

OFFICE DES PROFESSIONS DU QUÉBEC

AVIS AU GOUVERNEMENT SUR L'OPPORTUNITÉ
DE PERMETTRE OU D'INTERDIRE LE CUMUL
DE CERTAINS POSTES, NOTAMMENT CELUI
DE PRÉSIDENT ET DE SECRÉTAIRE,
DANS LES ORDRES PROFESSIONNELS

QUÉBEC, MAI 1995

TABLE DES MATIÈRES

1. PRÉSENTATION.....	1
2. ÉTAT DE SITUATION.....	2
3. ANALYSE DE LA LÉGISLATION ACTUELLE.....	3
3.1 Président du comité de discipline.....	3
3.2 Syndic.....	3
3.3 Membre du comité de discipline.....	4
4. CUMULS DE POSTES QUI SERAIENT À INTERDIRE.....	6
4.1 Membre du Bureau et secrétaire de l'ordre.....	6
4.2 Membre du Bureau et employé de l'ordre.....	7
5. LIGNES DIRECTRICES PROPOSÉES.....	8
5.1 Syndic.....	8
5.2 Membre du comité de discipline.....	8
5.3 Membre du Bureau.....	8
5.4 Conflits d'intérêts découlant de circonstances particulières.....	9
6. CONCLUSION.....	10
7. RECOMMANDATIONS.....	11

1. PRÉSENTATION

Au mois d'août 1993, le Conseil des ministres a demandé à l'Office des professions du Québec un avis sur l'opportunité de permettre ou d'empêcher le cumul de certains postes au sein des ordres professionnels.

Avant de préparer cet avis, l'Office, sur la base d'une première analyse, a demandé au Conseil interprofessionnel du Québec de s'associer à cette réflexion. Un comité conjoint fut alors mis sur pied afin d'identifier les postes ou situations susceptibles d'être considérés comme «incompatibles» et les situations «à éviter» mais dans lesquelles la décision finale appartient à chaque ordre professionnel. Aussi, avant que le comité ne complète son rapport, il a jugé nécessaire de consulter tous les ordres afin de connaître leurs opinions sur ces délicates questions.

Il convient de souligner que les recommandations sont destinées non pas à corriger une situation d'ensemble qui aurait été de nature à nuire à la protection du public, mais à faire en sorte que s'améliore la crédibilité des ordres professionnels auprès du public. Celle-ci est essentielle au succès de la mission qui est dévolue aux ordres. Les recommandations doivent aussi permettre une souplesse suffisante pour tenir compte de la situation particulière de chaque ordre et de l'autonomie qui leur sert à garantir leur efficacité.

2. ÉTAT DE SITUATION

Dans leur rapport annuel 1992-1993, trente-cinq (35) ordres professionnels mentionnent au moins un cas de cumul de postes. Le tableau suivant présente ces cumuls, en les distinguant de façon non récurrente selon qu'ils concernent les postes de président, de syndic, de secrétaire de l'ordre et de secrétaire du comité de discipline.

Poste considéré	Poste cumulé	Nombre de cas
président	secrétaire de l'ordre	1
président	directeur général	2
syndic	procureur, directeur général ou secrétaire de l'ordre	6
secrétaire de l'ordre	directeur général	27
secrétaire du comité de discipline	secrétaire du comité des admissions, greffier du comité de conciliation et d'arbitrage des comptes, conseiller juridique, directeur général ou autres	15

3. ANALYSE DE LA LÉGISLATION ACTUELLE

Comme toute structure créée par une loi, l'ordre professionnel n'a pas entière liberté de décider de sa structure administrative et de la répartition des postes et des tâches. Sa mission de protection du public lui impose d'ailleurs des contraintes supplémentaires. Ainsi, la loi traite déjà de deux cas de cumul de fonctions avec celles de président du comité de discipline ou celles de syndic. De plus, à plusieurs égards, la loi et les règlements viennent encadrer les choix en prévoyant et régissant d'autres postes au sein de l'ordre, comme celui de président de l'ordre et de membre du comité de discipline.

3.1 Président du comité de discipline

L'article 118.1 du *Code des professions*, entré en vigueur le 15 octobre 1994, prévoit des restrictions particulières à l'égard des personnes occupant les fonctions de président ou président suppléant de comité de discipline:

«118.1 Le président ainsi que le président suppléant ne peuvent, à compter de leur désignation faite conformément à l'article 117 ou 138, selon le cas, agir comme procureur d'une partie dans une instance disciplinaire régie par le présent code.»

3.2 Syndic

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 121 du Code, entrés également en vigueur le 15 octobre 1994, s'appliquent au syndic:

«Le Bureau doit prendre les mesures visant à préserver en tout temps l'indépendance du syndic ainsi que celle des syndics adjoints et correspondants dans l'exercice de leurs fonctions.»

Le syndic ainsi que les syndics adjoints et correspondants ne peuvent cumuler d'autres fonctions découlant de l'application des dispositions du présent code ou de la loi constituant l'ordre professionnel dont ils sont membres.»

L'indépendance du syndic ne doit jamais être remise en cause par le public car c'est ce sur quoi repose la crédibilité du système professionnel. Afin de garantir l'indépendance du syndic, certains postes ou fonctions paraissent incompatibles. Le tableau suivant en présente des exemples.

Ces dispositions n'interdisent pas au syndic de prodiguer des conseils ou de fournir de l'information sur les domaines qui relèvent de son expertise.

La loi lui permet également d'assumer certaines fonctions particulières. Par exemple, l'article 123.6 prévoit que le syndic peut, à certaines conditions, tenter de concilier les parties concernées par une demande de tenue d'enquête.

Poste considéré	Poste incompatible
syndic	président de l'ordre / administrateur, secrétaire de l'ordre, secrétaire du comité de discipline, enquêteur / inspecteur ou membre des comités de discipline / de révision des plaintes / d'arbitrage des comptes / d'inspection professionnelle / d'admission

3.3 Membre du comité de discipline

Le premier alinéa de l'article 140 du Code prévoit qu'un membre du comité de discipline peut être récusé dans les cas prévus à l'article 234 du *Code de procédure civile*. Cet article mentionne le motif de récusation suivant : «S'il a quelque intérêt à favoriser l'une des parties». Il couvre donc un large éventail de situations.

Il s'agit ici de protéger l'indépendance et l'objectivité des membres du comité de discipline afin d'éviter qu'un membre du comité de discipline ou que le comité tout entier ne soit associé aux intérêts de l'ordre. Il deviendrait ainsi vulnérable à une contestation de son indépendance ou de son objectivité, pouvant impliquer des coûts et des délais supplémentaires dans le traitement des plaintes. Le tableau suivant présente des exemples d'incompatibilité de postes suggérés par cette mesure.

Poste considéré	Poste incompatible
membre du comité de discipline	administrateur, secrétaire de l'ordre, secrétaire du comité de discipline ou employé de l'ordre

4. CUMULS DE POSTES QUI SERAIENT À INTERDIRE

Outre les postes déjà visés par des interdictions de cumul en vertu des dispositions du *Code des professions*, d'autres exigent de leur titulaire un degré élevé de neutralité et d'objectivité pour remplir efficacement leurs fonctions. Aussi, certaines interdictions de cumul devraient s'appliquer au poste d'administrateur de l'ordre.

Les administrateurs qui composent le Bureau sont élus par les membres de l'ordre. L'article 62 du Code énonce les devoirs du Bureau.

«62. Le Bureau est chargé de l'administration générale des affaires de l'ordre et de veiller à l'application des dispositions du présent code, de la loi ou des lettres patentes constituant l'ordre et des règlements adoptés conformément au présent code ou à ladite loi. Il exerce tous les droits, pouvoirs et prérogatives de l'ordre, sauf ceux qui sont du ressort des membres de l'ordre réunis en assemblée générale.»

4.1 Membre du Bureau et secrétaire de l'ordre

Le législateur a confié au secrétaire de l'ordre un mandat précis exigeant une neutralité qui ne peut se concilier avec un poste politique. À titre d'exemple, le secrétaire doit agir comme président d'élection des administrateurs de l'ordre. Par ailleurs, les fonctions de secrétaire du Bureau, distinctes de celles du secrétaire de l'ordre, peuvent être remplies par un membre du Bureau.

4.2 Membre du Bureau et employé¹ de l'ordre

De façon générale, les responsabilités confiées aux ordres professionnels par le législateur sont telles qu'elles imposent de maintenir une distance entre ceux qui les assument, soit les membres du Bureau, et ceux qui sont employés pour mettre leurs décisions en application. Le membre du Bureau qui, en même temps, serait employé de l'ordre ne pourrait pas être aussi objectif que les autres administrateurs dans les décisions à prendre pouvant affecter les opérations de l'ordre. Il y aurait un risque qu'il se retrouve régulièrement en conflit d'intérêts sur des sujets comme la rémunération, l'évaluation, les conditions ou la charge de travail des employés et, le cas échéant, lors des élections au Bureau.

À cet égard, il faut distinguer le cas des ordres professionnels de celui des organismes créés par une loi prévoyant la participation des employés au conseil de direction, ainsi que de celui des compagnies à but lucratif, par exemple.

¹ Le mot «employé» ne vise pas le président élu de l'ordre. En effet, compte tenu des obligations qui sont dévolues au président par la loi, l'ordre peut lui demander de se consacrer à sa tâche à temps partiel ou à temps plein et lui accorder toutes les mesures financières utiles. Par ailleurs, le président peut joindre à son titre un autre titre de son choix, mais le Bureau ne pourrait pas, pendant son mandat de président, s'engager à son égard à le nommer employé de l'ordre sous cet autre titre.

De même, les rémunérations et compensations versées aux membres du Bureau conformément aux dispositions d'un règlement pris en vertu du paragraphe a) de l'article 94 du Code ne sont pas visées par cette interdiction.

5. LIGNES DIRECTRICES PROPOSÉES

D'autres situations de cumul nécessitent que chaque ordre les étudie et précise sa position dans ses règles et directives internes. Aussi, sans suggérer de les interdire formellement dans le *Code des professions*, il paraît opportun de proposer certaines orientations en regard de ces situations. Il est clair qu'il ne s'agit que de mesures de prudence laissées à la discrétion de chaque ordre.

5.1 Syndic

Toujours pour protéger l'indépendance du syndic et des syndics adjoints et correspondants, il n'apparaît pas souhaitable que l'ordre leur confie des mandats professionnels rémunérés, autres que ceux de syndic, même si ces mandats ne découlent pas de l'application de la loi. Il est facile de comprendre que l'objectivité d'un syndic pourrait être rapidement mise en cause si celui-ci considérait son ordre professionnel comme un client à qui il rendrait des services professionnels rémunérés, en sus de ses tâches régulières. Son indépendance à l'égard du Bureau en serait entachée.

5.2 Membre du comité de discipline

La règle énoncée ci-dessus devrait s'appliquer à tout membre du comité de discipline, pour les mêmes raisons que dans le cas du syndic.

5.3 Membre du Bureau

Les ordres professionnels devraient éviter de confier des mandats professionnels rémunérés à des membres de leur Bureau. Déjà, les codes de déontologie ou les règlements sur les affaires du Bureau de plusieurs ordres régissent cette question en prescrivant qu'il faut éviter les si-

tuations de conflits d'intérêts. Compte tenu de la nature des obligations des ordres professionnels, tous les Bureaux devraient éviter ces situations. Toutefois, ces dispositions ne devraient pas viser la compensation offerte aux membres du Bureau pour leur participation aux réunions du Bureau et, le cas échéant, aux réunions des comités de l'ordre dont ils sont membres.

5.4 Conflits d'intérêts découlant de circonstances particulières

Souvent, le fait de cumuler certains postes ou de siéger, à la fois, dans plus d'un comité au sein de l'ordre ne constitue pas un problème en soi. Toutefois, les circonstances pourraient placer le titulaire de ces postes dans une situation qui ne lui permettrait pas de maintenir son objectivité et son indépendance. C'est le cas par exemple de la personne qui siégerait soit au Bureau ou au comité de discipline et au comité d'arbitrage des comptes, soit au comité de révision des plaintes et au comité d'inspection professionnelle, et qui aurait à se pencher sur le dossier du même professionnel dans les deux comités. Il serait difficile de croire que sa décision dans un des comités n'influencerait pas son jugement dans l'autre comité sur ce dossier.

Aussi, il nous apparaît que chaque ordre devrait déterminer les circonstances dans lesquelles une même personne ne doit pas avoir à décider d'affaires se rapportant à un même professionnel, dans deux comités différents.

La mise en candidature d'un employé de l'ordre à un poste électif d'administrateur peut susciter des questions sur les conflits d'intérêts inhérents à une telle situation. La candidature d'un membre du Bureau à un emploi permanent de l'ordre soulève des questions semblables. Il apparaît donc souhaitable que, selon le cas, l'employé ou le membre du Bureau se retire de toute activité pour le compte de l'ordre pendant la période électorale ou pendant le processus de sélection.

6. CONCLUSION

Les mesures proposées à l'égard des membres du Bureau et visant l'interdiction de cumul de postes d'employés ou de secrétaire de l'ordre paraissent nécessaires afin d'assurer la transparence et la crédibilité du système professionnel, autant auprès du public que des professionnels eux-mêmes. Comme on l'a vu précédemment, des mesures de cette nature sont déjà prévues à l'égard des syndics et des présidents de comités de discipline, alors que les membres des comités de discipline sont soumis à des exigences d'indépendance. Il s'agit donc de compléter ces mesures afin d'éviter qu'une situation fortuite, mais qui aurait pu être prévue, ne vienne nuire aux efforts des ordres professionnels dans l'accomplissement de leurs responsabilités de protection du public.

De plus, certaines lignes de conduite seraient aussi souhaitables sans qu'il ne paraisse nécessaire de les imposer de façon générale, notamment afin de permettre à chaque ordre de les adapter à sa situation particulière. Ces lignes directrices concernent, d'une part, l'attribution de mandats professionnels rémunérés aux membres du Bureau ou du comité de discipline ainsi qu'au syndic et, d'autre part, les conflits d'intérêts découlant de circonstances particulières.

7. RECOMMANDATIONS

L'Office des professions du Québec

CONSIDÉRANT la demande par le Conseil des ministres d'un avis de l'Office des professions sur les cumuls de postes dans les ordres professionnels;

CONSIDÉRANT que, depuis la demande du Conseil des ministres, des mesures ont été insérées au *Code des professions* de façon à interdire certains cumuls de postes aux syndicats et aux présidents de comités de discipline et à assurer leur indépendance;

CONSIDÉRANT que les membres des comités de discipline sont aussi soumis à des exigences d'indépendance;

CONSIDÉRANT l'objectivité et la neutralité requises des membres du Bureau et du secrétaire de chaque ordre professionnel;

CONSIDÉRANT qu'il est opportun d'assurer la transparence et la crédibilité du système professionnel, autant auprès du public que des professionnels eux-mêmes;

RECOMMANDE de modifier le *Code des professions* afin d'y prévoir l'interdiction pour les membres du Bureau d'occuper le poste de secrétaire de l'ordre ou un poste d'employé de l'ordre;

RECOMMANDE que les ordres professionnels précisent dans leurs règles et directives internes les lignes directrices pouvant s'appliquer à d'autres situations de cumul.