

# MÉMOIRE DU BARREAU DU QUÉBEC

Commentaires adressés au Comité spécial sur les pouvoirs des syndic et les mécanismes pour évaluer leur fonction du Conseil interprofessionnel du Québec



Septembre 2019

Barreau  
du Québec 

## **Mission du Barreau du Québec**

Afin d'assurer la protection du public, le Barreau du Québec surveille l'exercice de la profession, fait la promotion de la primauté du droit, valorise la profession et soutient ses membres dans l'exercice du droit.

## **Remerciements**

Le Barreau du Québec remercie M<sup>e</sup> Nicolas Le Grand Alary du Secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques et M<sup>e</sup> César Augusto Zapata Mejia du Bureau du syndic pour ce mémoire.

## INTRODUCTION

Le 3 mai 2019, le Conseil interprofessionnel du Québec (ci-après le « CIQ ») a mis sur pied le Comité spécial sur les pouvoirs des syndicats et les mécanismes pour évaluer leur fonction (ci-après le « Comité »).

Cela fait suite à une demande formulée le 14 mars 2019 par la ministre de la Justice, M<sup>e</sup> Sonia LeBel, de faire un état de situation sur les processus d'enquête des syndicats visant à fournir une appréciation de ceux-ci et à proposer de meilleures pratiques.

Plus particulièrement, comme l'indiquait madame Ghislaine Desrosiers, présidente du CIQ :

« Parce que les pouvoirs d'enquête du syndic d'un ordre professionnel sont très larges, il importe aujourd'hui de se pencher sur ce mécanisme important de protection du public, tout en s'assurant que les procédures d'enquête ne donnent lieu à aucun abus de pouvoir et respectent les meilleures pratiques. Il y a lieu également d'étudier l'encadrement et les procédures d'évaluation de cette fonction-clé. »<sup>1</sup> (Nos soulignés)

Cette demande de la ministre de la Justice fait suite à plusieurs cas médiatisés de professionnels qui ont révélé publiquement qu'ils considéraient faire l'objet de harcèlement de la part du Syndicat de leur ordre professionnel<sup>2</sup>.

Le Barreau du Québec soumet ses commentaires généraux concernant le processus d'enquête et l'encadrement des plaintes formulées contre le Syndicat dans le traitement de dossiers tant de la part des professionnels visés que des demandeurs d'enquête.

---

<sup>1</sup> CIQ, Communiqué de presse intitulé *Pouvoir des syndicats des ordres professionnels : des balises s'imposent*, 3 mai 2019, en ligne : <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/pouvoir-des-syndicats-des-ordres-professionnels-des-balises-s-imposent-818929886.html>.

<sup>2</sup> TVA NOUVELLES, *Des professionnels en détresse plus nombreux qu'on peut le penser*, 24 janvier 2019, en ligne : <https://www.tvanouvelles.ca/2019/01/24/des-professionnels-en-detresse-plus-nombreux-quon-peut-le-penser>.

## 1. PORTRAIT DE LA SITUATION ACTUELLE AU BARREAU DU QUÉBEC

Le Barreau du Québec a pris connaissance des différentes récriminations faites par des professionnels qui considèrent faire l'objet de harcèlement de la part du Syndic de leur ordre professionnel. Or, la réalité du Barreau du Québec est que ce phénomène n'existe pas entre les avocats et le Bureau du syndic.

### 1.1 Statistiques concernant les demandes d'enquêtes et les plaintes

Selon les statistiques tenues par le Barreau du Québec très peu de plaintes sont formulées contre le Barreau du Québec concernant le traitement d'un dossier.

Le Bureau du syndic est un service important au sein du Barreau du Québec en termes de nombre d'employés et de demandes traitées. Selon notre rapport annuel<sup>3</sup>, au cours du dernier exercice, un total de 3 146 demandes diverses (incluant les demandes d'enquêtes) ont été formulées au Bureau du Syndic. Ces demandes visaient 2 459 avocats différents.

De ces 3 146 demandes, 2 474 correspondaient à des dossiers d'enquêtes qui ont été traités par le Bureau du syndic. 2 268 ont fait l'objet d'une décision de ne pas porter plainte contre le professionnel. De toutes les demandes d'enquêtes traitées, 160 ont été finalisées soit par d'autres mesures envers le professionnel ou par une conciliation en vertu de l'article 123.6 du *Code des professions*<sup>4</sup>. Le Bureau du syndic a décidé de porter plainte auprès du Conseil de discipline dans 46 dossiers au cours de l'exercice.

Des demandes d'enquêtes fermées avec une décision à l'effet de ne pas porter plainte auprès du Conseil de discipline, 354 ont fait l'objet d'une demande de révision auprès du Comité de révision. Dans seulement 3 dossiers, le Comité de révision a conclu qu'il y avait lieu de porter plainte devant le Conseil de discipline contre le professionnel. Dans les autres demandes de révision, le Comité a conclu soit qu'il y avait lieu d'avoir un complément d'enquête (11), soit qu'il n'y avait pas de lieu de porter plainte contre le professionnel (285) ou il a suggéré de transmettre le dossier au Comité de l'inspection professionnelle (2).

Quant aux plaintes visant les employés du Bureau du syndic, aucune statistique n'est compilée. Nous pouvons toutefois affirmer que depuis le début de l'année 2019, le Barreau du Québec a reçu seulement 3 plaintes à l'endroit des syndicats-adjoints provenant de professionnels visés par des enquêtes. De manière plus générale, le nombre de plaintes provenant des professionnels visés par les demandes traitées par le Bureau du syndic ne dépasse pas 5 par an.

Quant au nombre de plaintes provenant des demandeurs d'enquête, nous ne sommes pas en mesure de fournir de statistiques précises. Elles constituent toutefois la majorité des plaintes qui sont formulées concernant le traitement d'un dossier par le Syndic.

<sup>3</sup> BARREAU DU QUÉBEC, *Rapport annuel 2018-2019*, en ligne : <https://www.barreau.qc.ca/media/1885/2018-2019-rapport-annuel.pdf>, p. 39.

<sup>4</sup> RLRQ, c. C-26.

À titre indicatif, nous avons répertorié les plaintes privées qui ont été portées à l'encontre des employés du Bureau du syndic. Des dossiers qui ont été identifiés (de 1989 à nos jours), nous avons constaté que 16 plaintes privées ont été portées devant le Conseil de discipline contre 8 avocats (6 syndics-adjoints, 1 syndic ad hoc et 1 avocat à la conciliation), la plus récente date de 2019. De ces 16 plaintes privées, 5 provenaient de deux avocats visés par des enquêtes.

Le tableau suivant démontre le fait que peu de plaintes faites par un avocat qui fait l'objet d'une demande d'enquête sont déposées :

Sur les 2 474 demandes d'enquêtes traitées par le Bureau du syndic en 2019 :	
3 professionnels visés par une demande d'enquête ont déposé une plainte.	Ceci représente 0,1 % des 2 459 avocats qui ont fait l'objet d'une des diverses demandes traitées par le Bureau du syndic.
354 demandes d'enquête ont fait l'objet d'une demande de révision auprès du Comité de révision. Seulement 3 dossiers ont mené à une plainte devant le Conseil de discipline.	Ces 3 dossiers représentent environ 0,1 % de toutes les demandes d'enquête.
De 1989 à aujourd'hui, seulement 16 plaintes privées ont été déposées concernant 8 avocats du Bureau du syndic.	1 seule plainte a été déposée en 2019, ce qui représente 0,04 % des dossiers.

## 1.2 Traitement des plaintes formulées

Le faible volume de ces plaintes n'a donc jamais nécessité la mise en place d'un processus de traitement particulier de celles-ci. Elles sont donc gérées administrativement par le Syndic de l'Ordre. Voici le cheminement normal d'une de ces plaintes :

- ✓ Plainte formulée à l'attention du Syndic du Barreau (et parfois du bâtonnier du Québec);
- ✓ Le Syndic prend connaissance de la plainte et effectue des vérifications :
  - Vérification du dossier, incluant les différentes correspondances (courriels, lettres, documents reçus);
  - Rencontre avec le syndic-adjoint responsable du dossier pour obtenir des précisions et ses observations;
  - Décision du Syndic. Le demandeur est par la suite informé par écrit si la plainte est fondée ou non;

- Mise en place de mesures correctives. Si la plainte est fondée, le Syndic possède plusieurs outils pour répondre à la problématique identifiée :
  - Transfert du dossier à un autre syndic-adjoint ou la nomination d'un syndic ad hoc. Ceci permet de régler la plupart des problèmes personnels qui ont pu survenir dans un dossier et qui ont mené au dépôt d'une plainte;
  - Transfert du dossier du bureau de Montréal au bureau de Québec ou vice versa. Le Bureau du syndic du Barreau du Québec possède deux bureaux, l'un à Montréal et l'autre à Québec. Il est possible, lorsque des circonstances le justifient, de transférer un dossier d'un bureau à l'autre afin d'établir un éloignement physique et géographique.

Ces deux dernières solutions sont souvent utilisées en amont, avant le dépôt d'une plainte officielle. Elles permettent de régler plusieurs situations, comme lorsqu'un avocat faisant l'objet d'une enquête contacte le Syndic afin d'obtenir le transfert d'un dossier à un autre syndic-adjoint à cause d'un problème de personnalité par exemple.

## **2. PROBLÉMATIQUE DANS LES AUTRES ORDRES PROFESSIONNELS**

Le Barreau du Québec comprend que cette réalité n'est pas celle de tous les ordres professionnels et que de nombreux professionnels ont dénoncé des pratiques abusives de la part de leurs bureaux du syndic respectifs, où cette problématique serait plus présente.

### **2.1 Mise en commun des ressources**

La situation du Barreau du Québec est différente comparativement à plusieurs ordres, notamment au niveau des ressources financières et humaines. Le Bureau du syndic du Barreau du Québec possède en effet une équipe composée d'un nombre important de syndics-adjoints et il a un bureau avec pignon sur rue à Montréal et un autre à Québec. Il possède également les budgets nécessaires pour mener ses enquêtes.

Ceci n'est pas forcément le cas des autres ordres professionnels. Les bureaux du syndic peuvent être petits et ne pas avoir un grand nombre d'employés. Parfois, le Syndic est seul. Les ressources financières peuvent être limitées. Dans ces circonstances, il est possible que des plaintes soient formulées concernant les processus d'enquête des syndics.

Nous croyons qu'il serait bénéfique pour les ordres professionnels qui se retrouvent dans cette situation d'évaluer la possibilité de mettre en commun certaines ressources, comme des inspecteurs. Cela aurait pour effet d'augmenter les ressources disponibles et de favoriser le développement de meilleures pratiques.

### **2.2 Meilleure formation du personnel du Bureau du syndic**

Les avocats, tant ceux qui exercent au sein du Bureau du syndic de l'Ordre que les membres de la profession en général, maîtrisent différents concepts juridiques, dont la primauté du droit, les règles de justice naturelle et les principes de justice fondamentale.

Il s'agit après tout de la nature même de la profession de comprendre et de maîtriser ces concepts. Ainsi, un avocat qui fait l'objet d'une enquête par le Syndic pourrait avoir plus de facilité à comprendre le processus et les motivations derrière cette enquête. Parallèlement, les avocats qui sont syndics-adjoints savent quelles sont les règles de justice naturelle et d'équité procédurale qui doivent être respectées dans le cadre d'une enquête.

Or, les autres ordres professionnels ne bénéficient pas forcément de ces enseignements. Il serait intéressant de s'assurer que les formations offertes aux syndics des ordres professionnels expliquent ces concepts importants que sont la primauté du droit et les principes de justice fondamentale comme l'équité procédurale. Le Barreau du Québec souhaite d'ailleurs offrir toute son expertise au CIQ et aux ordres professionnels en cette matière.

### 2.3 Mise en place d'un processus formel dans tous les ordres professionnels

Si la problématique est telle qu'elle nécessite la mise en place d'un processus formel, nous croyons que celui-ci devrait s'inspirer du processus actuel du Barreau du Québec.

Le mécanisme récemment mis en place dans le *Règlement sur les normes d'éthique et de déontologie des administrateurs du Conseil d'administration d'un ordre professionnel*<sup>5</sup> offre des avenues intéressantes. Ce processus est souple et prévoit même un mécanisme qui permet au Comité de « rejeter, sur examen sommaire, toute dénonciation s'il est d'avis qu'elle est abusive, frivole ou manifestement mal fondée. »<sup>6</sup>

Un tel mécanisme permettrait d'offrir des garanties suffisantes afin de s'assurer que chaque plainte reçue ne va pas nuire au travail d'enquête du Bureau du syndic, par exemple en suspendant le dossier. Nous tenons à offrir notre appui au CIQ afin d'aider au développement de ce mécanisme si nécessaire.

## 3. AUTRES PISTES D'AMÉLIORATION

Le Barreau du Québec a également identifié trois mesures qui, sans viser directement la problématique de plaintes formulées par les professionnels faisant l'objet d'une enquête, permettraient d'améliorer l'efficacité des enquêtes effectuées par le Bureau du syndic.

### 3.1 Octroyer au Syndic le pouvoir de rejeter une demande d'enquête manifestement frivole

Rien dans les règles actuelles ne permet au Syndic de traiter rapidement des demandes frivoles, mal fondées ou qui reprennent les mêmes faits qu'un dossier déjà fermé. Elles doivent toutes faire l'objet d'une enquête en vertu de l'article 122 du *Code des professions*.

Les plaideurs querulents sont une problématique particulière du Barreau du Québec. Après avoir été déboutées par les tribunaux, ces personnes se tournent vers le Barreau du Québec et multiplient les demandes d'enquête envers leur avocat et les avocats de la partie adverse.

---

<sup>5</sup> RLRQ, c. C-26, r. 6.1.

<sup>6</sup> *Id.*, art. 35.

Il n'est pas inhabituel qu'une personne, sans pour autant qu'elle ait été déclarée quérulente, contacte le Bureau du syndic à plusieurs reprises concernant les mêmes faits dans un seul et même dossier.

Toutes ces demandes occasionnent des délais qui pourraient être évités si le Bureau du syndic avait le pouvoir d'office de fermer des dossiers de demande d'enquête qui sont frivoles, mal fondés ou qui reprennent les mêmes faits qu'un dossier déjà fermé.

Afin de s'assurer que la mission première de l'Ordre soit remplie, c'est-à-dire la protection du public<sup>7</sup>, un tel pouvoir doit être suffisamment encadré. Pour ce faire, le Barreau du Québec propose de s'inspirer des règles prévues au *Code de procédure civile*<sup>8</sup>, qui prévoit à l'article 51 que :

« **51.** Les tribunaux peuvent à tout moment, sur demande et même d'office, déclarer qu'une demande en justice ou un autre acte de procédure est abusif.

L'abus peut résulter, sans égard à l'intention, d'une demande en justice ou d'un autre acte de procédure manifestement mal fondé, frivole ou dilatoire, ou d'un comportement vexatoire ou quérulent. Il peut aussi résulter de l'utilisation de la procédure de manière excessive ou déraisonnable ou de manière à nuire à autrui ou encore du détournement des fins de la justice, entre autres si cela a pour effet de limiter la liberté d'expression d'autrui dans le contexte de débats publics. » (Nos soulignés)

Des pouvoirs similaires sont octroyés au Conseil de la magistrature du Québec en vertu de l'article 267 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*<sup>9</sup> et pourraient également servir d'inspiration :

« **267.** Si le conseil, après l'examen d'une plainte, constate que celle-ci n'est pas fondée ou que son caractère et son importance ne justifient pas une enquête, il en avise le plaignant et le juge et leur indique ses motifs. » (Nos soulignés)

Le Conseil canadien de la magistrature bénéficie aussi du même pouvoir<sup>10</sup>.

### 3.2 Codifier le pouvoir du Syndic afin d'obtenir la collaboration d'un tiers

L'arrêt *Pharmascience c. Binet*<sup>11</sup> de la Cour suprême du Canada a confirmé les larges pouvoirs des bureaux du syndic des ordres professionnels. Plus particulièrement, il a confirmé la possibilité pour le Syndic d'un ordre professionnel d'obtenir d'un tiers à l'enquête des documents par le biais d'une injonction et ce, en application de l'article 122 du *Code des professions*.

Le Barreau du Québec considère que ce pouvoir spécifique devrait être codifié dans le *Code des professions*. En effet, le libellé de cet article n'est pas clair. Les autres dispositions applicables,

<sup>7</sup> *Code des professions*, art. 23.

<sup>8</sup> RLRQ, c. C-25.01.

<sup>9</sup> RLRQ, c. T-16.

<sup>10</sup> *Règlement administratif du Conseil canadien de la magistrature sur les enquêtes (2015)*, DORS/2015-203, art. 2(4).

<sup>11</sup> 2006 CSC 48.

dont l'article 114 qui vise l'entrave par un professionnel au travail de l'Inspection professionnelle ou du Syndic<sup>12</sup>, laissent croire que le pouvoir de l'article 122 ne vise que les professionnels.

De plus, le Barreau du Québec propose que le Syndic ait les pouvoirs d'un commissaire au sens de la *Loi sur les commissions d'enquête*<sup>13</sup>, ce qui inclut la possibilité de contraindre des témoins et d'obtenir tous les documents nécessaires aux fins de l'enquête.

Des pouvoirs similaires se retrouvent dans la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*<sup>14</sup>, en ce qui a trait aux pouvoirs des coroners, à l'inspecteur général dans la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*<sup>15</sup>, ainsi qu'aux inspecteurs dans la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*<sup>16</sup>.

Le Syndic du Barreau du Québec possède déjà, dans la *Loi sur le Barreau*<sup>17</sup>, un certain pouvoir afin d'obtenir copie de tout document jugé nécessaire, toutefois limité « à tous les documents produits aux greffes des tribunaux ou aux bureaux des organismes publics »<sup>18</sup>.

### 3.3 Harmoniser les délais de réponse du Bureau du syndic

L'article 123.1 du *Code des professions* prévoit que le Bureau du syndic d'un ordre professionnel doit contacter un demandeur d'enquête à certains intervalles lorsque l'enquête n'est pas terminée. Plus particulièrement :

« **123,1** Si un syndic n'a pas terminé son enquête dans les 90 jours de la réception de la demande de la tenue de l'enquête, il doit, à l'expiration de ce délai, en informer par écrit la personne qui a demandé la tenue de l'enquête et lui faire rapport du progrès de cette enquête. Tant que l'enquête n'est pas terminée, un syndic doit, à tous les 60 jours à compter de l'expiration du délai de 90 jours, en informer par écrit la personne qui a demandé la tenue de l'enquête et lui faire rapport du progrès de cette enquête. » (Nos soulignés)

Ainsi, le Syndic peut avoir à informer le demandeur d'enquête plusieurs fois dans le cadre d'une enquête normale. En effet, une enquête peut être longue à mener. Elle nécessite l'obtention de documents, d'entrevues avec le demandeur d'enquête, le professionnel visé et toute autre personne ayant des informations pertinentes.

L'envoi de ces avis en vertu de l'article 123.1 du *Code des professions* peut occasionner des délais supplémentaires. Afin de réduire ce fardeau administratif et pour que le Syndic puisse se consacrer davantage aux travaux d'enquête, le Barreau du Québec recommande que le délai

<sup>12</sup> Voir également l'article 135 du *Code de déontologie des avocats*, RLRQ, c. B-1, r. 3,1 qui prévoit qu'un avocat doit répondre personnellement et avec diligence à toute communication du Syndic du Barreau du Québec.

<sup>13</sup> RLRQ, c. C-37.

<sup>14</sup> RLRQ, c. R-0.2.

<sup>15</sup> RLRQ, c. C-11.4.

<sup>16</sup> RLRQ, c. A-33.2.1.

<sup>17</sup> *Loi sur le Barreau*, RLRQ, c. B-1.

<sup>18</sup> *Id.*, art. 76.

de 60 jours prévu pour les avis subséquents au premier avis envoyé au demandeur d'enquête soit modifié pour être de 90 jours.

Le processus demeurerait transparent pour les demandeurs d'enquête qui continueraient d'être informés, mais après un délai de 90 jours au lieu de 60 jours. Si l'on estime que cette modification permettra d'éliminer un avis par dossier par année, il s'agit pour le Barreau du Québec d'éliminer l'envoi de plus de 2 400 lettres chaque année.

## CONCLUSION

En terminant, nous souhaitons rappeler que la problématique vécue dans certains ordres où des professionnels visés par une enquête portent plainte ne s'applique pas au Barreau du Québec. En effet, en 2019, seulement 3 plaintes ont été formulées par des professionnels qui faisaient l'objet d'une enquête. Il y a donc eu une plainte dans 0,1 % de tous les dossiers d'enquête ouverts en une année.

Le Barreau du Québec possède effectivement des ressources financières et humaines importantes, ce qui n'est pas le cas de tous les ordres. De plus, la nature même de la profession juridique implique, tant pour les employés de l'Ordre que les professionnels visés, qu'ils maîtrisent des notions importantes comme la primauté du droit et la justice naturelle. Ce n'est pas le cas dans tous les ordres. Pour répondre à cela, nous proposons :

- ✓ La mise en commun des ressources d'enquête pour certains ordres;
- ✓ Une meilleure formation du personnel du Bureau du syndic, notamment sur les enjeux juridiques découlant d'une enquête;
- ✓ Si nécessaire, la mise en place d'un processus formel d'enquête dans tous les ordres professionnels.

Ce processus devrait toutefois être souple et devrait s'assurer de ne pas nuire au travail d'enquête du Bureau du syndic, en causant l'arrêt de l'enquête initiale par exemple. Ce processus pourrait s'inspirer de celui mis en place dans le *Règlement sur les normes d'éthique et de déontologie des administrateurs du Conseil d'administration d'un ordre professionnel*. Le Barreau du Québec réitère donc son offre de toute son expertise au CIQ et aux ordres professionnels en cette matière.

Nous avons également identifié d'autres mesures pouvant être mises en place dans le *Code des professions* qui permettraient d'améliorer l'efficacité générale des bureaux du syndic :

- ✓ Octroyer au Syndic un pouvoir de rejeter une demande d'enquête sans fondement;
- ✓ Codifier le pouvoir du Syndic afin d'obtenir la collaboration d'un tiers et lui octroyer les pouvoirs d'une commission d'enquête;
- ✓ Harmoniser les délais de réponse du Bureau du syndic.