

**NOTES POUR L'ALLOCATION DE
M. JEAN-K. SAMSON, PRÉSIDENT
DE L'OFFICE DES PROFESSIONS DU QUÉBEC,
DEVANT LES SYNDICS
DES ORDRES PROFESSIONNELS**

Montréal, le 15 avril 1999

Mesdames et messieurs,

Je suis très heureux de l'occasion qui m'est donnée de m'adresser à vous ce midi. Comme vous le savez, j'ai pris mes fonctions de président de l'Office des professions voilà à peu près six mois et je termine à peine mon premier tour des dossiers et des interlocuteurs de l'Office.

Puisque, comme j'ai pu le constater, le monde professionnel est marqué par la diversité et une certaine complexité, il m'a donc fallu un certain temps pour me familiariser avec les nuances, les distinctions et les subtilités du système dont on sait par ailleurs qu'il reste, après vingt-cinq ans, une formule gagnante, pour ne pas dire un modèle. Je sais aussi que vous êtes parmi les personnes les mieux placées pour en connaître les limites, mais aux termes de ces six mois, je voudrais renouveler auprès de vous la confiance que peut et doit nous inspirer ce réseau d'institutions décentralisées que sont les ordres qui se sont vues confier le mandat de gérer elles-mêmes la fonction de protection du public.

Je n'ai pas fini d'apprendre, loin de là. En effet, au fur et à mesure que j'avance dans ma connaissance de ce que vivent les ordres, d'une part, et le public, d'autre part, je découvre l'étendue de l'expérience accumulée en vingt-cinq ans, mais aussi des défis qui nous attendent pour donner aux professionnels les moyens de continuer à tenir les promesses du système tout en s'adaptant aux nouvelles réalités. Pour votre part, je sais que vous êtes sensibles à

de nouvelles formes de comportement des professionnels qui pourraient mériter d'être qualifiées par la loi, par les codes de déontologie ou par les comités de discipline en vue d'une protection optimale du public d'aujourd'hui.

De son côté, l'Office est attentif non seulement à ces aspects mais également à tous ceux qui entourent, d'une manière générale, les conditions d'exercice et de développement des professions au Québec. C'est ainsi que nous nous intéressons à rechercher, avec les ordres, une adaptation de l'exercice des professions au nouveau contexte économique, pour permettre aux professionnels de se présenter sur le marché des services avec des outils et des structures propres à faire face à l'évolution et à une concurrence de plus en plus ouverte.

Dans ce système très décentralisé, l'Office des professions joue un rôle essentiel pour l'équilibre du système. Nous n'entendons pas agir dans la solitude ou sans égard à la réalité de ce que vivent vos institutions. Au contraire. Ainsi, nos interlocuteurs naturels sont les ordres professionnels, dont vous êtes des agents essentiels, au coeur même de leur mandat de protection du public. L'Office est également en rapport étroit avec le Conseil interprofessionnel du Québec, ce forum où s'expriment les représentants de vos institutions. L'Office entend nouer et conserver des liens d'écoute et de concertation avec les personnes, les groupes ou les institutions

qui, dans l'ensemble, portent intérêt à la réalité professionnelle au Québec. Nous sommes de cette façon en relation avec nombre d'organismes, publics ou non, et accueillons les divers avis avec ouverture.

Dans cet esprit, je ne saurais négliger les contacts avec ceux et celles qui, au sein des ordres professionnels, ont un poste d'observation sur le fonctionnement du système et sont en mesure de jeter un regard expert sur les moyens et sur les façons de faire en matière de protection du public. Parmi ceux-là, les syndicats occupent, vous le devinez, une place de choix.

C'est pourquoi, l'Office a toujours prêté grande attention aux indications qu'il pouvait recevoir des syndicats, notamment à l'occasion des échanges que ses services peuvent avoir avec vous lorsqu'il s'agit, par exemple, d'éclaircir certaines situations que le public porte à notre attention. En particulier, nous prenons soin d'écouter les observations et questions qui nous viennent des syndicats et des dirigeants d'ordres professionnels au sujet du rôle et du statut du syndicat au sein d'un ordre professionnel.

Le contexte de l'autogestion des ordres est un contexte subtil et délicat. L'originalité du système professionnel québécois ne doit pas nous faire oublier que l'autogestion pose des défis en matière de partage des rôles et d'organisation des fonctions. À cet égard, il n'est

pas surprenant de constater que le rôle d'un professionnel, investi de la mission d'enquêter sur ses pairs, poserait un jour ou l'autre la question de savoir si cet enquêteur est libre de sa conscience et de son action. C'est le genre de problèmes qui touchent à la logique fondamentale et donc à la crédibilité du système et l'on devait s'y attarder pour avoir une chance de garder au système la confiance du public.

Des questions étaient soulevées par plusieurs intervenants sur la place et sur le rôle du syndic au sein d'un ordre et vis-à-vis le public. C'est en réponse à ces interrogations que l'Office des professions a soumis l'an dernier, pour fins de discussion, un cadre de référence permettant d'envisager le rôle du syndic dans une perspective fonctionnelle. L'Office voulait ainsi proposer au milieu professionnel des pistes de réflexion sur les fonctions, les devoirs et les pouvoirs que le Code des professions confie au syndic, de même que sur la situation du syndic dans l'ensemble du système d'un ordre professionnel.

Vous vous rappelez sûrement que le législateur a introduit dans le *Code des professions*, en 1994, une disposition qui demandait aux ordres de prendre certains moyens pour garantir l'indépendance des syndicats. Comme on pouvait s'y attendre, une telle disposition a suscité plusieurs questions, tant du côté des syndicats que du côté des dirigeants d'ordre professionnel.

L'Office a donc cherché, dans son document de 1998, à dégager des lignes de conduite générales de nature à guider les ordres dans l'organisation des rapports internes qui vous concernent. Chaque ordre, à titre de principal intéressé par l'obligation de maintenir l'équilibre entre le respect de cette indépendance et l'exercice de ses autres devoirs, avait alors été invité à apprécier la pertinence des réflexions proposées dans ce document. L'Office avait d'ailleurs proposé à chacun d'eux de prolonger la réflexion en élaborant, concrètement et conformément aux réalités correspondant à l'exercice de la profession dont ils doivent contrôler l'exercice, des règles déontologiques applicables au syndic, aux administrateurs élus du Bureau et au président de l'ordre. Nous aurons sûrement l'occasion d'en reparler le moment venu.

Je comprends par ailleurs fort bien que l'usage du concept d'indépendance ait pu engendrer un besoin d'explication. Moi-même, en prenant connaissance de ces dispositions, je suis allé jusqu'à me demander si le recours au concept même d'indépendance a été le meilleur choix dans les circonstances. Aurait-il été plus juste de parler d'autonomie? Je ne suis pas loin de le penser.

Dans notre système de justice – dont vous êtes un élément essentiel - le concept d'indépendance nous renvoie d'abord au statut dont doivent jouir les juges afin de garantir leur impartialité. En ce sens on

parle alors de l'indépendance sous deux aspects : en premier lieu l'aspect institutionnel, c'est-à-dire les garanties relatives à l'administration interne des tribunaux, à la destitution et à la discipline des juges ou à leur sécurité financière, tous des éléments qui ne peuvent souffrir d'ingérence gouvernementale. Sous un second aspect, l'indépendance des juges garantit leur autonomie décisionnelle : l'objectif est alors de garantir que la décision de justice, donc l'issue d'un litige civil ou la déclaration de culpabilité d'un accusé, sera rendue en pleine impartialité.

Il est généralement admis aujourd'hui que dans leur aspect institutionnel, les critères d'indépendance se conjuguent différemment selon le rôle et la fonction exercés par la juridiction à laquelle on appartient. Il est par ailleurs également admis que l'autonomie décisionnelle d'un juge ne peut souffrir d'aucune exception.

S'agissant des syndics, force est de constater que le contexte et la nature de vos fonctions donnent au concept d'indépendance employé par la loi une portée et un sens différents. Du fait d'abord que le rôle du syndic n'est pas de décider judiciairement, mais plutôt de prendre la décision de soumettre ou non une plainte à un organe qui, lui, est de nature judiciaire, le comité de discipline. Par opposition ensuite à la notion judiciaire de l'indépendance qui suppose que la personne qui en jouit ne dépend de personne, force est de constater

qu'agissant au sein d'une institution tel un ordre professionnel, le syndic participe avec d'autres à la réalisation de la mission de l'ordre. Si importante et si cruciale soit sa contribution, elle ne fait pas de lui un étranger dans ce système organisé. À partir du moment où le syndic fait partie de l'organisation, il convient d'en tirer les conséquences pour bien comprendre ce qu'on attend de lui.

Malgré ces nuances, le syndic a un statut particulier au sein de l'ordre. Le législateur a pris soin de lui confier en propre des pouvoirs et des devoirs. C'est ainsi qu'on ne pourra, au nom d'un lien hiérarchique par exemple, le déposséder de ses pouvoirs ni le délivrer de ses responsabilités légales.

Pour bien comprendre le point de départ de la réflexion de l'Office, il faut se souvenir que l'ordre professionnel, interlocuteur de l'Office, est un organisme électif, dirigé par des administrateurs et administratrices réunis en Bureau et par un président ou une présidente qui coordonne les travaux du Bureau et en assure le suivi. À ce titre, le président et le Bureau ont un pouvoir général de surveillance sur les activités de l'institution.

Dans l'exercice de sa fonction le syndic a, comme on l'a vu, des pouvoirs et des responsabilités qui lui sont particuliers. Au premier titre de ses responsabilités et de ses pouvoirs, on doit le voir comme un enquêteur qui doit naturellement jouir de la plus grande

autonomie, ce qui signifie qu'on doit s'interdire d'influencer ou d'infléchir son enquête et ses conclusions sur l'opportunité de poursuivre en cas d'actes dérogatoires. C'est dans cet esprit que la disposition de 1994 invite les ordres à créer et à maintenir les conditions d'une liberté de recherche, d'appréciation et de jugement pour le syndic.

C'est en effet dans cet aspect essentiel que l'indépendance du syndic doit s'exprimer le plus clairement. Il s'agit là d'une fonction décisionnelle, discrétionnaire, de donner suite ou non à une information et de porter plainte à l'égard d'un professionnel. Cet exercice revêt ainsi une grande importance puisque le poids de votre charge et la notoriété de votre fonction font que ces décisions ont des conséquences immédiates, dès la prise de décision et avant même l'audition éventuelle d'une plainte par le comité de discipline.

Par ailleurs, le syndic est doté de pouvoirs et de moyens qui en font, peu ou prou, un gestionnaire au sein de l'ordre. Lorsqu'il s'agit de l'utilisation des moyens, on doit comprendre que le gestionnaire est nécessairement imputable. En effet, si votre autonomie concerne au premier chef les aspects de votre activité qui se situent au coeur de votre mandat, l'ordre doit s'attendre par contre à ce que cette autonomie ne vous porte pas à une gestion inconséquente ou à refuser de rendre compte de la gestion de vos moyens.

Si solitaire que soit et doive être l'exercice ultime de la prise de décision, il me paraît également qu'il est important de la situer dans le contexte de l'ensemble des autres moyens dont l'ordre dispose pour assurer la protection du public : l'inspection, la formation et l'information, la prévention, en somme. Un équilibre doit être assuré dans le recours à ces divers outils. La discipline est le recours ultime, celui de la sanction, et d'une certaine manière elle marque un échec du système qui n'a pas su atteindre l'idéal auquel on le convie. C'est en ce sens que, dans une entrevue au Journal du Barreau, j'ai dit de la discipline qu'il s'agissait d'un mal nécessaire.

Si élevée soit-elle, une fonction comme la vôtre ne peut donc s'exercer dans l'abstraction; il est compréhensible que les responsables ultimes de la gestion de l'ordre aient l'occasion de voir la façon dont les ressources de l'ordre sont affectées à cet aspect central de sa mission. Voilà pourquoi je crois qu'il est sain, pour ne pas dire nécessaire, de bien s'entendre lorsqu'on parle d'indépendance. C'est justement à cette réflexion que s'attarde le document que l'Office a publié l'an dernier. Vous vous rappellerez que ce document s'adressait aux ordres afin de leur proposer des éléments de réflexion susceptibles de les orienter dans une application concrète du respect de l'indépendance du syndic consacrée par le Code en 1994.

Ce document évoque ainsi plusieurs aspects de cette question relatifs à la nomination, la rémunération et la destitution du syndic, à la situation particulière du syndic à temps partiel ou encore au syndic nommé pour une durée déterminée. Le document fournit également une réflexion sur l'exercice des devoirs et des pouvoirs du syndic et surtout, aborde l'importance de l'imputabilité et de ses aspects pratiques, notamment celui du rapport d'activité au Bureau.

De la même manière, le texte s'attarde à la question du cumul de la fonction de syndic avec d'autres fonctions au sein de l'ordre ou à l'extérieur et à celle, tout aussi importante, de l'allocation des ressources humaines et matérielles au bureau du syndic.

Vous l'aurez constaté, ce document n'est pas un manuel d'interprétation de la disposition sur l'indépendance du syndic. Dans un contexte d'autogestion, il ne saurait d'ailleurs être question d'imposer une solution ou un modèle uniforme alors que les professions et les ordres vivent des réalités si différentes. On me rapporte toutefois que ces pistes de réflexion fournies par l'Office l'an dernier ont permis de faire avancer les choses.

Si, en proposant ce document, l'Office n'avait réussi qu'à susciter un échange utile au sein de chaque ordre sur sa problématique, l'effort en aurait déjà valu la peine.

On dit toutefois que la pensée qu'on exprime ne s'achève que dans la conscience de l'autre. C'est nécessairement le cas pour ce qui est de ce document qui était destiné à la réflexion, non seulement des syndics, mais également à celle des administrateurs et administratrices des ordres qui, au sein du Bureau sont les ultimes responsables du fonctionnement de vos institutions.

Il importe maintenant que ce document de réflexion soit enrichi des commentaires des ordres, à partir de leur expérience propre et je vous invite à y participer.

De la même manière que pour la préparation du document dont nous parlions à l'instant l'Office avait pris soin d'écouter le milieu des syndics et celui des présidents d'ordre, j'ai considéré avec intérêt l'invitation qui m'a été faite de prendre contact avec le groupe de travail des syndics, que j'ai rencontré le 19 février dernier, avec le double but d'évoquer certains sujets sur lesquels le groupe des syndics voulait attirer l'attention de l'Office, mais également pour jeter les bases de l'échange que nous avons aujourd'hui.

Je dois vous dire que j'ai été favorablement impressionné par la pertinence et la richesse des informations qui ont été portées à ma connaissance en février dernier par vos collègues. J'ai apprécié qu'au-delà des préoccupations ponctuelles inspirées par le traitement quotidien des dossiers, on m'ait surtout présenté des préoccupations

plus systémiques, propres à éclairer l'Office sur des difficultés ou des tendances, dont certaines sont préoccupantes.

Nous faisons tous le constat que le système professionnel est confronté à de nouvelles réalités sur lesquelles nous devons nous pencher. À titre d'exemple, l'influence grandissante du droit pénal sur le processus disciplinaire, avec son degré de preuve – que l'on songe simplement à la recherche de l'intention coupable qui semble apparaître de plus en plus –, avec les délais et la complexité de sa procédure, voilà des phénomènes qui risquent de remettre en cause la spécificité et peut-être même l'efficacité du droit disciplinaire.

Vos collègues m'ont également sensibilisé à l'intérêt pour les syndicats de se doter, entre autres choses, d'une compréhension commune des règles et du processus disciplinaire. Un exemple qui vient alors en tête est celui des éléments pertinents à prendre en compte en vue de saisir un comité de discipline. Je comprends fort bien ce souci et serais tenté de l'étendre à l'ensemble du système professionnel qui, pour trouver un fonctionnement équilibré, ne peut que bénéficier d'une compréhension commune des principales règles qui le régissent.

À l'occasion de la rencontre de février, on a également abordé, au moins pour l'évoquer, la problématique des poursuites auxquelles s'exposeraient les personnes qui demandent une enquête et la

difficulté qu'éprouveraient les syndicats à protéger ces personnes ou leurs témoins à l'égard de telles poursuites.

Plusieurs syndicats se sont entendus pour souligner l'intérêt de réfléchir sur la manière d'intervenir lorsque les questions soulevées sont à la frontière de la compétence et de la discipline. Dans le même ordre d'idées, d'autres se sont intéressés à la difficulté de mettre en oeuvre l'article 48 qui permet au Bureau de prescrire un examen de santé pour un professionnel. D'autres encore s'interrogent sur l'efficacité des dispositions permettant la radiation provisoire alors même que dans certains cas une telle procédure engendre plusieurs journées d'audience.

Je ne vous ferai pas le détail de plusieurs autres sujets qui ont été abordés. La pertinence de ces échanges étant évidente, je vous invite alors à réfléchir sur les moyens les plus susceptibles d'engendrer une réflexion commune et des échanges utiles pour tous. Dans le cadre de cette réflexion, je vous rappelle l'existence des institutions du système qui ne peuvent que faciliter notre travail pour autant qu'elles soient mises à contribution.

J'ai en ce sens appris avec intérêt que le Conseil interprofessionnel du Québec avait récemment entrepris un effort d'information ou de formation destiné aux syndicats des ordres et que pourrait se créer un forum d'échanges qui vous permettrait de poursuivre votre

concertation dans le cadre de cette structure de représentation qu'est le Conseil interprofessionnel. Je me réjouis à l'idée que cette initiative pourrait vous permettre, à vous et aux administrateurs de vos ordres, de continuer vos travaux.

Pour ce qui concerne l'Office, il n'est certes pas nécessaire de vous rappeler l'intérêt soutenu qu'il conserve à l'égard du mécanisme disciplinaire. Depuis son avis de 1990 sur le système disciplinaire, en passant par les modifications au Code des professions et son récent document d'orientation, jusqu'à ma présence ici aujourd'hui, l'Office demeure attentif. D'ailleurs un élément de ce processus, le comité de révision, retiendra notre attention à tous cette année, puisque la loi prévoit que la ministre doit, en 1999, faire rapport au gouvernement des cinq premières années d'existence de ce mécanisme. Nous compterons donc sur la collaboration de l'ensemble des experts au sein des ordres pour permettre l'examen de cette question.

En terminant, permettez-moi de souligner que l'effort que vous faites pour faire mieux comprendre le cadre de votre action et pour échanger sur vos expériences, est un facteur très précieux d'optimisation de votre efficacité et, partant, de l'efficacité de l'ordre où vous vous trouvez. De plus, je crois que vos échanges favorisent une compréhension plus homogène, pour ne pas dire un langage commun, quant à l'application des règles de protection du public.

Qui s'en plaindra? Je souhaite donc que votre concertation continue de produire ses effets bénéfiques et qu'elle se fasse dans des circonstances qui permettront à tous, qu'il s'agisse des syndics mais aussi surtout des administrateurs et administratrices des ordres, de mieux comprendre ce que vous faites, dans l'intérêt bien compris du public et de vos organisations.

Je vous remercie de votre attention.