

**RAPPORT SUR LE
FONCTIONNEMENT
DES COMITÉS DE RÉVISION
1994-1999**

**Madame Linda Gosselin
Ministre responsable de l'application
des lois professionnelles**

Mars 2000

Québec 

**RAPPORT SUR LE
FONCTIONNEMENT DES COMITÉS DE RÉVISION
1994-1999**

**Madame Linda Goupil
Ministre responsable de l'application des lois professionnelles**

Mars 2000

Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Québec, 2000
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN 2-550-35700-0

INTRODUCTION

Le système professionnel québécois est fondé sur le principe du jugement par les pairs. Avant l'instauration des comités de révision, deux mécanismes s'offraient au citoyen qui souhaitait porter plainte contre un professionnel : s'adresser au syndic, membre de l'ordre concerné, ou déposer une plainte privée devant le comité de discipline, formé majoritairement de membres de l'ordre. Si cette situation pouvait s'expliquer aisément par ce principe du jugement par les pairs, elle n'en véhiculait pas moins une interrogation sur la qualité et la transparence d'un processus administré entre collègues. C'est donc dans le souci de rassurer les plaignants et les professionnels, ainsi que d'assurer une plus grande transparence au système disciplinaire, qu'une instance supplémentaire, le comité de révision, composé en partie de représentants du public, a été créé en 1994.

Le comité de révision est une instance nouvelle dont l'encadrement législatif est souple. Puisqu'il s'est intercalé dans le système disciplinaire, il convient d'en examiner les effets et d'évaluer s'il remplit adéquatement les objectifs visés. Le législateur a d'ailleurs prévu qu'un rapport quinquennal sur le fonctionnement des comités de révision doit être fait au gouvernement par le Ministre responsable de l'application des lois professionnelles. Le présent rapport remplit donc l'obligation prévue à l'article 198.1 du *Code des professions*.

LE RÔLE DU COMITÉ DE RÉVISION

Le comité de révision fournit à toute personne qui le requiert et qui a demandé au syndic la tenue d'une enquête à l'endroit d'un professionnel un avis sur la décision du syndic ou du syndic adjoint de ne pas porter plainte. Après avoir pris connaissance de l'ensemble du dossier et après avoir entendu, le cas échéant, le syndic ainsi que la personne ayant demandé la tenue de l'enquête, le comité rend un avis dans lequel il peut soit conclure qu'il n'y a pas lieu de porter plainte devant le comité de discipline, soit suggérer au syndic de compléter son enquête, lui suggérer de référer le dossier au comité d'inspection professionnelle ou encore conclure qu'il y a lieu de porter plainte devant le comité de discipline. Dans cette dernière éventualité, le comité peut suggérer le nom d'une personne qui, agissant à titre de syndic, pourra porter plainte.

LA COMPOSITION DU COMITÉ

À ce jour, la totalité des ordres ont constitué leur comité de révision, conformément à l'obligation créée par le *Code des professions*. Le bilan du fonctionnement des comités de révision de 1994 à 1999 établi par l'Office des professions du Québec, dont une copie est jointe en annexe, permet de constater que la mise en place des comités a été effectuée dans le respect du cadre législatif prévu. Lorsque le nombre de membres nommés le permettait, certains comités de révision ont siégé en divisions de trois personnes, tel que prévu par le législateur.

Cependant, il a été porté à notre attention que l'exigence, actuellement prévue au *Code des professions*, qu'un comité soit composé d'au plus sept personnes, pouvait présenter des difficultés. Si ce nombre s'est révélé suffisant pour la majorité des ordres, certains d'entre eux, ayant à traiter un volume particulièrement important de demandes de révision, ont manifesté le désir de pouvoir augmenter ce nombre. Bien que d'une manière générale les ordres soient parvenus à traiter toutes les requêtes dans les délais prévus leur souhait paraît justifié et doit être pris en compte.

Par ailleurs, de nombreuses questions ont été soulevées sur la participation éventuelle des membres de ce comité à certaines autres fonctions au sein de l'ordre. Il était souhaité, lors de l'instauration de ce mécanisme, qu'un certain nombre de représentants du public siègent au comité de révision afin de favoriser l'impartialité et la transparence du processus. Le Code permet toutefois que des administrateurs nommés par l'Office pour représenter le public et qui siègent donc déjà au Bureau d'un ordre, soient désignés au comité de révision du même ordre. Une telle situation risque de créer à tout le moins une apparence de partialité. En effet, lorsqu'un comité de révision arrive à la conclusion qu'il y a lieu de porter plainte devant le comité de discipline, un administrateur nommé ayant contribué à cet avis pourrait ensuite avoir à en assurer le suivi, à titre de membre du Bureau, à l'occasion de la nomination d'une personne pour agir à titre de syndic.

Une situation similaire peut se présenter si un membre du comité de discipline d'un ordre siège également à son comité de révision. Dans les faits, le membre du comité de

discipline qui aurait participé à l'avis du comité de révision dans le même dossier devrait se récuser.

Certains ordres ont émis la suggestion de limiter, voire d'interdire de tels cumuls de postes au sein des ordres. Puisqu'il est nécessaire d'assurer au mécanisme disciplinaire, dont le comité de révision est un rouage important, les standards les plus élevés de transparence et d'impartialité et qu'il se révèle essentiel que justice paraisse avoir été rendue par ce mécanisme aux yeux des citoyens, cette possibilité mérite d'être examinée.

LE CONTENU DE L'AVIS DU COMITÉ

Le bilan établi par l'Office des professions du Québec permet de conclure que les comités de révision ont utilisé l'éventail des quatre conclusions possibles prévues au *Code des professions*, que nous avons mentionnées précédemment. Malgré cette constatation, le contenu de l'avis du comité de révision mérite d'être réexaminé dans un souci de transparence et d'équité. En effet, l'absence de motivation de la conclusion du comité a constitué l'un des irritants les plus fréquemment signalés par les personnes ayant demandé une révision. Or, il paraît justifié que les plaignants soient suffisamment informés des motifs du comité, notamment afin, le cas échéant, d'être en mesure d'exercer adéquatement leur droit de déposer une plainte privée au comité de discipline.

Il est à noter que c'est avant tout au syndic que le *Code des professions* impose de motiver sa décision. L'observation rigoureuse de cette obligation par le syndic pourrait s'avérer suffisante dans les cas où le comité de révision conclurait sur la base des mêmes motifs que le syndic. Toutefois, il y a lieu d'examiner plus avant la nature et l'étendue de l'obligation du comité de motiver ses avis afin d'assurer la meilleure compréhension des conclusions du comité de révision par tous les intéressés, ce qui ne peut manquer d'augmenter le niveau de satisfaction des usagers.

LE PROCESSUS DE RÉVISION

L'article 123.4 du *Code des professions* prévoit qu'une personne ayant demandé la tenue d'une enquête peut présenter une demande de révision dans les 30 jours de la réception de la décision du syndic. Par la suite, dans les 90 jours de la réception de la demande, le comité de révision rend son avis après avoir pris connaissance de l'ensemble du dossier et des pièces et après avoir entendu, le cas échéant, le syndic, le syndic adjoint ou correspondant ainsi que la personne qui a demandé la tenue de l'enquête.

Le bilan établi par l'Office des professions du Québec permet de conclure que, d'une façon générale, les délais sont respectés. On constate en outre que le syndic et la personne ayant demandé la révision ont été fréquemment entendus par les comités de révision. Toutefois, en l'absence de mention explicite de la possibilité d'entendre le

professionnel concerné, aucun des comités de révision n'a procédé à l'audition de celui-ci.

Quelques remarques ont donc été soulevées au sujet du processus de révision, plus particulièrement quant à l'identité des personnes intéressées par l'avis du comité et à leur implication dans le processus. S'il va de soi, dans la majorité des ordres, que le syndic soit informé de l'existence d'une demande de révision et qu'il puisse avoir, au même titre que le demandeur, l'opportunité d'être entendu et de recevoir copie de l'avis, la réponse est beaucoup moins claire en ce qui a trait au professionnel concerné. Quelle doit être la place de ce dernier dans le processus de révision ?

Si on envisage le processus de révision comme une simple analyse des éléments du dossier du syndic qui ont motivé sa décision de ne pas porter plainte au comité de discipline, on peut présumer que les motifs du syndic, apparaissant à son dossier, sont ceux que le professionnel ferait valoir et qu'une nouvelle occasion d'obtenir le point de vue de ce dernier paraît alors inutile.

On peut cependant envisager le mécanisme de révision d'une manière plus globale, comme une étape du processus disciplinaire lui-même. Puisque ce processus peut favoriser le dépôt d'une plainte au comité de discipline et mener ultimement à une condamnation du professionnel, force est de constater son intérêt dans le processus du comité de révision. Cette question mérite donc un examen approfondi.

Il conviendra, de même, d'examiner la question des suites à donner à l'avis du comité de révision. Les tribunaux ont confirmé que cet avis ne constitue pas une décision exécutoire puisque le comité est une instance consultative qui formule des recommandations. Toutefois, la consultation menée par l'Office révèle que les ordres se sont, en général, conformés aux avis, ce qui amène à réfléchir sur les procédures à suivre dans ces circonstances.

Par exemple, lorsque le comité suggère au syndic de compléter son enquête, le *Code des professions* ne prévoit aucune règle en ce qui concerne les suites à donner à cette demande. D'une part, il est permis de croire que le syndic qui complète ainsi son enquête jouit des mêmes pouvoirs et de la même discrétion que lors de sa première analyse du dossier. Il s'agit alors pour lui de réévaluer sa position à la lumière notamment d'éléments nouveaux que lui révélerait son complément d'enquête. Il lui est donc possible de parvenir à la même conclusion et de refuser une seconde fois de porter plainte au comité de discipline. Cette situation risque toutefois de donner l'impression au demandeur que l'avis du comité de révision est sans effet.

D'autre part, la demande de complément d'enquête qui est faite au syndic peut être perçue comme étant au bénéfice du comité afin d'éclairer son avis. En effet, le comité pourrait conclure que le dossier qui lui est présenté au départ doit être complété, afin de lui permettre de se prononcer en toute connaissance de cause. Dans cette optique, le mécanisme pourrait alors prévoir un renvoi du dossier au comité à la suite du

complément d'enquête. Une telle mesure pourrait favoriser la confiance du demandeur dans le processus de révision.

Par ailleurs, lorsque le comité de révision conclut qu'il y a lieu de déposer une plainte au comité de discipline, certaines interrogations se posent sur le processus qui s'ensuit. Le *Code des professions* prévoit en effet que le comité peut suggérer le nom d'une personne qui, agissant à titre de syndic, peut porter plainte. Outre certaines précisions qui pourraient être apportées relativement à la nomination de ce syndic, la nature et l'étendue des pouvoirs de ce dernier méritent réflexion. Ce syndic jouit-il d'une discrétion concernant le dépôt d'une plainte au comité de discipline ? L'emploi du terme « peut », au paragraphe 4° de l'article 123.5 du *Code des professions*, semble le laisser croire. Dans ce cas, s'il décide de ne pas porter plainte, le dossier peut-il revenir indéfiniment au comité de révision jusqu'à ce qu'un syndic accepte de porter plainte ? Tout laisse croire que c'est effectivement le cas. Cependant, le processus risque alors de se transformer en une chaîne sans fin.

À l'inverse, une réponse négative à cette dernière question pourrait être source de frustration pour le demandeur qui, après avoir vu le comité de révision lui donner raison en concluant qu'il y a lieu pour le syndic de déposer une plainte, n'aurait néanmoins d'autre choix que de déposer une plainte privée.

L'autre manière de voir les choses serait d'interpréter le *Code des professions* comme imposant plutôt une obligation à la personne agissant à titre de syndic, ce qui pourrait être justifiable selon la jurisprudence et certaines règles d'interprétation. Dans cette optique, cette personne aurait l'obligation de déposer une plainte au comité de discipline. Cependant, cette personne pourrait alors être placée dans une situation où elle a l'obligation de défendre un dossier qu'elle considère incomplet au plan de la preuve. Une telle obligation semble difficilement conciliable tant avec la nature consultative du comité de révision qu'avec la nature discrétionnaire du rôle d'un syndic.

À la lumière de ces interrogations, il est manifeste que le rôle de la personne désignée par le comité de révision pour agir à titre de syndic mérite une plus ample réflexion, tout en gardant à l'esprit les objectifs de transparence du mécanisme et de satisfaction de la personne qui demande la révision. Diverses solutions pourraient donc être envisagées, notamment la possibilité pour le comité de révision de référer le dossier au Bureau de l'Ordre qui pourrait alors demander au syndic de porter une plainte, selon un processus analogue à celui prévu à l'article 128 du *Code des professions*.

LA NATURE DES FONCTIONS DU COMITÉ

Dès le départ, les comités de révision ont été conçus pour exercer des fonctions de nature administrative. Il s'agissait pour eux d'apporter un éclairage nouveau et extérieur à certains dossiers du syndic. Cette façon de considérer les comités de révision explique en partie que très peu de normes les régissent dans le *Code des professions*; en effet,

l'absence d'une procédure précise et rigoureuse est caractéristique des fonctions administratives. Une grande latitude a ainsi été volontairement laissée aux ordres quant au mode de fonctionnement de leur comité de révision respectif, étant donné notamment la variation considérable du volume des plaintes disciplinaires dans les divers ordres.

D'une façon générale, les ordres ont adopté un mode de fonctionnement relativement similaire pour leur comité de révision. Cependant, les ordres ont adapté les règles particulières de leur fonctionnement. Ces règles portent par exemple sur l'identité des personnes devant être avisées d'une demande de révision, sur les éléments de preuve recevables par le comité ou encore sur les destinataires de l'avis rendu. Cependant, quelques ordres ont manifesté une certaine incertitude relativement aux procédures à adopter. Ce fut particulièrement le cas des ordres recevant peu de demandes de révision. De nombreuses interrogations ont donc été soulevées et plusieurs ordres ont demandé des clarifications à ce sujet.

D'une manière plus globale, ces divers éléments de la problématique peuvent être envisagés sous l'angle de la nature des fonctions exercées par le comité de révision. À ce sujet, il serait intéressant d'examiner ces fonctions à la lumière du mécanisme qui a été instauré récemment au premier chapitre de la *Loi sur la justice administrative* (L.R.Q., c. J-3) pour les organismes exerçant des fonctions de nature administrative. Selon l'article 2 de cette loi, les procédures menant à une décision individuelle prise à l'égard d'un administré, en application des normes prescrites par la loi, sont conduites dans le respect

du devoir d'agir équitablement. Il est par ailleurs prévu que l'autorité administrative ne peut rendre une décision défavorable à l'administré, sans au préalable l'avoir informé de son intention, des motifs sur lesquels celle-ci est fondée, ainsi que de la teneur des plaintes et oppositions qui le concernent, et sans lui avoir donné l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier. L'autorité administrative a enfin l'obligation de motiver ses décisions et d'indiquer, le cas échéant, les recours autres que judiciaires prévus par la loi.

On peut donc constater le souci de transparence et d'équité qui a présidé à l'élaboration de la procédure prévue par la *Loi sur la justice administrative*. La disposition préliminaire de la loi rappelle en outre qu'elle a pour objet d'affirmer la qualité, la célérité et l'accessibilité de la justice administrative, de même que d'assurer le respect des droits fondamentaux des administrés. Ces objectifs ne sont pas sans rappeler ceux que poursuivent les comités de révision, dans l'exercice de leurs fonctions administratives. On pourrait donc s'inspirer des principes fondamentaux et de la philosophie sous-jacente à la *Loi sur la justice administrative* pour mieux consolider encore le fonctionnement du processus de révision.

CONCLUSION

Le bilan établi par l'Office des professions permet de conclure que les comités de révision ont connu, d'une façon générale, une période d'instauration relativement

harmonieuse. Les ordres se sont assurés de respecter les mesures prévues au *Code des professions* relativement à la constitution et au fonctionnement de leur comité. En outre, les coûts d'administration engendrés se sont révélés fort modestes, ce qui fait du comité de révision une structure peu onéreuse. Dans l'ensemble, le bilan se révèle donc positif.

Toutefois, certaines questions se soulèvent et méritent une attention particulière afin que les comités de révision soient en mesure de bien remplir le rôle que le législateur a voulu leur confier en 1994. Je confie donc à l'Office des professions du Québec le mandat de proposer des réponses à ce questionnement. Cet examen devrait s'inscrire dans le cadre d'une réflexion sur la nature même des fonctions du comité de révision dans le processus disciplinaire et devrait comporter un processus d'échange et de concertation avec divers intervenants du système professionnel.

J'ai d'ailleurs déjà confié à l'Office le mandat de mener un exercice de réflexion sur l'amélioration du rendement des mécanismes de contrôle des professions que sont l'inspection et la discipline. S'inscrivant dans le cadre du plan d'action pour la mise à jour du système professionnel rendu public en novembre 1999, ce projet nécessite de réviser le fonctionnement des mécanismes dont le comité de révision constitue un rouage.