciplinaire), préc., note 181, annexe (p. 2).

202. Ce comité est assimilé à un tribunal de première instance, de compétence exclusive, soit un tribunal spécialisé qui est mieux placé que les tribunaux judiciaires pour juger et disposer des plaintes déontologiques dont il est saisi. Voir J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 100-102. Voir également R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, aux pages 428-430; affaire *Pharmascience*, préc., note 141, par. 24.

203. J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 95.

204. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 156; C. prof. 1973, préc., note 60, art. 153. Voir également: J.-O. LESSARD, préc., note 14, p. 171 et 172; J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 207, 245 et suiv.

205. Voir notamment: *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 134; *Loi modifiant C. prof. 2007*, préc., note 178, art. 1. C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 156 al. 1 c).

206. *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 134; C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 156 al. 2. Voir également J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 252.

207. Voir: *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 134; C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 156 al. 4. Voir également J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 245 et suiv.

208. Voir notamment: J.-G. VILLENEUVE, N. DUBÉ et T. HOBDAÏ, préc., note 6, p. 244; S. POIRIER, préc., note 14, p. 23.

statuer sur l'existence d'une infraction ou non aux normes applicables et d'imposer des sanctions, le cas échéant, aux entreprises de services professionnels et à leurs dirigeants en raison de leurs actes fautifs ou de ceux des professionnels qui exercent au sein de ces regroupements²⁰⁹. Depuis les modifications apportées en 2001, le *Code des professions* prévoit toutefois que le comportement des entreprises ne peut servir de prétexte à des manquements professionnels. Un professionnel ne peut ainsi excuser sa conduite déviante et se soustraire au processus disciplinaire en invoquant les actions ou les demandes de l'entreprise au sein de laquelle il exerce ses activités²¹⁰. De plus, en marge du processus disciplinaire²¹¹, depuis la même réforme de 2001, le *Code des professions* indique quelques infractions, applicables notamment à ces entreprises et à leurs dirigeants, qui peuvent donner lieu à une poursuite pénale par l'ordre professionnel et à l'imposition d'une amende en cas de culpabilité²¹². Il en est ainsi des dispositions présentées précédemment selon lesquelles les dirigeants d'une firme de professionnels, comme toute autre personne, ne peuvent favoriser un quelconque manquement par les professionnels aux normes de conduite qui leur sont applicables²¹³.

209. Ce constat découle d'une interprétation *a contrario* des références précédentes : voir *supra*, notes 181 à 208.

210. Voir : *Loi modifiant C. prof. 2001*, préc., note 136, art. 5 ; C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 187.19.

211. Mentionnons également au regard du droit civil que certains ordres professionnels peuvent, lorsqu'ils ont soumis les entreprises de professionnels à prendre un engagement, entreprendre des recours civils pour faire respecter ce dernier. Par exemple, le Barreau peut «recourir à l'injonction et à tout autre recours civil pour forcer le respect par une société des lois et des règlements applicables à l'avocat ou pour interdire à un membre du Barreau du Québec d'exercer ses activités professionnelles au sein de cette société» : voir Ch. DENIS et N. RATTI, préc., note 134, p. 16. Voir aussi ce même document à la page 21.

212. Pour les dispositions, voir C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 187.18 et 188.2.1. À noter que l'article 187.18 a été introduit en 2001 : voir la *Loi modifiant C. prof. 2001*, préc., note 136, art. 5. Pour l'article 188.1.2, l'ajout date de 2007 : voir la *Loi modifiant C. prof. 2007*, préc., note 178, art. 3. L'article 188, qui est en place depuis la réforme des années 70 (voir C. prof. 1973, préc., note 60, art. 182), prévoit qu'un manquement à la loi (y compris aux articles 187.18 et 188.2.1) constitue une infraction et «est passible d'une amende d'au moins 1 500\$ et d'au plus 20 000\$ ou, dans le cas d'une personne morale, d'au moins 3 000\$ et d'au plus 40 000\$». Pour sa part, l'article 189.1 du *Code des professions* énonce qu'«[u]n ordre professionnel peut [...] intenter une poursuite pénale pour une infraction à l'article 187.18 ou 188.2.1». L'article 189.1 a été introduit dans le *Code des professions* en 2001 : voir la *Loi modifiant C. prof. 2001*, préc., note 136, art. 10. Il a été modifié en 2007 pour ajouter une mention à l'article 188.2.1 : voir la *Loi modifiant C. prof. 2007*, préc., note 178, art. 5.

213. *Id.*

Ainsi, des changements fréquents ont été apportés, à compter de la réforme des années 70 jusqu'à l'aube de la transformation de ce système par l'adoption du projet de loi n° 98, au regard du rôle et des pouvoirs des ordres professionnels en matière de contrôle du comportement des professionnels en vue d'améliorer ce contrôle.

3 La réforme de 2017 et l'encadrement juridique actuel des ordres professionnels

Après avoir tracé le portrait de l'encadrement des ordres professionnels à compter de la réforme des années 70 jusqu'à l'adoption du projet de loi n° 98, nous nous intéresserons aux changements apportés au système professionnel québécois par ce récent projet de loi. Ces changements, qui sont les derniers en importance, découlent de la *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel* présentée en mai 2016 et sanctionnée en juin 2017²¹⁴. Cette loi instaure des modifications principalement au regard de l'admission aux professions pour les immigrants²¹⁵ et de la gouvernance du système professionnel²¹⁶. Comme notre texte porte sur l'encadrement des ordres professionnels dans une optique de protection du public, nous nous pencherons précisément sur le second aspect de cette réforme.

Nous tenons à souligner que les principaux changements apportés en matière de gouvernance dans le projet de loi n° 98 s'inscrivent en réponse aux critiques et aux recommandations de la commission Charbonneau²¹⁷.

214. Projet de loi n° 98, préc., note 15.

215. Au sujet des changements apportés en vue de favoriser l'admission aux professions pour les immigrants, mentionnons que ce projet prévoit notamment l'élargissement des compétences du Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles, la création d'un pôle de coordination pour l'accès à la formation et la formation « des personnes à la gestion de la diversité ethnoculturelle et [de] celles [qui sont] chargées d'évaluer les demandes de délivrance de permis aux principes et méthodes d'évaluation des qualifications professionnelles » : voir le projet de loi n° 98, préc., note 15, notes explicatives, p. 2 et 3, ainsi que les articles 2 et 12 à 21.

216. Voir le projet de loi n° 98, préc., note 15, notes explicatives, p. 2 et 3.

217. C'est ce qu'a souligné le ministre de la Justice de l'époque lors de l'étude du projet de loi : voir QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 1^{re} sess., 41^e légis., 15 février 2017, « Étude détaillée du projet de loi n° 98 – *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel* », remarques préliminaires, 15h50-16h10 (M^{me} Stéphanie Vallée) (ci-après « Étude détaillée du projet de loi n° 98 (15 février 2017) »). Le gouvernement a proposé des changements à la gouvernance du système professionnel québécois dans le projet de loi n° 98 à la suite des observations et des recommandations de cette commission de même qu'en raison de la pression médiatique

Créée en novembre 2011 sous la présidence de la juge France Charbonneau²¹⁸, cette commission a publié un rapport en novembre 2015 dans lequel elle met en évidence plusieurs faiblesses du système professionnel québécois qui nuisent à la protection du public²¹⁹.

D'abord, la commission Charbonneau constate, de manière générale, le rôle crucial de plusieurs ingénieurs dans les problématiques étudiées de « collusion, de corruption et de financement illicite des partis politiques²²⁰ » de même que le « peu d'efforts à la prévention et à la détection des pratiques » consacré par l'Ordre des ingénieurs du Québec pour corriger cette situation²²¹. Plus concrètement, la commission Charbonneau souligne la faible action du syndic de l'ordre et la rareté des ressources attribuées à ce dernier pour exercer ses fonctions²²². Elle soulève également un enjeu au

et populaire qui s'en est suivie. Mentionnons à cet égard que des journalistes, des chercheurs et d'autres intervenants ont repris avec approbation ces observations de la Commission ou les ont utilisées pour alimenter les discussions entourant l'encadrement professionnel. Par exemple, s'appuyant sur le rapport de la Commission, G. HÉBERT et J.-L. SULLY, préc., note 64, soulèvent des problématiques de lobbying, de collusion et de corruption chez les ingénieurs ainsi que l'inaction de leur ordre professionnel et de l'Office des professions devant celles-ci et suggèrent la nécessité d'une réforme du système professionnel actuel. Voir aussi Anne GAIGNAIRE, « L'Ordre des ingénieurs au cœur d'une transition mouvementée », *Les affaires*, 17 septembre 2016, [En ligne], [www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/services-professionnels/lordre-des-ingenieurs-aucur-dune-transition-mouvementee/590243] (5 mars 2019).

218. Pour une présentation des faits entourant la création de cette entité, voir COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION, *Rapport final – Tome 1: Commission, travaux et éléments de contexte*, p. 4 et suiv., [En ligne], [www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/fichiers/Rapport_final/Rapport_final_CEIC_Tome-1.pdf] (5 mars 2019) (ci-après « Rapport de la commission Charbonneau, t. 1 »).

219. Voir le rapport de la commission Charbonneau en quatre tomes: Rapport de la commission Charbonneau, t. 1, préc., note 218; COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION, *Rapport final – Tome 2: Récit des faits*, [En ligne], [www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/fichiers/Rapport_final/Rapport_final_CEIC_Tome-2_c.pdf] (5 mars 2019); COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION, *Rapport final – Tome 3: Stratagèmes, causes, conséquences et recommandations*, [En ligne], [www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/fichiers/Rapport_final/Rapport_final_CEIC_Tome-3_c.pdf] (5 mars 2019) (ci-après « Rapport de la commission Charbonneau, t. 3 »); COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION, *Rapport final – Tome 4: Documents de référence*, [En ligne], [www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/fichiers/Rapport_final/Rapport_final_CEIC_Tome-4.pdf] (5 mars 2019).

220. Rapport de la commission Charbonneau, t. 3, préc., note 219, p. 62.

221. *Id.*

222. *Id.*

regard des pouvoirs du syndic, et plus largement de l'ordre, qui se limitent aux professionnels et ne s'étendent pas aux firmes d'ingénieurs ou à leurs dirigeants²²³. Dans l'ensemble, la commission Charbonneau conclut que cet ordre professionnel « n'a pas réussi à protéger adéquatement le public contre les actes de corruption et de collusion commis par certains de ses membres [ingénieurs]²²⁴ ».

Les commissaires observent aussi des lacunes dans la conduite de l'organisme responsable de la surveillance des ordres professionnels, soit l'Office des professions²²⁵. Ils soulignent notamment qu'« il revenait [à l'Office] de s'assurer que l'[Ordre des ingénieurs], à l'instar des autres ordres professionnels, mobilise les moyens nécessaires pour garantir la protection du public²²⁶ », ce qu'il n'a pas fait. La commission Charbonneau reconnaît de surcroît que « le travail de surveillance et de contrôle du système professionnel effectué par [l'Office] » est nettement insuffisant²²⁷. Globalement, elle remet ainsi en cause la gouvernance des ordres professionnels et de l'Office de même que l'importance qu'ils accordent dans l'exercice de leur fonction à la protection du public.

Nous examinerons ci-dessous les principaux éléments du projet de loi n° 98 qui ont pour objet de modifier l'encadrement juridique des ordres professionnels et de l'Office des professions dans le but de répondre notamment aux faiblesses soulevées par la commission Charbonneau.

3.1 Des règles de bonne gouvernance et des pouvoirs accrus envers leurs membres pour les ordres professionnels

La commission Charbonneau ne formule pas de recommandation générale quant à la révision des règles de gouvernance des ordres professionnels, mais il ressort tout de même des observations des commissaires une préoccupation à cet égard²²⁸. Dans le projet de loi n° 98, le législateur répond à leur préoccupation en établissant des balises pour encadrer davantage les conseils d'administration des ordres professionnels,

223. *Id.*, p. 63.

224. *Id.*, p. 64.

225. *Id.*, p. 63 et 64.

226. *Id.*, p. 64. À ce titre, la commission Charbonneau relate à la même page que, « [d]evant la Commission, [l'Office] a reconnu n'avoir constaté aucune anomalie à l'[Ordre des ingénieurs] 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'[Ordre des ingénieurs] ».

227. *Id.*, p. 137; voir aussi à la page 136.

228. Voir *supra*, notes 33-37.

spécialement au regard de la formation des administrateurs, du fonctionnement du conseil d'administration et de leur rôle relativement à la protection du public. Plus précisément, cette récente réforme propose une professionnalisation et une diversification du conseil d'administration des ordres professionnels ainsi qu'une révision de leur structure décisionnelle et de surveillance. En outre, dans le contexte de ce projet de loi, le législateur accorde des pouvoirs accrus aux ordres professionnels pour contrôler l'exercice de la profession auprès de leurs membres.

3.1.1 Une professionnalisation et une diversification du conseil d'administration

Dans son rapport, la commission Charbonneau propose d'améliorer la formation des administrateurs des ordres professionnels²²⁹. Elle suggère que ceux-ci doivent être bien formés en corollaire de leur « rôle crucial à jouer dans la gouvernance de l'ordre et, ultimement, dans la protection du public²³⁰ ». Les commissaires soulignent que les connaissances des administrateurs pour agir à ce titre se révèlent souvent déficientes, car ceux-ci « sont en majorité des membres de l'ordre professionnel élus par leurs pairs [qui] ne sont pas des administrateurs professionnels [et] ne saisissent pas nécessairement la mission de protection du public de l'Ordre²³¹ ». Pour corriger cette situation, la commission Charbonneau recommande « [d]'obliger les administrateurs nouvellement élus [...] à suivre une formation sur la bonne gouvernance et l'éthique, ainsi que sur les lois et les règles auxquelles ils sont assujettis dans le cadre de leur fonction²³² ».

Pour donner suite à cette recommandation, le projet de loi n° 98 modifie le cadre juridique de manière à obliger les administrateurs du conseil d'administration d'un ordre professionnel à suivre une telle formation²³³. Ainsi, le *Code des professions* édicte que le conseil d'administration d'un ordre doit imposer aux administrateurs « l'obligation de suivre une formation sur le rôle d'un Conseil d'administration d'un ordre professionnel, notamment en matière de gouvernance et d'éthique, d'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi qu'une formation en gestion de la diversité ethnoculturelle, et s'assure[r] qu'elles leur soient offertes²³⁴ ». De même, pour assurer un contrôle de cette formation, le législateur reconnaît

229. Rapport de la commission Charbonneau, t. 3, préc., note 219, p. 141.

230. *Id.*

231. *Id.*

232. *Id.*

233. Projet de loi n° 98, préc., note 15, notes explicatives, p. 3.

234. *Id.*, art. 33. Voir aussi C. prof., art. 62.0.1.

des pouvoirs d'encadrement en la matière à l'Office. Ces pouvoirs seront présentés subséquentement²³⁵.

Dans un même ordre d'idées, un nouvel article du *Code des professions* énonce que ces administrateurs doivent être soumis à des normes d'éthique et de déontologie déterminées par l'Office ainsi qu'à celles qui ont été établies dans le code d'éthique et de déontologie mis en place par le conseil d'administration de l'ordre professionnel²³⁶. Dans ce contexte, le législateur octroie au conseil d'administration d'un ordre le pouvoir de mettre en place « des règles de conduite applicables à tout candidat au poste d'administrateur²³⁷ ». Ces changements en ce qui a trait à la formation et aux normes de conduite doivent permettre de mieux éduquer les administrateurs des ordres professionnels sur la mission de ces derniers quant à la protection du public et de les aviser de la conduite attendue de leur part selon les circonstances.

Le projet de loi n° 98 s'intéresse également à la composition du conseil d'administration des ordres professionnels. D'abord, le législateur précise que, sans égard au nombre de professionnels membres d'un ordre comme c'était le cas jusque-là, le conseil d'administration d'un ordre doit être composé « d'au moins 8 et d'au plus 15 » administrateurs²³⁸. Par surcroît, les règles entourant l'élection et la nomination des administrateurs sont

235. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 5. Voir aussi C. prof., art. 12.0.1. Pour reprendre les observations de la ministre de la Justice de l'époque, dans QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 1^{re} sess., 41^e légis., 23 février 2017, « Étude détaillée du projet de loi n° 98 – *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel* », étude de l'article 5 du projet de loi, 17h30-17h40 (M^{me} Stéphanie Vallée) (ci-après « Étude détaillée du projet de loi n° 98 (23 février 2017) »), « c'est un article qui est en lien avec, entre autres, les recommandations de la commission Charbonneau et qui est à l'effet d'obliger les membres des conseils d'administration des ordres d'être formés en matière d'éthique et de déontologie, et on souhaitait également assujettir les administrateurs des ordres à des normes d'éthique et de déontologie ».

236. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 45. Voir aussi C. prof., art. 79.1.

237. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 53. Voir aussi C. prof., art. 94. En outre, l'article 62.1 du *Code des professions* prévoit que, advenant une délégation des fonctions du conseil à un comité, les « membres d'un tel comité sont soumis aux normes d'éthique et de déontologie déterminées par l'ordre ». Voir le projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 34. Voir aussi C. prof., art. 62.1.

238. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 31. Voir aussi C. prof., art. 61 al. 1. Voir également les commentaires de la ministre de la Justice de l'époque à ce sujet, dans QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 1^{re} sess., 41^e légis., 28 mars 2017, « Étude détaillée du projet de loi n° 98 – *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel* », étude de l'article 31 du projet de loi, 11h30-11h40 (M^{me} Stéphanie Vallée) (ci-après « Étude détaillée du projet de loi n° 98 (28 mars 2017) »).

adaptées de manière à assurer une plus grande diversité au sein du conseil d'administration. Par exemple, le *Code des professions* met en place des mesures pour garantir la présence à un conseil d'administration²³⁹ d'un membre de 35 ans et moins²⁴⁰. Mentionnons aussi que le *Code des professions* est bonifié de façon à spécifier que l'Office, dans l'exercice de ces pouvoirs pour sélectionner certains des administrateurs du conseil d'administration, doit avoir en tête un objectif de parité entre les hommes et les femmes²⁴¹. Cet organisme doit aussi veiller « à ce que l'identité culturelle de l'ensemble des administrateurs reflète les différentes composantes de la société québécoise²⁴² ». En outre, la réforme veut assurer une meilleure « séparation » entre les ordres professionnels et les associations professionnelles en prévoyant qu'un administrateur d'un ordre professionnel « ne peut être membre du conseil d'administration ou dirigeant d'une personne morale ou de tout autre groupement de personnes ayant pour objet principal la promotion des droits ou la défense des intérêts des membres de l'ordre ou des professionnels en général²⁴³ ». Dans l'ensemble, ces modifications doivent principalement servir à améliorer l'indépendance et la diversité des conseils d'administration des ordres professionnels, deux éléments phares d'une bonne gouvernance, et ainsi permettre aux organisations d'assurer une meilleure surveillance des professionnels et d'être plus sensibles aux préoccupations de la population²⁴⁴.

239. Rappelons qu'une partie des administrateurs des conseils d'administration des ordres professionnels sont élus par les membres de ces ordres et que les autres sont nommés par l'Office des professions. Voir les références aux notes 83 et 84.

240. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 41. Voir aussi C. prof., art. 77 et 77.1. Parmi les autres modifications touchant la composition du conseil d'administration, mentionnons également que le législateur vient limiter le nombre de mandats du président du conseil d'administration des ordres professionnels à ce titre, plutôt que de laisser entre les mains des ordres eux-mêmes la possibilité de déterminer cette limite. Voir le projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 35.

241. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 43. Voir aussi C. prof., art. 78.1.

242. *Id.*

243. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 38. Voir aussi C. prof., art. 66.1. Par conséquent, il est également prévu que « [l']Office ne peut nommer un administrateur qui est membre du conseil d'administration ou dirigeant d'une personne morale ou de tout autre groupement de personnes ayant pour objet principal la promotion des droits ou la défense des intérêts des membres de l'ordre ou des professionnels en général » : voir le projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 42. Voir aussi C. prof., art. 78.

244. Voir notamment Raymonde CRÊTE et Stéphane ROUSSEAU, *Droit des sociétés par actions*, 4^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2018, par. 686-722; ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, préc., note 89, p. 27.

3.1.2 Une révision de la structure décisionnelle et de surveillance au sein des ordres professionnels

Pour répondre aux enjeux soulevés par la commission Charbonneau quant à la gouvernance des ordres professionnels et pour moderniser leur structure décisionnelle et de surveillance, le projet de loi n° 98 révisé le mode de fonctionnement interne prévu pour les ordres. C'est dire que le *Code des professions* reconnaît désormais la nécessité de mettre en place deux instances distinctes de gouvernance au sein d'un ordre professionnel, à l'instar de la structure prônée à l'intérieur des grandes entreprises privées ou publiques²⁴⁵, soit le conseil d'administration et la direction générale.

Suivant cette séparation, le conseil d'administration est responsable de la surveillance générale de l'organisation, alors que la direction générale en assure la gestion au quotidien²⁴⁶. À noter que plusieurs ordres professionnels fonctionnaient déjà, de leur propre initiative, selon cette structure, mais un tel ajout au *Code des professions* permet de standardiser ce mode de fonctionnement²⁴⁷. À cette fin, la réforme instaure la création d'un poste de directeur général dans chaque ordre²⁴⁸. Le nouvel article 101.1 du *Code des professions* présente le rôle du directeur général comme suit :

Le directeur général est chargé de l'administration générale et courante des affaires de l'ordre. Il assure la conduite des affaires de l'ordre et le suivi des

245. Voir notamment R. CRÉTE et S. ROUSSEAU, préc., note 244, par. 748 et suiv.

246. Pour la distinction entre le conseil d'administration et la direction générale des ordres professionnels, il convient de reprendre les observations de la ministre de la Justice de l'époque dans QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 1^{re} sess., 41^e légis., 29 mars 2017, «Étude détaillée du projet de loi n° 98 – Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel», étude de l'article 32 du projet de loi, 12h40-12h50 (M^{me} Stéphanie Vallée) (ci-après «Étude détaillée du projet de loi n° 98 (29 mars 2017)») :

Il y a vraiment une distinction entre les deux. Le directeur général, lui, occupe des fonctions administratives, donc s'occupe du personnel, de l'équipe qui va voir à la mise en œuvre, notamment, des décisions du conseil d'administration. Donc, en ce sens, oui, il assure le suivi des décisions du conseil parce que le conseil va donner des orientations, va donner des directives à son administration pour assurer la bonne marche des affaires de l'ordre, mais le directeur général ne dirige pas l'ordre, il dirige l'équipe administrative de l'ordre.

247. Tels sont les propos de la ministre de la Justice de l'époque : Étude détaillée du projet de loi n° 98 (29 mars 2017), préc., note 246, 12h-12h10.

248. Pour des échanges sur le rôle du président du conseil d'administration et le conseil d'administration dans ce contexte, voir l'Étude détaillée du projet de loi n° 98 (29 mars 2017), préc., note 246, 12h-12h10.

décisions du Conseil d'administration. Suivant de saines pratiques de gestion, *il planifie, organise, dirige, contrôle et coordonne les ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles de l'ordre.*

Le directeur général fait rapport au Conseil d'administration, dans la mesure et la fréquence que ce dernier détermine, sur sa gestion, sur la mise en œuvre des décisions du Conseil d'administration et sur tout autre sujet portant sur la poursuite de la mission de l'ordre²⁴⁹.

Le *Code des professions* prévoit également que le directeur général ne peut cumuler d'autres fonctions dans l'ordre professionnel, comme celle de président du conseil d'administration²⁵⁰. Cette mesure a pour objet de favoriser une meilleure indépendance entre le conseil d'administration et la direction générale et, par conséquent, d'assurer une meilleure surveillance des activités de l'ordre²⁵¹.

La récente réforme modifie aussi le rôle du conseil d'administration et de son président, tel qu'il est défini dans le *Code des professions*, pour prendre en considération la mise en place d'une direction générale. Le *Code des professions* prévoit en particulier que le président du conseil d'administration n'exerce plus une surveillance générale sur les affaires de l'ordre professionnel, mais plutôt sur celles de son conseil d'administration²⁵². À cet égard, on précise qu'il a pour rôle de s'assurer de «la mise en œuvre des décisions du Conseil d'administration [par la direction générale] et [d'obtenir] l'information qu'il juge pertinente pour tenir le Conseil d'administration informé de tout autre sujet portant sur la poursuite de la mission de l'ordre» auprès de la direction générale et qu'il ne peut occuper aucune fonction de dirigeant²⁵³. Des modifications sont aussi

249. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 57 (l'italique est de nous). Voir aussi C. prof., art. 101.1.

250. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 57. Voir aussi C. prof., art. 101.2. Le directeur général peut toutefois occuper le poste de secrétaire de l'ordre au sein du conseil d'administration.

251. Pour assurer une certaine surveillance du conseil d'administration, mentionnons que, outre le fait de devoir soumettre la plupart des administrateurs à un processus d'élection par les membres de l'ordre, le *Code des professions* prévoit désormais que les membres doivent se prononcer sur la rémunération des administrateurs du conseil d'administration à l'occasion de l'assemblée générale annuelle. Voir le projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 59. Voir aussi C. prof., art. 104. Au sujet de la reconnaissance des avantages de cette séparation en droit des affaires, voir notamment R. CRÊTE et S. ROUSSEAU, préc., note 244, par. 748 et suiv.

252. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 46. Voir aussi C. prof., art. 80 al. 1.

253. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 46. Voir aussi C. prof., art. 80 al. 1 et 2. Dans un même ordre d'idées, on reconnaît par cette réforme que le conseil exécutif, soit un comité du conseil d'administration, n'a pas pour rôle de s'occuper de l'administration courante des affaires de l'ordre: ce rôle revient à la direction générale. Voir le projet

apportées pour recentrer le rôle du conseil d'administration sur la surveillance globale plutôt que sur l'administration quotidienne de l'ordre et ainsi ramener le rôle de ce dernier à ce qu'il doit être selon les règles de bonne gouvernance²⁵⁴. Par exemple, le *Code des professions* énonce désormais que le conseil d'administration doit surveiller la direction générale et vérifier que celle-ci adopte de « saines pratiques de gestion²⁵⁵ ».

Dans l'ensemble, comme le suggère la ministre de la Justice de l'époque, l'objectif des changements annoncés est d'assurer la mise en place de règles de bonne gouvernance au sein des ordres professionnels et de définir de manière appropriée le rôle de chacune des instances engagées dans ces derniers pour favoriser l'accomplissement de leur mission de protection du public²⁵⁶.

de loi n° 98, préc., note 15, art. 55. Voir aussi C. prof., art. 96.1.

254. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 32. C. prof., art. 62 al. 1. Comme le mentionne la ministre de la Justice de l'époque, cette réforme « vise à modifier le premier alinéa de l'article 62 du Code des professions pour redéfinir le rôle du conseil d'administration d'un ordre professionnel dans une optique de saine gouvernance. L'administration générale de l'ordre reviendra désormais au directeur général de l'ordre, alors que le conseil assurera la surveillance générale de l'ordre » : voir l'Étude détaillée du projet de loi n° 98 (28 mars 2017), préc., note 238, étude de l'article 32 du projet de loi, 20h50-21h. Au sujet des règles de saine gouvernance en la matière, voir notamment : ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, préc., note 89 ; R. CRÊTE et S. ROUSSEAU, préc., note 244, par. 748 et suiv.
255. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 33. Voir aussi C. prof., art. 62.0.1. Soulignons également que l'article 62 du *Code des professions* mentionne désormais que le conseil d'administration « est chargé de la surveillance générale de l'ordre ainsi que de l'encadrement et de la supervision de la conduite des affaires de l'ordre. Il est responsable de l'application des décisions de l'ordre et de celles des membres de l'ordre réunis en assemblée et il en assure le suivi ». En outre, le projet de loi n° 98 précise que le conseil d'administration « veille à la poursuite de la mission de l'ordre [...], se dote de politiques et de pratiques de gouvernance efficaces, efficientes et transparentes [et] [...] voit à l'intégrité des règles de contrôle interne, dont celles de gestion des risques, et assure la viabilité et la pérennité de l'ordre ». Voir le projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 32. Voir aussi C. prof., art. 62. On reconnaît également que ce conseil, dans l'exercice de ses fonctions, doit s'appuyer sur les lignes directrices en matière de gouvernance déterminées par l'Office. Voir le projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 32. Voir aussi C. prof., art. 62 al. 3. De telles lignes ne sont toujours pas adoptées par l'Office.
256. Étude détaillée du projet de loi n° 98 (29 mars 2017), préc., note 246, 11h40-11h50. La ministre y mentionne notamment ceci :

[D]ans ce contexte-là, aussi, c'est important d'assurer des règles de saine gouvernance, d'assurer de bien organiser les rôles de chacun parce que l'interprétation aussi des pouvoirs dévolus tant à la direction générale qu'au président de l'ordre ne sont pas toujours bien intégrés. Et, pour éviter qu'une direction générale aussi ne se croie investie du pouvoir de président du C.A. ou à l'inverse, il est important de le clarifier à l'intérieur du code, tout simplement. Parce que je comprends la

3.1.3 Des pouvoirs accrus pour contrôler l'exercice de la profession

Au-delà des changements qui touchent la gouvernance des ordres professionnels, le législateur profite de la réforme de 2017 pour préciser certains pouvoirs et obligations du conseil d'administration des ordres professionnels et, plus largement, des ordres eux-mêmes dans le contrôle de l'exercice de la profession par leurs membres. Mentionnons d'abord que le projet de loi n° 98 reconnaît explicitement que le conseil d'administration d'un ordre peut déterminer « les normes d'éthique et de déontologie auxquelles [ses] membres sont soumis²⁵⁷ ». De façon plus spécifique, le *Code des professions* ajoute que ce conseil doit prévoir dans le code de déontologie qu'il impose aux professionnels « des dispositions énonçant expressément qu'est interdit tout acte impliquant de la collusion, de la corruption, de la malversation, de l'abus de confiance ou du trafic d'influence²⁵⁸ » ainsi que des dispositions pour contraindre la dénonciation de situations susceptibles « de porter atteinte à la compétence ou à l'intégrité d'un autre membre de l'ordre²⁵⁹ » et donc à la protection du public²⁶⁰.

La réforme de 2017 entraîne aussi divers changements, dont (1) la hausse du montant des amendes pouvant être imposées généralement dans le processus disciplinaire²⁶¹ et en cas d'infraction pénale²⁶², (2) le

préoccupation de notre collègue, mais en même temps il faudrait éviter aussi qu'une direction générale s'investisse des pouvoirs qu'elle n'a pas parce qu'il ne s'agit pas de quelqu'un d'élu par l'assemblée générale des membres.

Au sujet de la gouvernance de manière générale, voir aussi *supra*, note 244.

257. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 50. Voir aussi C. prof., art. 86.0.1. Le conseil d'administration pouvait déjà agir de la sorte, bien que cela ne soit pas mentionné explicitement au *Code des professions*. Voir *supra*, note 170.

258. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 51. Voir aussi C. prof., art. 87.

259. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 51. Voir aussi C. prof., art. 87, par. 1.2.

260. *Id.* Pareillement, un ajout au *Code des professions* est fait pour prévoir la possibilité d'offrir l'immunité à un professionnel qui dénonce une infraction à laquelle il a participé. Voir le projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 70. Voir aussi C. prof., art. 123.9. Soulignons également l'ajout au *Code des professions* de l'article 193.1 qui mentionne qu'« [u]ne personne ne peut être poursuivie en justice pour avoir, de bonne foi, transmis à un syndic une information selon laquelle un professionnel a commis une infraction ou collaboré à une enquête menée par un syndic, quelles que soient les conclusions de l'enquête du syndic ». Voir le projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 94.

261. Le gouvernement hausse ainsi le montant des amendes pouvant être imposé, le minimum étant désormais de 2 500\$, plutôt que 1 000\$, et le maximum de 62 500\$, plutôt que 12 500\$, pour chaque infraction. Voir: projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 74; C. prof., art. 156 al. 1 c). Il en est de même au sujet des montants prévus pour les amendes dans les dispositions pénales du *Code des professions* en cas de contravention, par quiconque, à l'une de ses dispositions. Voir le projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 86. Voir aussi C. prof., art. 188.

262. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 86. Voir aussi C. prof., art. 188.

durcissement des sanctions disciplinaires, plus particulièrement dans les cas d'infractions à caractère sexuel²⁶³, (3) des exigences supplémentaires de formation pour les acteurs engagés dans des instances internes des ordres professionnels au regard des infractions à caractère sexuel (administrateurs, syndic, membres du comité de révision, membres du comité de discipline, etc.)²⁶⁴, (4) la reconnaissance d'un pouvoir accru du syndic pour demander, provisoirement et préventivement, la suspension d'un professionnel²⁶⁵ et (5) une plus grande immunité pour les professionnels qui dénoncent les infractions d'autres professionnels dans lesquelles ils sont impliqués²⁶⁶. De même, le projet de loi n° 98 élargit l'application de dispositions interdisant à quiconque, y compris les dirigeants d'une firme de services professionnels, d'aider ou d'encourager un professionnel à contrevenir aux normes qui lui sont applicables en éliminant l'exigence que cet aide ou cet encouragement à agir de la sorte soit de nature intentionnelle pour constituer une infraction pénale passible d'une amende²⁶⁷.

263. Projet de loi n° 98, préc., note 15, notes explicatives, p. 3. Plus précisément, le gouvernement accroît les sanctions minimales devant être imposées en cas de culpabilité à un acte dérogatoire à caractère sexuel. Voir le projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 74. Voir aussi C. prof., art. 156 al. 2. Dans l'article 156 al. 3, le gouvernement indique également les facteurs à prendre en considération en vue de la détermination de ces sanctions.

264. Projet de loi n° 98, préc., note 15, notes explicatives, p. 3. De manière plus spécifique, cette réforme précise que le conseil d'administration doit veiller à la formation des membres du comité de discipline de l'ordre au regard des actes dérogatoires à caractère sexuel, y compris le harcèlement (projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 65; C. prof., art. 117 al. 2). Dans la même lignée, le conseil doit imposer une obligation de suivre une telle formation au syndic de l'ordre (voir : projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 66; C. prof., art. 121.0.1) et aux membres du comité de révision (projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 69; C. prof., art. 123.3 al. 6).

265. Il est question de l'ajout d'un pouvoir pour le syndic à la suite de son investigation de demander, dans certaines circonstances particulières, que le conseil de discipline intervienne de manière provisoire afin de suspendre ou de limiter le droit du professionnel d'exercer ses fonctions dans l'attente d'une décision disciplinaire rendue dans le respect du processus usuel. Voir : projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 68; C. prof., art. 122.0.1 : voir aussi les nouveaux articles 122.0.2 à 122.0.5.

266. Projet de loi n° 98, préc., note 15, notes explicatives, p. 3. Voir aussi *supra*, note 260.

267. Voir le retrait du terme « sciemment » aux articles 188.2.1 et 188.3 du *Code des professions* dans le projet de loi n° 98. Voir : projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 87 et 89; C. prof. (version précédant le projet de loi n° 98), préc., note 75, art. 188.2.1 et 188.3. Voir également les explications présentées lors de l'étude détaillée de ce projet de loi dans QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 1^{re} sess., 41^e légis., 11 mai 2017, « Étude détaillée du projet de loi n° 98 – Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel », étude de l'article 73.2 du projet de loi, 11h22-11h59.

Dans l'ensemble, ces mesures ont pour objet de bonifier les normes de conduite en place pour les professionnels et les acteurs engagés au sein des ordres professionnels, de faciliter le processus d'enquête (notamment par la dénonciation), d'accroître les sanctions en cas de manquement professionnel et, par conséquent, d'assurer que les ordres professionnels détiennent des outils supplémentaires pour s'acquitter de leur mission de protection du public.

3.2 Une surveillance accrue des ordres professionnels par l'Office des professions

Dans son rapport, la commission Charbonneau propose également de revoir de manière générale la façon dont l'Office exerce son rôle de surveillance des ordres professionnels. L'objectif est de bonifier la surveillance et le contrôle de ces derniers dans l'accomplissement de leur mission de protection du public²⁶⁸.

Cette recommandation trouve écho dans le projet de loi n° 98 principalement de deux manières distinctes : (1) dans l'octroi de pouvoirs accrus à l'Office envers les ordres professionnels ; (2) par la révision des pratiques de gouvernance au sein de l'Office.

3.2.1 Des pouvoirs accrus pour l'Office

Le projet de loi n° 98 offre des changements qui s'intéressent à la recommandation générale de la commission Charbonneau au regard de l'Office et qui permettront de bonifier son pouvoir de surveillance en lui reconnaissant une plus grande autonomie au regard du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions et un pouvoir de nature plus coercitive auprès des ordres professionnels dans certaines situations²⁶⁹. Plus précisément, le projet de loi n° 98 modifie le *Code des professions* de manière à préciser que l'Office peut désormais procéder, de sa propre initiative et sans devoir en amont s'assurer de la collaboration des ordres, à la vérification du fonctionnement des mécanismes mis en place à l'intérieur des ordres professionnels en application du *Code des professions* (comme l'inspection professionnelle et le processus disciplinaire)²⁷⁰. Pour faciliter cette vérification, le législateur précise que, dans ce contexte, les ordres

268. Rapport de la commission Charbonneau, t. 3, préc., note 219, p. 137.

269. Projet de loi n° 98, préc., note 15, notes explicatives, p. 2 et 3.

270. Le nouvel article 12 al. 1 du *Code des professions* énonce que « [l']Office a pour fonction de veiller à ce que chaque ordre assure la protection du public. À cette fin, l'Office peut, notamment, vérifier le fonctionnement des divers mécanismes mis en place au sein

ont l'obligation de collaborer avec l'Office²⁷¹. Le nouveau libellé semble ainsi reconnaître un pouvoir plus coercitif à l'Office quant à la surveillance et au contrôle des ordres professionnels²⁷². On constate en outre le remplacement dans le *Code des professions* d'une possibilité pour l'Office de faire des propositions aux ordres par une faculté de leur imposer des changements dans une optique de protection du public²⁷³. De même, l'Office retrouve le pouvoir d'enquêter, de sa propre initiative, au regard de la situation financière déficitaire des ordres, pouvoir qu'il détenait avant la réforme de 1994²⁷⁴. Par ces changements, on observe un accroissement de l'autonomie de l'Office pour remplir sa fonction de surveillance des ordres professionnels.

Le projet de loi n° 98 reconnaît aussi un plus grand pouvoir de l'Office en matière de formation des administrateurs des ordres professionnels²⁷⁵. Comme nous l'avons souligné précédemment, un nouvel article du *Code des professions* établit que cet organisme « doit déterminer [...] les normes d'éthique et de déontologie applicables aux administrateurs du Conseil d'administration d'un ordre professionnel²⁷⁶ ». Pour répondre à cette nouvelle obligation, le *Règlement sur les normes d'éthique et de*

d'un ordre en application du présent code et, le cas échéant, de la loi le constituant en ordre professionnel. Chaque ordre doit collaborer avec l'Office dans l'exercice de cette fonction ».

271. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 4. Voir aussi C. prof., art. 12 al. 1.

272. On ne trouve toutefois pas d'affirmation expresse à cet effet dans l'étude détaillée du projet de loi au sujet de cette modification spécifique. Cette volonté ressort de manière implicite dans les observations de la ministre de la Justice de l'époque. Voir notamment l'Étude détaillée du projet de loi n° 98 (23 février 2017), préc., note 235, étude de l'article 4 du projet de loi, 16h10-17h20.

273. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 4. Voir aussi C. prof., art. 12 al. 2. Cette modification abroge le paragraphe 12 du 3^e alinéa et ajoute un second alinéa précisant que « [l']Office peut, s'il l'estime nécessaire pour assurer la protection du public, requérir d'un ordre qu'il apporte des mesures correctrices, effectue les suivis adéquats et se soumette à toute autre mesure qu'il détermine dont des mesures de surveillance et d'accompagnement ». Voir les commentaires de la ministre responsable du projet de loi, dans l'Étude détaillée du projet de loi n° 98 (23 février 2017), préc., note 235, étude de l'article 4 du projet de loi, 16h20-16h30.

274. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 7. Voir aussi C. prof., art. 14. Précisons que l'Office retrouve, dans les faits, les pouvoirs qu'elle avait initialement lors de sa création durant les années 70, pouvoirs que le gouvernement avait restreints lors de la réforme de 1994. Voir : C. prof. 1973, préc., note 60, art. 12 al. 3 s); *Loi modifiant C. prof. 1994*, préc., note 65, art. 10.

275. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 5. Voir aussi C. prof., art. 12.0.1. Voir les observations de la ministre de la Justice de l'époque à ce sujet, dans l'Étude détaillée du projet de loi n° 98 (23 février 2017), préc., note 235, 17h30-17h40.

276. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 5. Voir aussi C. prof., art. 12.0.1 al. 1 et 2.

déontologie des administrateurs du Conseil d'administration d'un ordre professionnel a été approuvé en septembre 2018²⁷⁷. Ainsi que le mentionne son article premier, les changements apportés quant à la formation des administrateurs des ordres ont pour objet «de préserver et de renforcer le lien de confiance du public et des membres des ordres professionnels dans l'administration des ordres, de favoriser la transparence au sein des ordres, de responsabiliser les membres de leur Conseil d'administration aux enjeux éthiques et déontologiques et d'y sensibiliser la direction générale de l'ordre²⁷⁸».

De manière plus spécifique, soulignons que des changements sont apportés en vue de répondre à une recommandation distincte de la commission Charbonneau voulant que, pour améliorer la surveillance de l'Office, il faille s'assurer que ce dernier dispose de l'information nécessaire pour exercer la surveillance attendue²⁷⁹. À cet égard, le *Code des professions* prévoit désormais que le conseil d'administration d'un ordre professionnel doit faire état, dans son rapport annuel, des efforts déployés pour assurer une offre de formation continue à ses membres²⁸⁰ ainsi que des précisions au regard des normes éthiques et déontologiques auxquelles sont soumis les administrateurs formant ce conseil et de leur respect²⁸¹. Des changements sont également introduits dans le *Règlement sur le rapport annuel d'un ordre professionnel* pour obliger les ordres à préciser davantage la distribution de leurs ressources parmi leurs activités et instances internes (inspection professionnelle, formation continue, comité de discipline, etc.)²⁸². Ces changements offrent à leur tour des outils supplémentaires à l'Office pour effectuer sa surveillance.

277. Voir le *Règlement sur les normes d'éthique et de déontologie des administrateurs du Conseil d'administration d'un ordre professionnel*, RLRQ, c. C-26, r. 6.1.

278. *Id.*, art. 1.

279. Rapport de la commission Charbonneau, t. 3, préc., note 219, p. 137. Mentionnons également que cette information au sujet du fonctionnement des ordres professionnels doit être présentée et regroupée de manière que l'Office dispose de données normalisées lui permettant «de comparer adéquatement les ordres entre eux quant à la suffisance des sommes et ressources qu'ils consacrent aux activités liées à la protection du public, tels le syndicat, le comité de discipline et l'inspection professionnelle». En ce sens, la commission Charbonneau propose plus précisément à la page 138 de son rapport «[d]e modifier le *Règlement sur le rapport annuel d'un ordre professionnel* afin d'imposer une reddition de comptes standardisée en matière de dépenses consacrées à la protection du public, incluant l'inspection et la discipline professionnelle».

280. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 33. Voir aussi C. prof., art. 62.0.1 (6).

281. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 45. Voir aussi C. prof., art. 79.1 al. 3.

282. *Règlement sur le rapport annuel d'un ordre professionnel*, préc., note 99, art. 22-26. Pour les récentes modifications adoptées à ces articles, voir le décret publié dans la *Gazette officielle du Québec : Règlement modifiant le Règlement sur le rapport annuel*

3.2.2 Des règles de saine gouvernance au sein de l'Office

Le projet de loi n° 98 apporte en outre des changements à la gouvernance de l'Office en modifiant la composition du conseil qui assure sa gestion²⁸³. Il est désormais prévu que ce conseil soit formé de sept membres, plutôt que de cinq, ce qui permet en particulier d'améliorer la diversité au sein de l'organisme par l'accroissement de la représentativité des membres non professionnels²⁸⁴ et des personnes âgées de moins de 35 ans²⁸⁵. Dans la même lignée, la règle suivante est établie : « la composition de l'Office doit tendre à une parité entre les hommes et les femmes et à ce que l'identité culturelle de l'ensemble de ses membres reflète les différentes composantes de la société québécoise²⁸⁶ ». Le *Code des professions* est aussi modifié de manière à limiter la durée du mandat des membres au sein du conseil de l'Office et le nombre de renouvellements permis²⁸⁷. La ministre de la Justice de l'époque mentionne que ces modifications doivent permettre d'intégrer à l'Office les règles de bonne gouvernance habituellement applicables aux organismes gouvernementaux²⁸⁸.

d'un ordre professionnel, (2017) G.O. II, 1773.

283. Rappelons, comme nous l'avons expliqué précédemment, qu'il n'est pas question à proprement parler d'un conseil d'administration.
284. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 1. Voir aussi C. prof., art. 4. À cet égard, des changements sont apportés au regard du nombre de candidats de ce conseil qui sont choisis par le gouvernement à même une liste du CIQ (pour plus de détails sur cet organisme, voir *supra*, note 122). Plus précisément, ce sont désormais les noms de trois membres sur sept, plutôt que de trois sur cinq, qui doivent venir de cette liste. Ce changement a pour objet d'assurer une meilleure représentativité des membres non professionnels, puisque les membres nommés ne sont plus en majorité des acteurs fortement engagés au sein des ordres professionnels : c'est le cas généralement des noms fournis sur la liste du CIQ, comme en témoigne la ministre de la Justice de l'époque dans QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 1^{re} sess., 41^e légis., 21 février 2017, « Étude détaillée du projet de loi n° 98 – Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel », étude de l'article premier du projet de loi, 16h50-17h34 (M^{me} Stéphanie Vallée). La plus grande flexibilité dans le choix des membres par le gouvernement permet aussi de mieux atteindre les objectifs de diversité mentionnés précédemment.
285. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 1. Voir aussi C. prof., art. 4 al. 1-4. De manière conséquente, le quorum de l'Office est modifié à la hausse. Voir : projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 3 ; C. prof., art. 6.
286. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 1. Voir aussi C. prof., art. 4 al. 5.
287. Projet de loi n° 98, préc., note 15, art. 1. Voir aussi C. prof., art. 4 al. 6.
288. Étude détaillée (projet de loi n° 98, 15 février 2017), préc., note 217, étude de l'article premier du projet de loi. Voir aussi l'Étude détaillée du projet de loi n° 98 (23 février 2017), préc., note 235, étude de l'article 4 du projet de loi, 16h10-16h20.

4 Les faiblesses de l'encadrement actuel : l'absence de surveillance et de contrôle des firmes de professionnels dans la mire

À la lumière des parties précédentes, nous comprenons mieux la composition de l'encadrement juridique des ordres professionnels au regard de l'objectif de protection du public. Le législateur impose ainsi plusieurs mesures de contrôle et de surveillance de ces ordres dans le *Code des professions* à la suite de cette évolution, et ce, afin de soutenir l'atteinte de leur mission de protection du public et, par conséquent, de prévenir les risques de préjudice pour celui-ci, de garantir une offre d'un service de qualité de même que de favoriser la confiance de la population envers ce système et les professionnels visés.

Outre qu'il fait ressortir l'évolution de cet encadrement au regard de la protection du public, le portrait que nous avons tracé permet de mettre en évidence des faiblesses du système professionnel québécois en la matière. Plus particulièrement, nous remarquons que, bien que l'encadrement juridique actuel des ordres professionnels mette en place plusieurs mesures protectrices, des aspects de cet encadrement ou leur écho auprès des citoyens limitent, voire nuisent, à l'objectif de protection du public au cœur de ce système²⁸⁹.

Nous présenterons ci-dessous sommairement certaines faiblesses de l'encadrement juridique actuel, puis nous prêterons attention particulièrement à la plus déterminante d'entre elles, soit l'absence de surveillance et de contrôle des firmes de professionnels dans le système professionnel québécois.

4.1 Les faiblesses de l'encadrement actuel des ordres professionnels

Parmi les lacunes apparentes du système professionnel québécois actuel et en particulier de l'encadrement des ordres professionnels au regard de la protection du public, trois ont retenu notre attention :

289. Ces observations trouvent écho dans les critiques exposées dans les médias au cours de la dernière décennie à ce sujet. Voir notamment Marie LYAN, « La protection du public au cœur des enjeux », *Les affaires*, 14 octobre 2017, p. 26 ; Marie LAMBERT-CHAN, « Les ordres protègent-ils le public ou leurs membres ? », *La Presse*, 7 juin 2016, [En ligne], [www.lapresse.ca/affaires/portfolio/ordres-professionnels/201606/07/01-4989264-les-ordres-protègent-ils-le-public-ou-leurs-membres-.php] (5 mars 2019) (ci-après « M. LAMBERT-CHAN (juin 2016) ») ; Marie LAMBERT-CHAN, « Un système à la croisée des chemins », *La Presse+*, 9 juin 2015, [En ligne], [plus.lapresse.ca/screens/56f6cf84-15f0-4fdf-bc1c-f14bb25a8c7c__7C__0.html] (24 mars 2019) ; Martine LETARTE, « Office des professions – Il faut regagner la confiance du public », *Le Devoir*, 12 octobre 2013 ; Julie ROY, « SOS éthique », *Les affaires*, 19 janvier 2013, [En ligne], [www.lesaffaires.com/dossier/ordres-professionnels--sos-ethique-/sos-ethique/553254] (21 mars 2019).

- 1) l'apparence d'ambivalence dans le rôle des ordres professionnels entre protection du public et défense de leurs membres ;
- 2) la vulnérabilité de l'Office des professions en matière de gouvernance ;
- 3) l'absence de surveillance et de contrôle des entreprises de services professionnels au sein du système professionnel.

Nous exposerons d'abord les deux premières faiblesses et quelques pistes de réflexion à ce sujet. Nous nous consacrerons ensuite à un examen plus complet de la troisième faiblesse.

4.1.1 L'apparence d'ambivalence entre protection du public et défense des professionnels

En dépit de la mise en place de mesures pour empêcher le double rôle des regroupements professionnels lors de la réforme des années 70²⁹⁰ et le renforcement de celles-ci au cours des ans²⁹¹, le doute subsiste dans l'opinion publique quant au rôle premier des ordres : est-ce la protection du public ou la défense de leurs membres, soit les professionnels²⁹² ? À cet égard, mentionnons que, dans un sondage mené en 2015, « seulement 10 % des individus sondés ont déclaré que la mission des ordres consiste à protéger le public, alors que 45 % ont affirmé qu'ils ont pour mandat de défendre leurs membres²⁹³ ». La perception d'une ambivalence dans le rôle des ordres professionnels que laisse persister l'encadrement actuel constitue une faiblesse au regard de la protection du public. Il en est ainsi principalement en raison du déficit de confiance envers les ordres professionnels et, plus largement, à l'endroit du système professionnel dans son ensemble que l'encadrement en question peut engendrer auprès du public²⁹⁴.

290. Rappelons notamment la codification d'une mission unique et explicite de protection du public aux ordres professionnels et la création d'un organisme spécialisé dans leur surveillance pour assurer le respect de cette mission.

291. Pensons en particulier à l'ajout de pouvoirs d'intervention à l'Office des professions envers les ordres et à la mise en place d'un comité de révision des décisions du syndic.

292. Rappelons que l'imposition d'une mission unique de protection du public aux ordres professionnels dans le contexte de la réforme des années 70 constituait alors un pilier de cette réforme et demeure aujourd'hui encore un élément phare du cadre professionnel actuel. Voir R. DUSSAULT et L. BORGEAT, préc., note 6, à la page 411. Voir également OFFICE DES PROFESSIONS (Le discours), préc., note 6, p. 17.

293. Voir M. LAMBERT-CHAN (juin 2016), préc., note 289. Voir aussi Daphnée HACKER-B., « Le rôle des ordres professionnels mal compris », *Le Devoir*, 11 octobre 2014, [En ligne], [www.ledevoir.com/societe/420548/office-des-professions-du-quebec-le-role-des-ordres-professionnels-mal-compris] (5 mars 2019).

294. Ce déficit de confiance ressort aussi des observations des députés dans l'étude détaillée du projet de loi n° 98. Voir notamment les observations du député Rochon dans l'Étude détaillée du projet de loi n° 98 (29 mars 2017), préc., note 246, 12h-12h10 (M. Sylvain

Soulignons également que les professionnels eux-mêmes semblent confus quant à cette mission unique de protection du public de leur ordre professionnel²⁹⁵, ce qui peut affaiblir l'effet dissuasif du contrôle mis en place par l'ordre auprès d'eux et, par conséquent, ne pas favoriser la prévention des manquements professionnels²⁹⁶.

Il faut toutefois préciser que, en vue de répondre à cette crise de confiance et de tenter de dissiper l'apparence d'ambivalence subsistante depuis les années 70 dans le rôle des ordres professionnels, le gouvernement a adopté diverses mesures, dont plusieurs dans le récent projet de loi n° 98. Certaines modifications sont plus générales au regard de la gouvernance du système, alors que d'autres sont davantage propres à cet enjeu. À cet égard, rappelons l'ajout d'exigences en matière de formation et au sujet des normes de conduite des administrateurs des ordres professionnels pour éduquer ces derniers sur la mission des ordres qu'est la protection du public et les aviser de la conduite attendue de leur part à cette fin. En outre, soulignons l'addition d'une disposition qui a pour objet une meilleure « séparation » entre les ordres professionnels et les associations professionnelles, comme nous l'avons mentionné précédemment, en prévoyant

Rochon): « Alors, il faudra voir – et ma collègue de Chicoutimi s'y applique – si les mesures proposées permettent de rétablir la confiance du public envers les ordres professionnels, qui, aux yeux de pas mal de monde, là, souffrent, disons, d'un corporatisme. » Cette confiance est primordiale pour assurer le fonctionnement du système professionnel québécois. À cet égard, voici les observations de Frances Pichebach (M^{me} Pichebach était à l'époque consultante en politiques publiques touchant l'encadrement des professions), rapportées dans un bref article de André GARIÉPY, Jean-François THUOT et Myriam HADIRI, « Tendance de la réglementation professionnelle », *Bulletin d'information du Conseil interprofessionnel du Québec (Info-express)*, préc., note 8, p. 9 :

Citant un artisan de la réforme en Colombie-Britannique, elle rappelle que « le privilège de l'autoréglementation est conféré aux membres d'un ordre professionnel par les autorités gouvernementales. C'est un contrat social entre une profession et le public. Ce contrat appartient d'abord au public que la profession entend servir ».

En somme, tout l'édifice repose sur l'élément clé qu'est la confiance (trust).

295. Selon le professeur Luc Bégin, chercheur spécialisé en éthique organisationnelle, plusieurs professionnels ne comprennent pas encore de nos jours la mission de protection du public des ordres et pensent, à tort, que cette mission est de les défendre et de promouvoir leurs intérêts. Voir les observations de Luc BÉGIN, dans M. LAMBERT-CHAN (juin 2016), préc., note 289. Mentionnons également que, dans son plan stratégique, l'Office des professions reconnaît la fragilité et un certain effritement de la confiance du public envers le système professionnel québécois et son objectif de protection du public : voir QUÉBEC, OFFICE DES PROFESSIONS, « Sommaire du plan stratégique 2015-2019 », 2015, p. 12, [En ligne], [www.opq.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/Publications/Plan_strategique/SommairePlanStrategique_2015-2019.pdf] (5 mars 2019).

296. En appui à cette affirmation, voir notamment les références sur les « cols blancs », *infra*, note 300.

qu'une personne ne peut agir au même moment comme « administrateur » dans ces deux entités aux rôles distincts²⁹⁷. Ces changements, de pair avec tous les autres touchant également la gouvernance à l'intérieur des ordres, devraient favoriser une prise de décision au sein du conseil d'administration axée sur l'intérêt du public et, par conséquent, réduire l'apparence de conflit d'intérêts parmi les ordres entre protection du public et défense de leurs membres.

En complément de ces récentes modifications, nous proposons deux pistes de solution supplémentaires à envisager pour bonifier le cadre actuel. D'abord, suivant les commentaires formulés dans la foulée de la commission Charbonneau²⁹⁸, nous émettons l'hypothèse que la méfiance du public envers le système professionnel et les ordres professionnels peut prendre racine, en partie, dans une autre des faiblesses que nous discuterons subséquemment, soit l'absence de pouvoirs de ces organismes à l'égard des firmes de professionnels. Sans la correction de cette autre lacune, fort est à parier que l'enjeu de la confiance du public ne pourra être pleinement solutionné. Il convient ainsi de considérer la mise en place de mesures correctives pour pallier cette autre faiblesse en vue de réduire l'apparence d'ambivalence dans le rôle des ordres professionnels entre protection du public et défense des intérêts de leurs membres, voire plus largement de ceux de l'« industrie des services professionnels ».

Ensuite, nous proposons de réfléchir à une révision de la qualification de « membre » donnée aux professionnels inscrits auprès d'un ordre professionnel²⁹⁹. Par exemple, les avocats sont membres du Barreau du Québec ; les médecins, du Collège des médecins ; et les ingénieurs, de l'Ordre des ingénieurs. Ce titre de « membre » peut laisser croire au public que ces ordres sont des regroupements ayant pour mission la promotion et la défense des intérêts des professionnels de la même manière que le sont les associations syndicales pour leurs syndiqués ou encore les associations de producteurs agricoles pour leurs agriculteurs. C'est là une suggestion simple, qui n'apporte pas de modification substantielle sur le plan juridique, mais qui pourrait avoir des répercussions significatives sur la perception du public et des professionnels eux-mêmes quant au rôle des ordres.

297. Voir *supra*, note 243.

298. Voir *infra*, note 309.

299. Cette suggestion est fortement inspirée d'une réflexion du député Jolin-Barrette lors de l'étude détaillée du projet de loi n° 98 : voir QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 1^{re} sess., 41^e légis., 14 mars 2017, « Étude détaillée du projet de loi n° 98 – Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel », étude de l'article 5 du projet de loi, 10h40-10h50 (M. Simon Jolin-Barrette).

Nous devons souligner qu'il est toutefois difficile de déterminer si les récents changements et ceux que nous proposons seront suffisants, dans les faits, pour transformer la perception du public. Après tout, d'un point de vue théorique, même avant ces changements récents ou potentiellement à venir, l'encadrement juridique des ordres professionnels (y compris la codification de leur mission unique et sans équivoque de protection du public, leurs obligations à cet égard et leurs pouvoirs envers les professionnels) s'avère précis quant à ces objectifs et permet aux ordres de concentrer leurs efforts uniquement sur la protection du public. Suivant ce constat, il nous semble pertinent d'entreprendre une réflexion qui, au-delà du contenu de l'encadrement juridique des ordres professionnels, portera sur la mise en application de celui-ci par l'Office des professions et les ordres professionnels. Dans ce contexte, l'élaboration de projets de recherche ciblant et évaluant les interventions de l'Office auprès des ordres professionnels dans une optique de protection du public au cours de la dernière décennie ou examinant la fréquence et la sévérité des sanctions disciplinaires imposées par les comités de discipline des ordres professionnels aux professionnels fautifs constitue une des pistes à explorer pour documenter davantage cet enjeu³⁰⁰. De même, il pourrait être opportun de se pencher sur la culture organisationnelle au sein de l'Office des professions et des ordres professionnels, et ce, notamment en raison des récents changements en matière de gouvernance apportés par le projet de loi n° 98 afin d'établir le caractère approprié de

300. Sous l'angle de la protection du public, ce second projet de recherche pourrait se fonder sur des études sur les « cols blancs », un statut qui renvoie aux personnes ayant un haut degré de respectabilité et occupant un rang social élevé, ce qui inclut les professionnels. Les études dont nous parlons mettent en relief que, dans un milieu où les manquements professionnels sont peu ou pas détectés, les cols blancs sont plus enclins à adopter un comportement discutable, voire fautif, car ils croient alors courir peu de risques que leur conduite inappropriée soit décelée. Voir notamment : Raymonde CRÊTE, « La complémentarité entre les sanctions juridiques et les sanctions de réputation comme instrument disciplinaire de gouvernance », dans Stéphane ROUSSEAU (dir.), *Juriste sans frontières. Mélanges Ejan Mackaay*, Montréal, Éditions Thémis, 2015, p. 233, aux pages 255-258 ; Xiaoxiao HU, Seth KAPLAN et Reeshad S. DALAL, « An Examination of Blue- versus White-Collar Workers' Conceptualizations of Job Satisfaction Facets », *Journal of Vocational Behavior*, vol. 76, n° 2, 2010, p. 317, aux pages 318 et suiv. ; Katherine Beaty CHISTE, « Retribution, Restoration, and White-Collar Crime », (2008) 31 *Dalhousie L.J.* 85, 87-92 ; Petter GOTTSCHALK, « Executive Positions Involved in White-Collar Crime », *Journal of Money Laundering Control*, vol. 14, n° 4, 2011, p. 300, à la page 302 ; John M. IVANCEVICH et autres, « Deterring White-collar Crime », *Academy of Management Perspectives*, vol. 17, n° 2, 2003, p. 114, aux pages 115 et suiv. ; John BRAITHWAITE, « White-Collar Crime », *Annual Review of Sociology*, vol. 11, 1985, p. 1, à la page 2 ; Edwin H. SUTHERLAND, « White-Collar Criminality », *American Sociological Review*, vol. 5, n° 1, 1940, p. 1, aux pages 1-12.

celle-ci ainsi que ses répercussions possibles sur la confiance du public et, plus largement, sur sa protection³⁰¹.

4.1.2 La vulnérabilité de l'Office des professions en matière de gouvernance

De manière plus accessoire, notre examen de l'évolution du système professionnel québécois suggère qu'une faiblesse subsiste au regard des règles en place pour assurer une bonne gouvernance de l'Office des professions. À cet égard, nous constatons que les modifications intégrées, surtout dans le récent projet de loi n° 98, touchant le fonctionnement interne de l'Office des professions, sont somme toute limitées en comparaison de celles qui ont été apportées au regard des ordres professionnels. Ces dernières portent principalement sur l'indépendance, à l'égard du milieu professionnel, et sur la diversité des membres qui assurent la direction de cet organisme.

Nous soumettons ainsi qu'il y aurait lieu d'entreprendre une réflexion plus approfondie sur la gouvernance de cette autorité, notamment sur l'opportunité de mettre en place davantage de mesures pour favoriser une prise de décision au sein du « conseil » de l'Office axé sur l'intérêt public. Par exemple, il conviendrait de réfléchir à la mise en place d'un mode de fonctionnement interne séparant les activités de surveillance générale et celles qui sont liées à la gestion quotidienne de cet organisme, à l'instar du fonctionnement des ordres professionnels consacré dans le projet de loi n° 98. Soulignons que, malgré les discussions à ce sujet lors de l'étude de ce projet de loi, le législateur n'a pas cru bon de séparer le rôle de président du « conseil » de l'Office et celui de directeur général de cet organisme. En fait, la ministre explique vaguement à ce sujet que cette séparation n'est pas requise puisque l'Office n'a ainsi pas réellement de

301. Cette piste de réflexion apparaît également pertinente à la lumière des études dans le domaine des services d'investissement présentées à la sous-section 4.2 intitulée *L'absence de surveillance et de contrôle des firmes de professionnels* qui reconnaissent les effets potentiellement néfastes d'une culture d'entreprise déficiente sur la protection des épargnants. Pour alimenter les réflexions au sujet de l'éthique organisationnelle et la culture d'entreprise de manière générale, voir notamment : Robert CAMPBELL et Alan KITSON, *The Ethical Organisation*, 2^e éd., New York, Palgrave Macmillan, 2008 ; Yves BOISVERT (dir.), *L'intervention en éthique organisationnelle : théorie et pratique*, Montréal, Liber, 2007 ; Luc BÉGIN (dir.), *L'éthique au travail*, Montréal, Liber, 2009 ; Joanne MARTIN et Caren SIEHL, « Organizational Culture and Counterculture : An Uneasy Symbiosis », *Organizational Dynamics*, vol. 12, n° 2, 1983, p. 52 ; Joanne MARTIN, *Cultures in Organizations. Three Perspectives*, New York, Oxford University Press, 1992 ; J. Steven OTT, *The Organizational Culture Perspective*, Pacific Grove, Brooks/Cole, 1989.

conseil d'administration, mais plutôt un comité de direction assimilable à une direction générale³⁰². Suivant les règles de bonne gouvernance, nous prétendons qu'il y aurait lieu de se questionner sur cette structure dans son ensemble et de possiblement revoir cette dernière afin d'assurer une meilleure image dans la sphère publique de cet organisme et de permettre une surveillance accrue des ordres professionnels dans l'accomplissement de leur mission³⁰³.

4.2 L'absence de surveillance et de contrôle des firmes de professionnels

Depuis la réforme des années 70 et comme l'a souligné explicitement la commission Charbonneau dans son rapport, le système professionnel québécois ne prévoit pas de mesures de surveillance et de contrôle des entreprises de services professionnels. C'est là un enjeu de taille pour lequel les changements apportés au cours des dernières décennies à l'encadrement juridique des ordres professionnels n'ont pas offert de solution ; dans certains cas, ils sont même venus accentuer le problème³⁰⁴. En raison des enjeux contemporains au regard de la gouvernance et de la conformité au sein des entreprises ainsi que de la réalité économique liée à plusieurs services professionnels, nous jugeons pertinent de procéder à un examen détaillé de cette faiblesse.

Plus particulièrement, nous présentons dans les lignes qui suivent ladite faiblesse du système professionnel québécois, nous offrons une réflexion sur ses répercussions possibles au regard de la mission de protection du public des ordres professionnels et nous proposons des pistes de solution pour corriger la situation.

4.2.1 L'encadrement actuel des entreprises de services professionnels

Le portrait de l'encadrement juridique des ordres professionnels et de son évolution des années 70 jusqu'à aujourd'hui met en relief l'absence de pouvoirs de ces organismes envers les entreprises de services professionnels et leurs dirigeants³⁰⁵. D'abord, malgré la reconnaissance de la possibilité pour les professionnels d'exercer au sein d'entreprises de services professionnels et l'ajout d'options à cet égard au courant des années 2000

302. Voir l'Étude détaillée (projet de loi n° 98, 15 février 2017), préc., note 217, étude de l'article premier du projet de loi, 17h50-18h.

303. *Id.* : voir une réflexion du député Jolin-Barrette à ce sujet.

304. Pensons notamment à l'ouverture en 2001 de l'offre de services par les professionnels au sein de sociétés en nom collectif à responsabilité limitée ou de sociétés par actions qui avait pour objet de faciliter cette forme de pratique. Voir *supra*, notes 136 et suiv.

305. Pour le sens donné au terme « dirigeant » dans notre article, voir *infra*, note 338.

pour tenir compte de la réalité du marché dans lequel évoluent les professionnels, le *Code des professions* ne prévoit pas de pouvoirs de contrôle ou de surveillance pour les ordres professionnels envers les entreprises de services professionnels au regard des compétences (permis d'exercice, inspection professionnelle, formation continue). Certes, il convient de rappeler la mise en place d'un processus d'engagement des firmes de professionnels par divers ordres professionnels, dont le Barreau, à la suite de la réforme de 2001, par lequel ces entreprises s'engagent à offrir un milieu de pratique permettant, pour les professionnels qui y travaillent, le respect de la réglementation en place³⁰⁶. Ce système se révèle cependant peu contraignant et n'implique aucune réelle vérification ; il ne peut ainsi être assimilé à l'exigence d'un permis d'exercice en bonne et due forme par les entreprises ou leurs dirigeants.

Plus largement, outre l'absence d'inscription pour les entreprises de services professionnels, nous remarquons le défaut de mesures coercitives permettant de procéder à une inspection professionnelle de leurs activités globales ou encore de leur imposer la supervision de la formation continue des professionnels exerçant au sein de ces entreprises. Dans l'ensemble, les ordres professionnels ne détiennent donc pas les outils pour évaluer *a priori* et assurer le maintien soutenu des « compétences » de ces entreprises ou plus globalement de leur capacité à agir dans l'industrie des services professionnels (viabilité financière, fonctionnement interne, système de conformité, etc.) sans mettre en péril la protection du public.

Suivant cet ordre d'idées, le *Code des professions* ne prévoit pas de réels pouvoirs de contrôle ou de surveillance pour les ordres professionnels envers les entreprises de services professionnels au regard de leur comportement (normes de conduite, processus et sanctions disciplinaires). Tout au mieux contient-il des dispositions interdisant à quiconque, y compris les entreprises de services professionnels et leurs dirigeants, d'aider ou d'encourager un professionnel à contrevenir aux normes qui lui sont applicables³⁰⁷. Or, les manquements à ces dernières ne sont pas sanctionnés dans le processus disciplinaire établi au sein des ordres professionnels, mais plutôt par le dépôt d'accusation de nature pénale par les ordres. À cet égard, un examen sommaire de la jurisprudence laisse paraître que cette option est très peu utilisée par les ordres professionnels³⁰⁸.

306. Voir *supra*, notes 139 et 176.

307. Voir *supra*, notes 212 et 267.

308. À cet égard, nous avons répertorié une seule décision dans la jurisprudence imposant une condamnation en vertu de l'article 187.18 du *Code des professions* : voir l'affaire *Ordre professionnel de la physiothérapie du Québec c. Aubin*, 2013 QCCQ 1242. Il est de même pour l'application de l'article 188.2.1 : voir l'affaire *Ordre des chimistes du*

Dans l'ensemble, ces mesures ne permettent pas d'assurer la surveillance et le contrôle de la conduite des entreprises de services professionnels et de leurs dirigeants.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, cette faiblesse trouve écho dans les observations de la commission Charbonneau, bien que celles-ci portent principalement sur les ordres professionnels et les firmes de professionnels dans le milieu de la construction³⁰⁹. Dans ce contexte, les commissaires soulignent les lacunes au regard du contrôle de la conduite de ces entreprises et de leurs dirigeants :

Par ailleurs, le syndic de l'Ordre n'a juridiction qu'à l'égard des professionnels. Il ne peut intervenir auprès d'une firme même lorsque celle-ci, par le biais de ses plus hauts dirigeants, encourage les professionnels à adopter des pratiques déviantes. Or, les ingénieurs exercent souvent leur profession au sein de sociétés par actions ou en nom collectif et la firme dans laquelle ils travaillent peut exercer une grande influence sur leur comportement. Le Québec est «la seule juridiction au Canada à ne pas permettre à un ordre d'imposer des sanctions disciplinaires à une société offrant des services professionnels en ingénierie»³¹⁰.

Soulignons que ces préoccupations de la commission Charbonneau n'ont pas été prises en considération dans le projet de loi n° 98, comme le rappelait récemment le Comité public de suivi sur les recommandations de la commission Charbonneau³¹¹.

Québec c. Amram, 2017 QCCQ 14475. Mentionnons que cette décision est portée en appel (autorisation d'appel: *Laboratoires CDL inc. c. Ordre des chimistes du Québec*, 2019 QCCA 44) et qu'elle ne vise pas les dirigeants d'une firme de professionnels, mais ceux d'une entreprise privée pour qui travaillent des professionnels, soit une compagnie privée exploitant un laboratoire de biologie médicale employant un chimiste.

309. Rapport de la commission Charbonneau, t. 3, préc., note 219, p. 63 et 138. Cette faiblesse est aussi mise en évidence par les journalistes dans la dernière décennie. Voir notamment: Pierre-André NORMANDIN, «Collusion: Michel Lalonde, le chef d'orchestre», *La Presse*, 25 janvier 2013, [En ligne], [www.lapresse.ca/actualites/dossiers/commission-charbonneau/201301/24/01-4614873-collusion-michel-lalonde-le-chef-dorchestre.php] (5 mars 2019); Brian MYLES, «Le financement illégal "était dans les mœurs"», *Le Devoir*, 11 juin 2014, [En ligne], [www.ledevoir.com/societe/410620/commission-charbonneau-le-financement-illegal-etait-dans-les-moeurs] (5 mars 2019).

310. Rapport de la commission Charbonneau, t. 3, préc., note 219, p. 63 (l'italique est de nous); voir aussi ce rapport à la page 138 où l'on constate que, «[d]ans l'état actuel des choses, un ordre professionnel n'est pas autorisé à intervenir auprès d'une firme, même lorsque celle-ci, par les gestes de ses plus hauts dirigeants ou propriétaires, encourage les professionnels à adopter des pratiques déviantes. Le syndic de l'ordre ne peut que sanctionner les professionnels».

311. Voir COMITÉ PUBLIC DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION CHARBONNEAU, *Rapport 2018*, p. 4. Mentionnons que, dans la foulée de cette commission, l'Ordre des ingénieurs a soulevé la possibilité d'instaurer des programmes d'encadrement volontaire pour les firmes d'ingénieurs. Comme l'indiquait le président de cet ordre lors du lancement de ladite initiative, cette dernière devait permettre à l'Ordre de

En définitive, notre examen de l'évolution de l'encadrement juridique des ordres professionnels, de pair avec les constats de la commission Charbonneau et leur suivi, permet de conclure que, dans l'état actuel des choses, les ordres professionnels ne peuvent réellement exercer de surveillance ou de contrôle auprès des firmes de professionnels.

4.2.2 Un enjeu de protection du public

L'absence de pouvoirs des ordres professionnels envers les entreprises de services professionnels et leurs dirigeants constitue une lacune importante au regard de la protection du public dans le système professionnel québécois, et ce, en raison principalement de l'influence potentiellement néfaste de ces entreprises et de leurs dirigeants sur le comportement des professionnels.

Une telle influence est notamment reconnue par la commission Charbonneau qui, en ce sens, mentionne dans son rapport que « [c]e manque d'encadrement pose problème, puisque la Commission a observé que des firmes de professionnels en ingénierie, ou leurs dirigeants, ont participé ou encouragé la participation à des activités déviantes³¹² ». Plus largement, les commissaires considèrent ainsi que, « [q]ue ce soit dans le secteur du génie ou dans d'autres domaines professionnels liés à l'industrie de la construction, [...] un meilleur encadrement des firmes de professionnels pourrait permettre de s'assurer que les professionnels œuvrent dans un environnement propice à la pratique de leur profession³¹³ ». En outre, soulignons que l'Ordre des ingénieurs du Québec reconnaît lui-même que « l'encadrement des firmes de génie permettrait de favoriser le comportement éthique non seulement du professionnel, mais aussi de ses supérieurs, des dirigeants

faire « une analyse des codes d'éthique des firmes de génie-conseil et des audits de la pratique professionnelle, de l'octroi et de la gestion de contrats et du développement d'affaires (c'est-à-dire les démarches pour l'obtention de contrats) ainsi que du lobbying et des appels d'offres ». Voir Pierre SAINT-ARNAUD, « L'Ordre des ingénieurs propose un programme d'encadrement des firmes », *La Presse*, 28 mai 2013, [En ligne], [www.lapresse.ca/actualites/dossiers/commission-charbonneau/201305/28/01-4655233-lordre-des-ingenieurs-propose-un-programme-dencadrement-des-firmes.php] (15 juin 2019). Voir également Daniel LEBEL, « Ordre des ingénieurs du Québec : *Construire pour l'avenir* », Montréal, 2013, [En ligne], [www.oiq.qc.ca/Documents/DCAP/Allocution-audit-genie-conseil-28-mai-2013.pdf] (15 juin 2019). Ces programmes auraient pu constituer un pas dans la bonne direction, sans toutefois avoir la portée d'un encadrement juridique codifié, mais leur mise en place a été abandonnée peu de temps après leur annonce.

312. Rapport de la commission Charbonneau, t. 3, préc., note 219, p. 63 : voir aussi à la page 138.

313. *Id.*, p. 139.

de la société et des autres employés, qui ne sont pas nécessairement des professionnels eux-mêmes³¹⁴ ».

Des études menées dans le secteur des services d'investissement (courtage en placement, courtage en épargne collective, planification financière) viennent appuyer et compléter les constats de la commission Charbonneau. Nous jugeons pertinent de recourir à ces études et de les appliquer par analogie au domaine des services professionnels pour alimenter nos réflexions puisque, comme le reconnaissent la doctrine et la jurisprudence, la prestation des services d'investissement et celle des services professionnels présentent plusieurs similitudes³¹⁵. À cet égard, les auteurs et les tribunaux assimilent souvent les rapports entre l'épargnant et les prestataires de services d'investissement à ceux qui existent entre un praticien et son client dans une relation professionnelle, comme celle entre un médecin et son patient³¹⁶. De plus, la réglementation dans ces deux secteurs repose sur des objectifs analogues de protection, l'une se fondant sur l'objectif de protection des épargnants et l'autre, sur celui de protection du public³¹⁷.

314. *Id.*, p. 138.

315. Raymonde CRÊTE, Marc LACOURSIÈRE et Cinthia DUCLOS, «La rationalité du particularisme juridique des rapports de confiance dans les services de placement», dans Raymonde CRÊTE et autres (dir.), *Courtiers et conseillers financiers. Encadrement des services de placement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, p. 229, aux pages 252 et suiv.

316. Ces similitudes ont été maintes fois reconnues par les tribunaux et la doctrine. Pour les tribunaux, voir notamment : *Laflamme c. Prudential-Bache Commodities Canada Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 638, 2000 CSC 26, par. 31 et 54; *Laflamme c. Prudential Bache Commodities Canada Ltd.*, [1996] R.J.Q. 2694 (C.S.), par. 61-63; *Markarian c. Marchés mondiaux CIBC inc.*, 2006 QCCS 3314, par. 479. Pour la doctrine, voir en particulier : R. CRÊTE, M. LACOURSIÈRE et C. DUCLOS, préc., note 315, aux pages 252 et suiv.; Raymond D. LEMOYNE et Georges R. THIBAudeau, «La responsabilité du courtier en valeurs mobilières au Québec», (1991) 51 *R. du B.* 503, 520.

317. L'objectif de protection des épargnants consiste à minimiser les risques de préjudice (pertes financières et autres) pour ces derniers et, par conséquent, à prévenir des manquements professionnels de la part des prestataires de services d'investissement. Voir notamment : Jean-François GUIMOND, «Mémoire sur la protection des épargnants au Québec», publié dans le contexte d'un mandat d'initiative de la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec, 23 janvier 2006, p. 1-3 et 12; Martin CÔTÉ, *Les mécanismes d'indemnisation des consommateurs dans l'industrie des services financiers au Québec*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2015, p. 64 et suiv.; Jérôme PARADIS, *La rémunération des acteurs de l'industrie de l'épargne collective au regard de la protection des épargnants*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2015, p. 50 et suiv.; Cinthia DUCLOS, *La protection des épargnants dans les services d'investissement : une étude des facteurs d'influence de nature organisationnelle des manquements professionnels à la lumière de l'étiologie des accidents*, thèse de doctorat, Québec, Faculté de droit, Université Laval, 2019, chap. 1, sous-section 2.2.

Dans ces études, des chercheurs distinguent deux volets clés quant à la prestation de ces services et, par conséquent, relativement à la protection des épargnants, soit le volet individuel et le volet organisationnel. Le premier comprend l'offre directe de services aux épargnants principalement par les personnes physiques qualifiées, communément désignées « conseillers financiers » ou « professionnels des services d'investissement³¹⁸ » (ces personnes exercent des fonctions de conseil en placement, de gestion de patrimoine, de négociation de titres), alors que le second volet englobe les activités qui façonnent ou conditionnent la prestation de ces services au sein des entreprises, notamment les activités de direction, de gestion et de surveillance des dirigeants (comme les administrateurs, les hauts dirigeants, les dirigeants intermédiaires, les surveillants)³¹⁹.

Dans ce contexte, au-delà des enjeux liés à la prestation de ces services en soi, les chercheurs montrent l'importance des facteurs de nature organisationnelle, c'est-à-dire ceux qui ont trait aux activités de direction, de gestion et de surveillance de l'entreprise, au regard de protection des épargnants³²⁰. Précisément, ils mettent en relief l'influence néfaste sur la commission de manquements professionnels (soit actes négligents, abusifs ou frauduleux) par les personnes physiques qualifiées d'une culture organisationnelle déficiente, de la prise de décision douteuse par le sommet stratégique (administrateurs et haute direction) et, plus largement, d'un environnement organisationnel centré sur les profits plutôt que sur les intérêts des épargnants dans ces entreprises³²¹.

318. Bien qu'utilisés dans le langage courant, ces termes ne sont toutefois pas appropriés au regard de la réglementation (voir notamment *Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites*, RLRQ, c. V-1.1, r. 10, art. 2). Sur le plan légal, ces personnes physiques qualifiées sont principalement des représentants de courtiers en placement, des représentants de courtiers en épargne collective et des planificateurs financiers.

319. Pour plus de détails sur le sens donné au terme « dirigeant » dans cet article, voir les explications et les références à la note 338. Pour cette division en deux volets, voir aussi C. DUCLOS, préc., note 317, introduction; Raymonde CRÊTE, « La difficile cohabitation des impératifs économiques des gestionnaires de patrimoine et des intérêts des épargnants », dans *Les conflits d'intérêts*, Paris, Dalloz, 2012, p. 153; Raymonde CRÊTE et Cinthia DUCLOS, « Mémoire présenté à la Commission des finances publiques concernant le Projet de loi n° 141 – *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières* », Québec, Groupe de recherche en droit des services financiers, Faculté de droit, Université Laval, 18 janvier 2018.

320. Voir notamment: C. DUCLOS, préc., note 317; Geneviève BRISSON et autres, *La réglementation des activités de conseil en placement. Le point de vue des professionnels*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 79-83, 122 et 123, 136; R. CRÊTE, M. LACOURSIÈRE et C. DUCLOS, préc., note 315, aux pages 264-273.

321. G. BRISSON et autres, préc., note 320, p. 79-83, 122, 123, 136 et 137.

Dans ces études, au-delà des entreprises, les chercheurs prêtent attention particulièrement au rôle des dirigeants par rapport à la protection des épargnants. Les chercheurs soulignent notamment à cet égard que les dirigeants sont les principaux architectes de l'environnement organisationnel et qu'ils constituent des modèles à suivre pour le personnel. Par conséquent, les chercheurs reconnaissent que les dirigeants peuvent influencer de plusieurs manières le comportement des personnes physiques qualifiées offrant les services aux épargnants³²². Par exemple, l'une des récentes études en la matière démontre que les décisions des dirigeants au sein des entreprises de services d'investissement qui établissent un mode de rémunération à commission pour les personnes physiques qualifiées, soit une rémunération qui s'accumule en raison, en particulier, des transactions faites dans le portefeuille de l'épargnant au moment de l'achat et la vente de titres, peuvent exercer une pression induite sur ces personnes et les inciter à favoriser leurs intérêts financiers et ceux de l'entreprise au détriment de ceux des épargnants³²³. Il en est de même des mauvaises décisions des dirigeants qui engendrent une diminution des ressources accordées au système de surveillance à l'intérieur des entreprises ; ces décisions peuvent générer un sentiment d'impunité auprès des personnes physiques qualifiées et ainsi ne pas décourager, voire promouvoir, l'adoption par celles-ci d'une conduite « non professionnelle³²⁴ ». De telles décisions peuvent également nuire au comportement des surveillants au sein de ces entreprises — soit des individus qui sont responsables de ce système et qui doivent, par conséquent, vérifier la conformité des actes des personnes physiques qualifiées à la réglementation applicable — et favoriser la complaisance ou l'aveuglement volontaire de ceux-ci par rapport aux actes illégaux ou non éthiques commis dans l'entreprise³²⁵.

En somme, des recherches dans ce secteur établissent que les entreprises de services d'investissement et leurs dirigeants, en leur qualité respective d'employeurs et de superviseurs des personnes qualifiées, peuvent jouer un rôle crucial dans la protection des épargnants³²⁶. Appliquées par analogie aux services professionnels, ces études abondent ainsi dans le même sens que les observations de la commission Charbonneau

322. Voir notamment : C. DUCLOS, préc., note 317, chap. 5, sous-section 1.1 ; R. CRÊTE, préc., note 319, à la page 166. Voir également G. BRISSON et autres, préc., note 320, p. 44-46, 79-84 et 112-123.

323. Voir notamment C. DUCLOS, préc., note 317, chap. 5, sous-section 1.2.

324. *Id.*, chap. 5, sous-section 2.2.

325. *Id.*, chap. 5, sous-section 2.1.

326. *Id.* Voir aussi R. CRÊTE, préc., note 319, à la page 166.

quant au rôle des firmes de professionnels et de leurs dirigeants au regard de la conduite des membres de leur personnel et de la protection du public.

4.2.3 Les pistes de solution

Comme nous l'avons spécifié plus haut, le projet de loi n° 98 ne propose pas de changements en vue d'octroyer des pouvoirs de surveillance et de contrôle aux ordres professionnels par rapport aux firmes de professionnels. Toutefois, la ministre de la Justice de l'époque a indiqué, lors de la présentation du projet de loi n° 98 en 2017, que cet enjeu sera éventuellement considéré par le gouvernement³²⁷. Dans ce contexte, nous jugeons opportun de proposer ici des pistes de solution en vue de corriger cette lacune et d'outiller le gouvernement pour qu'il agisse avec célérité dans ce dossier.

À cet égard, soulignons d'abord que la commission Charbonneau recommande, dans son rapport, « [d]e modifier le *Code des professions du Québec* pour que les firmes de professionnels liées au domaine de la construction soient assujetties au pouvoir d'encadrement des ordres professionnels dans leur secteur d'activité³²⁸ ». Par exemple, elle fait ressortir l'encadrement mis en place dans d'autres provinces et pays :

Le Québec fait actuellement bande à part en matière d'encadrement des firmes offrant des services professionnels de génie. Presque toutes les autres provinces canadiennes ainsi que 35 États américains exigent en effet un certificat d'autorisation pour les firmes de génie-conseil. L'encadrement de ces firmes s'effectue au moyen de cinq leviers : (1) l'enregistrement obligatoire ; (2) l'émission de licences conditionnelles au respect de certaines règles ; (3) l'obligation de transmettre certaines informations ; (4) la mise en place de systèmes de conformité (dont la possibilité d'audits par l'ordre professionnel) ; (5) l'imposition de sanctions³²⁹.

À la lumière de ces exemples, les commissaires suggèrent ainsi d'étendre le pouvoir de surveillance et de contrôle de l'Ordre des ingénieurs (et des autres ordres liés à l'industrie de la construction) aux entreprises³³⁰. Suivant le portrait tracé dans notre article et les études sur les

327. Étude détaillée (projet de loi n° 98, 15 février 2017), préc., note 217, remarques préliminaires, 16h-16h10. Voir aussi une ouverture à ce sujet par le président de l'Office des professions, dans M. LYAN, préc., note 289.

328. Rapport de la commission Charbonneau, t. 3, préc., note 219, p. 139.

329. *Id.*

330. *Id.*, p. 138 et 139. Mentionnons que des auteurs et des intervenants du système professionnel reconnaissent que ces enjeux sont pertinents : voir notamment Bernard SYNNOTT et Sylvie CHAMPAGNE, « La nouvelle gouvernance du Barreau du Québec », dans S.F.C.B.Q., vol. 399, *Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire* (2015), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 79, aux pages 81 et suiv.

services financiers présentées précédemment, nous proposons d'étendre cette recommandation à l'ensemble des ordres professionnels au Québec.

En appui à cette suggestion, signalons que, dans les études sur les services d'investissement mentionnées antérieurement, les chercheurs recommandent la mise en place d'un encadrement déontologique et disciplinaire (permis d'exercice, normes de conduite, sanctions, etc.) pour tous les acteurs jouant un rôle dans la protection des épargnants, y compris les entreprises de services d'investissement, leurs dirigeants et les personnes qualifiées offrant les services aux épargnants, le tout afin de mieux assurer cette protection³³¹.

En particulier, les chercheurs reconnaissent que l'inscription des entreprises permet notamment d'évaluer leur capacité à exécuter leurs obligations en vertu de la législation, de préciser les activités qu'elles exercent, de fournir un cadre aux obligations des personnes physiques inscrites ainsi que de vérifier leur viabilité financière, évaluation qui a globalement pour objet de garantir une meilleure protection des épargnants³³². De même, ils soulignent qu'une réglementation mettant en place des normes en matière de gouvernance, de conformité et d'éthique dans la direction et la gestion des entreprises de services d'investissement peut avoir des effets bénéfiques sur la prévention des manquements professionnels au sein de ces dernières³³³.

Dans leurs études, les chercheurs n'affirment pas seulement l'importance d'imposer un encadrement strict aux entreprises de services d'investissement, mais ils étendent également cette recommandation aux dirigeants, y compris les administrateurs, les hauts dirigeants et l'ensemble des personnes qui y exercent des activités de gestion, de direction et de surveillance³³⁴. Ainsi, on reconnaît qu'un contrôle des compétences et du

331. Voir notamment C. DUCLOS, préc., note 317, conclusion générale.

332. Raymonde CRÊTE et Cinthia DUCLOS, «Le portrait des prestataires de services de placement», dans R. CRÊTE et autres (dir.), préc., note 315, p. 45, aux pages 69 et 70.

333. Voir notamment : C. DUCLOS, préc., note 317, chap. 6 et conclusion générale; Raymonde CRÊTE, Martin CÔTÉ et Cinthia DUCLOS, avec la collab. de Marie-Josée NORMAND-HEISLER, «Un devoir légal, uniforme et modulable d'agir au mieux des intérêts du client de détail», mémoire préparé dans le cadre de la consultation 33-403 – *Normes de conduite des conseillers et des courtiers – Opportunité d'introduire dans l'activité de conseil un devoir légal d'agir au mieux des intérêts du client de détail*, Québec, Faculté de droit, Université Laval, 18 mars 2013, p. 35 et suiv.; R. CRÊTE et C. DUCLOS, préc., note 319, p. 28-31.

334. Voir notamment : C. DUCLOS, préc., note 317, chap. 6; Raymonde CRÊTE, Cinthia DUCLOS et Frédéric BLOUIN, «Les courtiers en épargne collective, leurs dirigeants et leurs représentants sont-ils à l'abri de sanctions disciplinaires au Québec?», (2012) 42 *R.G.D.* 267, par. 212 et suiv.

comportement doit être mis en place pour tous les membres de la direction qui occupent un poste clé dans ces entreprises concernant la direction, la gestion et la surveillance, et non uniquement pour quelques-uns, comme c'est le cas actuellement dans ce secteur³³⁵. On suggère que la mise en place d'un tel contrôle pourrait notamment assurer une meilleure formation des dirigeants ainsi qu'avoir un effet pédagogique et sensibilisateur auprès de ceux-ci en leur précisant les balises à suivre dans l'exercice de leurs fonctions et, plus largement, en envoyant un message clair quant à l'importance de la protection des épargnants³³⁶.

Sur la base de ces études et des recommandations de la commission Charbonneau, nous proposons ainsi comme piste de solution la codification, pour l'ensemble des ordres professionnels au Québec, d'un pouvoir de surveillance et de contrôle envers les entreprises de services professionnels. À cette fin, nous soumettons que le cadre juridique entourant la prestation des services d'investissement au Québec pourrait, comme les exemples des autres provinces et pays mentionnés par la commission Charbonneau, constituer une source d'inspiration. Il en est ainsi puisque, dans ce secteur d'activité, tant les entreprises que les personnes physiques offrant des services d'investissement aux épargnants sont soumises à un processus d'inscription (permis), à des inspections, à des normes de conduite de même qu'à un processus d'enquête, de dépôt de plainte et d'imposition de sanctions, analogues au processus disciplinaire mis en place par les ordres professionnels³³⁷.

De plus, considérant l'encadrement juridique de la prestation des services d'investissement et les études dans ce secteur³³⁸, nous proposons

335. *Id.* Voir aussi *infra*, notes 337 et 338.

336. Voir notamment C. DUCLOS, préc., note 317, chap. 6 et conclusion générale.

337. R. CRÊTE, M. LACOURSIÈRE et C. DUCLOS, préc., note 315, aux pages 264 et suiv.; R. CRÊTE, C. DUCLOS et F. BLOUIN, préc., note 334, par. 48 et suiv.

338. *Id.* Dans cet encadrement, seulement certains dirigeants de ces entreprises y sont soumis. Les dirigeants visés sont généralement le « chef de la conformité » et la « personne désignée responsable ». Voir le *Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites*, préc., note 318, art. 2 et 5. De manière générale, aux fins de notre article, les termes « dirigeant » ou « membres de la direction » incluent les membres du conseil d'administration (administrateurs), les hauts dirigeants (chef de la direction, vice-présidents aux ventes, aux finances, à l'exploitation, etc.) et les autres personnes qui occupent un poste leur conférant un pouvoir important sur les activités quotidiennes ainsi que sur la surveillance et le contrôle de l'entreprise et de son personnel. Au soutien de cette définition, voir notamment: *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, L.R.C. 1985, c. C-44, art. 2; *Loi sur les sociétés par actions*, RLRQ, c. S-31.1, art. 2; Hubert REID,

que, au même titre que les entreprises et les professionnels, tous les dirigeants des entreprises de services professionnels soient :

- 1) contraints de s'inscrire auprès de l'ordre professionnel visé pour obtenir le droit d'agir à ce titre ;
- 2) soumis à des règles de conduite adaptées à leurs fonctions (celles de direction, de gestion et de surveillance des activités d'une entreprise de services professionnels) ;
- 3) soumis au processus disciplinaire (y compris le processus d'enquête et d'audition de même que l'imposition de sanctions) mis en place par les ordres professionnels en cas de manquement à ces normes.

En d'autres termes, nous souhaitons soumettre au contrôle des ordres professionnels l'ensemble des personnes au cœur de la gestion, de la direction et de la surveillance des activités des entreprises de services professionnels.

En définitive, nous proposons comme piste de solution pour améliorer la protection du public d'assujettir tous les acteurs clés de la prestation des services professionnels (volets individuel et organisationnel), y compris les entreprises de services professionnels et leurs dirigeants ainsi que les professionnels, au régime d'autoréglementation contrôlée sur lequel repose le système professionnel québécois. Certes, la mise en œuvre d'une telle proposition pourra nécessiter des changements au sein même des ordres professionnels, notamment en matière de représentativité des firmes et de leurs dirigeants dans leurs instances internes (conseil d'administration, comité de discipline, etc.). À cette fin, nous suggérons de prendre exemple sur la composition et le fonctionnement des organismes d'autoréglementation du domaine des services d'investissement³³⁹.

Conclusion

Notre article avait pour objet d'étudier le système professionnel québécois en nous appuyant sur son objectif de protection du public afin de mieux comprendre la raison d'être des mesures qui le composent et de cibler ses faiblesses, le cas échéant. Nous désirions ainsi contribuer à l'avancement des connaissances et alimenter les réflexions dans ce secteur.

Dictionnaire de droit québécois et canadien, 4^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2010, p. 204 ; Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, 8^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 2007, p. 128, 312 et 313.

339. Pour une description de ces organismes, voir notamment Cinthia DUCLOS, avec la collab. de Raymonde CRÊTE et Audrey LÉTOURNEAU, « Les autorités d'encadrement », dans R. CRÊTE et autres (dir.), préc., note 315, p. 117, aux pages 129 et suiv.

Plus précisément, nous voulions scruter attentivement l'encadrement des ordres professionnels ayant pour fonction de contrôler l'exercice des professions au Québec sous l'angle de la protection du public. Nous avons ainsi entrepris un examen historique, des années 50 jusqu'à aujourd'hui, des mesures de contrôle imposées aux ordres professionnels quant à leur mission, à leur fonctionnement interne (gouvernance et surveillance des membres) et à leurs pouvoirs ainsi que des mesures prévues pour assurer la surveillance des ordres eux-mêmes dans l'exercice de leurs fonctions. En ce sens, nous avons d'abord considéré les origines du système professionnel québécois, soit les éléments ayant mené à la réforme majeure des années 70. Ensuite, nous avons présenté les principales composantes du système touchant l'encadrement des ordres professionnels et son évolution à compter de la réforme des années 70 jusqu'à la période précédant l'entrée en vigueur des modifications apportées par le projet de loi n° 98, sanctionné en juin 2017. Puis nous avons dirigé notre attention vers ce projet de loi et les principaux changements apportés à la gouvernance du système professionnel, plus particulièrement à l'encadrement des ordres professionnels qui en découlent. Finalement, nous avons fait ressortir des lacunes de l'encadrement actuel au regard de la protection du public et avons envisagé de manière spécifique l'une d'entre elles, soit l'absence de pouvoirs des ordres professionnels pour assurer un contrôle des entreprises de services professionnels. Dans ce contexte, nous avons également exposé des pistes de solution en vue de corriger ou d'atténuer ces faiblesses.

À la suite de notre démarche, nous observons que notre présentation des jalons historiques et de l'évolution du système professionnel, plus particulièrement de l'encadrement juridique des ordres professionnels, corrobore l'une de nos remarques initiales voulant que l'objectif de protection du public occupe une place prédominante dans ce système. Cette reconnaissance ressort, entre autres éléments, des observations et des recommandations de la commission Castonguay-Nepveu, de la nature des principaux changements apportés au système professionnel lors de la réforme des années 70 (y compris l'implantation d'un nouveau partage des pouvoirs entre les ordres et l'État pour assurer l'encadrement des professionnels proposé par la réforme, la création de l'Office des professions et l'imposition d'une mission unique de protection du public aux ordres professionnels) ainsi que de l'évolution relativement limitée, mais constante, des composantes de l'encadrement des ordres professionnels depuis cette réforme.

Sur ce dernier point, le portrait complet et actuel de l'encadrement juridique des ordres professionnels tracé dans notre article permet de constater que, à compter de la réforme des années 70 jusqu'à aujourd'hui,

les changements apportés à cet encadrement englobent principalement deux aspects :

- 1) la mise en place progressive de règles de bonne gouvernance pour les organismes, y compris les ordres professionnels et, dans une moindre mesure, l'Office des professions, afin d'assurer leur bon fonctionnement, la poursuite de leur mission et leur intégrité ;
- 2) un accroissement des pouvoirs des organismes, en particulier l'Office des professions (envers les ordres) et les ordres professionnels (envers les professionnels) afin d'ultimement garantir un meilleur contrôle de l'exercice de la profession par les professionnels.

À vrai dire, nous remarquons que, au fil des années, le législateur a adopté des mesures en vue de «professionnaliser» et de mieux outiller les organismes qui ont la responsabilité d'assurer la protection du public.

Enfin, notre constat rejoint la principale piste de solution présentée dans notre article pour corriger certaines faiblesses toujours présentes dans le système professionnel québécois, soit la professionnalisation de l'encadrement juridique de tous les acteurs engagés dans la prestation des services professionnels (y compris les entreprises de services professionnels, les dirigeants et les professionnels). Nous proposons ainsi l'imposition d'un contrôle des compétences et du comportement adapté à chacun de ces groupes d'acteurs, et non seulement aux professionnels, à l'instar de l'encadrement mis en place dans le secteur des services d'investissement. Dans le prolongement des efforts déployés depuis les années 70 pour améliorer la protection du public, nous considérons que notre proposition constitue la prochaine étape logique et nécessaire pour moderniser ce secteur et invitons le gouvernement à en faire le cœur des réflexions entourant la prochaine réforme du système professionnel québécois.