

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-120641-223

DATE : Le 11 octobre 2022

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE LOUIS LACOURSIÈRE, J.C.S.

DOCTEUR MARC QUENNEVILLE

Demandeur

c.

ORDRE DES MÉDECINS VÉTÉRINAIRES DU QUÉBEC

-et-

**COMITÉ D'INSPECTION PROFESSIONNELLE DE
L'ORDRE DES MÉDECINS VÉTÉRINAIRES DU QUÉBEC**

Défendeurs

JUGEMENT

[1] Le demandeur se pourvoit en contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision rendue le 29 mars 2022 (la Décision) par le Comité d'inspection professionnelle de l'Ordre des médecins vétérinaires du Québec (CIP) lui imposant de subir une inspection particulière sur la compétence, qui prévoit des examens de cas et questions.

[2] Le 11 août 2022, le juge Sylvain Lussier accorde la demande de sursis de la Décision jusqu'à jugement sur la demande de contrôle judiciaire (le jugement Lussier)¹.

¹ *Quenneville c. Ordre des médecins vétérinaires du Québec*, 2022 QCCS 2977.

I. La législation et réglementation pertinente

[3] Avant d'aborder le contexte, il est utile de reproduire d'entrée de jeu les parties pertinentes des articles 55, 90, 112 et 113 du Code des professions² (le Code) et de décrire le rôle du CIP :

55. Le Conseil d'administration d'un ordre peut, sur recommandation du comité d'inspection professionnelle ou du conseil de discipline ou dans les cas prévus par un règlement adopté en vertu du paragraphe j de l'article 94, obliger tout membre de cet ordre à compléter avec succès un stage ou un cours de perfectionnement ou l'obliger aux deux à la fois. Il peut également lui imposer toute autre obligation prévue dans un règlement pris en application de l'article 90, que recommande le comité d'inspection professionnelle.

[...]

90. Le Conseil d'administration doit déterminer, par règlement, la composition, le nombre de membres et la procédure du comité d'inspection professionnelle de l'ordre.

Le Conseil d'administration peut, dans ce règlement, déterminer les modalités de nomination d'inspecteurs ou d'experts pour assister le comité et déterminer les obligations que peut recommander le comité en outre des stages ou cours de perfectionnement qu'il peut recommander en vertu de l'article 113. Il peut en outre, dans ce règlement, prévoir la nomination par le Conseil d'administration d'une personne responsable de l'inspection professionnelle, lui déléguer les pouvoirs qu'exerce le comité ou un de ses membres en vertu des articles 55, 112 et 113 et déléguer alors au comité les pouvoirs exercés par le Conseil d'administration en vertu de ces articles.

[...]

112. Le comité surveille l'exercice de la profession par les membres de l'ordre. Il procède 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 personne.

À la demande du Conseil d'administration, le comité ou un de ses membres procède à une inspection portant sur la compétence professionnelle de tout membre de l'ordre; le comité ou un de ses membres peut aussi agir de sa propre initiative, à cet égard.

[...]

113. Le comité d'inspection professionnelle peut, pour un motif qu'il indique, recommander au Conseil d'administration de l'ordre d'obliger un membre de l'ordre à compléter avec succès un stage ou un cours de perfectionnement ou de l'obliger aux deux à la fois ou recommander d'imposer toute autre obligation déterminée dans un règlement pris en vertu de l'article 90. Le cas échéant, il peut de plus recommander au Conseil de limiter ou de

² RLRQ c. C-26.

suspendre le droit d'exercer les activités professionnelles du membre visé jusqu'à ce que ce dernier ait rempli les obligations ou satisfait aux conditions qui lui sont imposées.

[soulignements ajoutés]

[4] Le CIP surveille l'exercice de la profession par les membres et effectue des inspections³. Le *Règlement sur le comité d'inspection professionnelle de l'Ordre professionnel des médecins vétérinaires du Québec* (le Règlement)⁴ adopté par le Conseil d'administration (CA) de l'Ordre des médecins vétérinaires du Québec (l'Ordre) ne prévoit pas quelles sont les mesures d'inspection, hormis celles autorisant le CIP à prendre connaissance ou copier dossiers, registres et autres éléments⁵.

[5] En plus des visites d'inspection dites de « surveillance générale », le CIP de l'Ordre peut procéder de sa propre initiative à une inspection particulière dont les modalités ne sont pas précisées, portant sur la compétence professionnelle⁶. Le médecin vétérinaire a droit à un préavis de 5 jours francs avant la date de l'inspection et un rapport de l'inspecteur doit être transmis au CIP dans les 45 jours de l'inspection⁷.

[6] Si le CIP, après réception du rapport, a des raisons de croire qu'il y a lieu de recommander au CA une des mesures prévues à l'article 113 du Code, il en avise le CA et le médecin vétérinaire avec un exposé des motifs pouvant justifier une mesure et copie du rapport de l'inspecteur qui a procédé à l'inspection particulière⁸.

[7] Le médecin vétérinaire a l'option de se faire entendre devant le CIP⁹.

[8] Notons que le Règlement, au chapitre des recommandations que le CIP peut faire au CA à la suite d'une inspection particulière, s'en tient aux mesures prévues par l'article 113 du Code, soit un stage ou un cours de perfectionnement¹⁰, et ne réfère pas à d'autres types de mesures telles la réussite d'un examen ou d'une entrevue dirigée.

[9] Voilà pour la législation et réglementation pertinentes.

II. Le contexte

i. La Décision

[10] Le demandeur est membre de l'Ordre et pratique sa profession depuis plus de trente ans.

³ Art. 112 du Code.

⁴ RLRQ, c. M-8, r. 5.1 – art. 7 et ss.

⁵ *Id.*, art. 13.

⁶ *Id.*, art. 15 et ss.

⁷ *Id.*, art. 16 et 17.

⁸ *Id.*, art. 20.

⁹ *Id.*, art. 21 et 22.

¹⁰ *Id.*, art. 20.

[11] Le 18 août 2020, à la suite d'une inspection professionnelle tenue les 18 mars 2015, 11 janvier 2017 et 13 septembre 2018, le Comité exécutif de l'Ordre (le CE) impose au Dr Quenneville un stage de perfectionnement de 160 heures de cours, sans limitation de son droit de pratique¹¹ (la Décision de 2020).

[12] Cette décision fait l'objet d'un pourvoi en contrôle judiciaire dont le Dr Quenneville se désiste après avoir échoué à obtenir un sursis¹².

[13] Le 1^{er} mars 2022, le CE prolonge le délai accordé au Dr Quenneville pour compléter son stage de perfectionnement de 160 heures jusqu'au 15 juillet 2022¹³.

[14] Or, le 29 mars 2022, la Décision impose, à l'initiative du CIP, une inspection particulière au Dr Quenneville à être tenue dans les trois mois¹⁴. Après avoir référé à un partage d'informations (confidentielles) de la part du bureau du syndic daté du 27 janvier 2022 quant à des préoccupations sur la pratique du demandeur¹⁵, elle se conclut ainsi :

CONCLUSION

Il est RÉSOLU, conformément à l'article 112 du Code des professions :

D'IMPOSER

une inspection particulière portant sur la compétence professionnelle au Dr Marc Quenneville, m.v., dans le domaine des animaux de compagnie. Cette inspection particulière aura lieu au domicile professionnel du Dr Quenneville, soit l'Hôpital vétérinaire du Suroît, et sera effectuée diligemment par un enquêteur-expert et une inspectrice-conseil, soit au cours des trois prochains mois. Elle visera à évaluer notamment, mais non exclusivement, les connaissances du Dr Quenneville dans la gestion de cas d'ophtalmologie, de dermatologie, de dentisterie, d'anorexie, de déshydratation, d'anémie, de déséquilibres électrolytiques et d'ascite.

L'inspection particulière se déroulera sur 1 journée et sera divisée en sept (7) parties, soit :

1. Examen d'un minimum de dix (10) dossiers médicaux représentatifs et récents (durée de 1 heure à 1 heure et demie) portant notamment, mais non exclusivement, sur des cas suivants: ophtalmologie, dermatologie, dentisterie, anorexie, déshydratation, anémie, déséquilibres électrolytiques et ascite;

¹¹ P-1.

¹² *Quenneville c. Ordre des médecins vétérinaires du Québec*, 2020 QCCS 3937.

¹³ P-2.

¹⁴ P-3.

¹⁵ *Id.* p. 2, 5^e ATTENDU.

2. Évaluation de la capacité à élaborer des protocoles anesthésiques;
3. Évaluation de l'actualisation des connaissances : cinq (5) questions orales courtes et discussion;
4. Vérification des connaissances pharmacologiques du candidat;
5. Trois (3) cas simulés (à réponses longues);
6. Examen d'un cas pratique sur un animal en consultation ou hospitalisé;
7. Vérification de la capacité d'interprétation des résultats de tests diagnostiques.

[Soulignements ajoutés]

[15] L'inspection particulière sur la compétence du demandeur allait donc avoir lieu parallèlement au stage de perfectionnement en cours de réalisation.

[16] Les motifs de la demande initiale de contrôle judiciaire de la Décision sont résumés dans le jugement Lussier:

[14] Le Dr Quenneville se pourvoit en contrôle judiciaire de cette décision le 4 avril 2022 en invoquant :

- a. Qu'une inspection particulière ne pourrait être ordonnée qu'à la suite d'une inspection générale;
- b. Que la nouvelle inspection sur la compétence est décrétée alors que le stage de perfectionnement imposé à l'issue de la dernière inspection sur la compétence n'est pas encore complétée;
- c. Que le stage de perfectionnement en cours de réalisation couvre déjà un grand nombre d'éléments visés par la décision du CIP, et que cette décision est par conséquent abusive, déraisonnable ou à tout le moins prématurée.

ii. Le jugement Lussier

[17] Il faut s'attarder au jugement Lussier car il a amené le Dr Quenneville à préciser son argument sur l'illégalité de la Décision et à modifier, le 12 septembre 2022, sa demande de pourvoi. Il y plaide alors, en se fondant sur le jugement Lussier, que la procédure d'inspection prévue à l'article 90 du Code doit se faire par règlement adopté par le CA de l'Ordre et non, comme en l'instance, par simple programme ou politique interne, soit le Programme d'inspection professionnelle 2021-2022 adopté par le CA de

l'Ordre (le Programme)¹⁶. Ceci rend donc illégale, selon le demandeur, la procédure d'inspection définie dans le Programme, lequel prévoit, entre autres, le pouvoir d'imposer des examens ou questionnaires¹⁷. Pour le demandeur, c'est le règlement prévu à l'article 90 du Code des professions, et non un simple « document administratif », qui constitue l'assise des pouvoirs d'inspection du CIP.

[18] À l'étape du sursis, le juge Lussier n'a pas été convaincu de la validité du premier argument voulant que l'inspection particulière ne puisse être ordonnée qu'à la suite d'une inspection générale.

[19] Par ailleurs, il a estimé sérieux l'argument voulant qu'il y ait lieu de s'interroger sur la raisonnable de la Décision compte tenu du fait que, au moment où elle a été prise, le stage de perfectionnement du Dr Quenneville n'était toujours pas terminé.

[20] Enfin, ce qui, à l'évidence, constituait pour le juge Lussier une question très sérieuse à débattre et qui est devenu le principal argument du demandeur est la compétence du CIP à imposer de lui-même un « examen » au Dr Quenneville:

[33] Cet argument a été soulevé lors des plaidoiries sur le sursis.

[...]

[35] Ce n'est pas tant la compétence du CIP d'imposer une inspection particulière dans le présent dossier que l'imposition d'un examen qui pose en problème de compétence.

[36] Dans l'affaire Paparella c. L'Ordre des ingénieurs du Québec, la Cour a été saisie, tant par la demande de sursis que lors jugement sur le fond, d'une question ressemblant fort à la présente.

[37] Le CIP de l'Ordre des ingénieurs avait décidé d'imposer à un membre de l'Ordre de se soumettre à un examen ou à une entrevue dirigée.

[38] Au fond, la juge Suzanne Courchesne a jugé que le Règlement sur le comité d'inspection professionnelle de l'Ordre des ingénieurs du Québec ne permettait pas au CIP d'imposer un tel examen. Le Règlement ne prévoyait que la possibilité pour le CIP de recommander au CA de l'Ordre d'imposer un tel examen.

[39] Comme dans le présent dossier, la « Politique et le Guide explicatif » de l'Ordre des ingénieurs détaillaient les exigences d'une inspection particulière, comprenant un examen. C'est ce que nous retrouvons dans le cas de L'Ordre des vétérinaires au Programme d'inspection professionnelle de l'Ordre :

- Évaluation d'un échantillonnage de dossiers médicaux et validation du cheminement médical :

¹⁶ P-4.

¹⁷ *Id.*, p. 6.

- Examen d'un cas pratique sur un animal ;
- Application d'un traitement curatif ou chirurgical sous observation ;
- Manipulation des équipements et instruments propres à l'exercice de la profession sous observation ;
- Présentation de cas cliniques simulés (à l'oral ou à l'écrit) ;
- Présentation de questions orales à réponses courtes et validation de la capacité à juger des limites de la compétence du membre ;
- Évaluation des connaissances pharmacologiques et de l'exercice de la pharmacie ;
- Évaluation de la capacité d'interprétation des résultats de tests diagnostiques (radiographies, urologie, hématologie, biochimie, cytologie et tout autre test applicable au contexte de pratique du médecin vétérinaire).

[21] Au regard de ce contexte, le Tribunal aborde maintenant les questions en litige.

III. Les questions en litige

[22] Il y a donc trois questions qui doivent, selon le demandeur, justifier le contrôle par la Cour supérieure de la Décision :

- a) L'inspection particulière décidée le 29 mars 2022 devait-elle être nécessairement précédée d'une inspection régulière?
- b) Dans la mesure où le Programme, dans lequel la procédure d'inspection est décrite, n'est pas un règlement, le CIP est-il autorisé à se livrer à la procédure d'inspection prévue à la Décision, soit des examens de dossiers, questions orales et examens de cas pratiques?
- c) De façon subsidiaire, comme le stage de perfectionnement décrété par la Décision de 2020 couvre déjà un grand nombre d'éléments visés par la Décision, cette dernière n'est-elle pas abusive, déraisonnable ou, à tout le moins, prématurée?

IV. Analyse

- *La norme de contrôle*

[23] Dans leurs mémoires, les deux parties conviennent qu'il y a lieu d'appliquer la norme de contrôle de la décision raisonnable.

[24] À l'audience, toutefois, l'avocat du demandeur soulève que, si le Tribunal adhère à sa position voulant que le Programme constitue un document administratif par lequel le

CA de l'Ordre s'est *délégué à lui-même* ce qu'il aurait dû faire par règlement, la norme de la décision correcte devrait s'appliquer.

[25] Le Tribunal estime que cette dernière question n'en est pas une où la primauté du droit commande l'application de la norme de la décision correcte¹⁸. Même si l'argument du demandeur sur l'*autodélégation* par l'Ordre de pouvoirs qui relèvent d'un règlement était fondé, la norme de la décision raisonnable ne permettrait pas à un décideur administratif d'élargir ses pouvoirs au-delà de ce que souhaite le législateur¹⁹. En d'autres mots, comme le rappelle la Cour suprême²⁰ :

[109] Comme nous l'avons déjà mentionné, l'application appropriée de la norme de la décision raisonnable permet de dissiper la crainte que le décideur administratif puisse interpréter la portée de sa propre compétence de manière à étendre ses pouvoirs au-delà de ce que voulait le législateur. Il est ainsi inutile de conserver une catégorie de questions touchant « véritablement » à la compétence assujettie au contrôle selon la norme de la décision correcte. Si, en règle générale, il y a lieu de faire preuve de déférence envers l'interprétation que donne le décideur du pouvoir que lui confère la loi, ce dernier doit néanmoins justifier convenablement son interprétation. Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable ne permet pas au décideur administratif de s'arroger des pouvoirs que le législateur n'a jamais voulu lui conférer. De la même manière, un organisme administratif ne saurait exercer un pouvoir qui ne lui a pas été délégué...

[26] Le Tribunal estime que la présomption d'application de la norme de contrôle de la décision raisonnable n'est pas repoussée en l'espèce²¹.

- **Les questions en litige**

- a. **L'inspection particulière décidée le 29 mars 2022 devait-elle être nécessairement précédée d'une inspection régulière?**

[27] L'argument du demandeur découle essentiellement du Programme. Ce dernier, applicable depuis mars 2021, définit les activités et moyens appliqués par le CIP pour la surveillance générale des médecins vétérinaires membres de l'Ordre²².

[28] Or, le Programme reproduit en partie l'article 109 du Code sur l'inspection professionnelle, en partie l'article 112 (sans le spécifier) et l'article 7 du Règlement, réfère aux objectifs et à la procédure applicables à la surveillance générale de l'exercice de la profession et prévoit que, à la suite de l'inspection professionnelle d'un membre, le CIP détermine s'il doit prendre l'une ou l'autre des actions suivantes :

¹⁸ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 par. 17.

¹⁹ *Id.*, par. 68.

²⁰ *Id.*, par. 109.

²¹ *Id.*, par. 16 et 17.

²² P-4, p.1.

- i. fermer le dossier d'inspection professionnelle;
- ii. demander un suivi en lien avec les recommandations figurant au rapport;
- iii. procéder à une inspection particulière portant sur la compétence professionnelle;
- iv. procéder à un partage d'information auprès du Bureau du syndic de l'ordre²³.

[Soulignements ajoutés]

[29] Pour le demandeur, il en découle donc que l'inspection particulière résulte nécessairement d'une inspection professionnelle « régulière », laquelle n'a pas eu lieu dans les circonstances de l'espèce. En conséquence, selon le demandeur, avant d'ordonner une inspection particulière, le CIP devait effectuer une inspection régulière.

[30] Le Tribunal ne souscrit pas à cet argument. En effet, cette proposition va à l'encontre des termes précis de l'article 112 du Code qui prévoit que le CIP *ou un de ses membres peut aussi agir de sa propre initiative, à cet égard*.

[31] Cette discrétion conférée par le Code au CIP d'agir de sa propre initiative est d'ailleurs reflétée au Règlement qui prévoit que :

- Le CIP surveille l'exercice de la profession suivant le programme annuel que le CA adopte²⁴; et
- Le membre du comité qui procède de sa propre initiative à une inspection particulière indique dans le dossier du professionnel les motifs qui justifient cette inspection²⁵.

[32] En conclusion, la lecture combinée des articles 112 du Code et 15 du Règlement convainc le Tribunal que l'inspection particulière de la nature de celle prévue par la Décision n'est pas sujette à la tenue préalable d'une inspection générale.

b. Dans la mesure où le Programme, dans lequel la procédure d'inspection est décrite, n'est pas un règlement, le CIP est-il autorisé à se livrer à la procédure d'inspection prévue à la Décision, soit des examens de dossiers, questions orales et examens de cas pratiques?

[33] En réponse à cette question, le demandeur affirme que le CIP n'est pas autorisé à se livrer à la procédure d'inspection ordonnée par la Décision. La position du demandeur est essentiellement la suivante.

²³ *Id.*, p. 3-4.

²⁴ RLRQ, c. M-8, r. 5.1; préc., note 4, art. 7.

²⁵ *Id.*, art. 15.

[34] Dans la mesure où le Tribunal juge que le Programme dans lequel la procédure d'inspection est définie n'est pas un règlement adopté conformément aux exigences de l'article 90 du Code, le CIP ou ses inspecteurs ne sont pas autorisés à se livrer à la procédure d'inspection définie dans le Programme, lequel prévoit, entre autres, le pouvoir d'imposer des examens ou questionnaires écrits ou oraux²⁶.

[35] Le Programme mentionne en effet une *liste non limitative* d'éléments pouvant servir à évaluer la compétence du professionnel²⁷.

[36] Or, pour le demandeur, l'article 90 du Code prévoit que la procédure d'inspection doit se faire par règlement adopté par le CA de l'Ordre et non par un simple programme ou politique interne.

[37] En conséquence, bien que l'article 112 du Code constitue la source du devoir de surveillance de la profession par le CIP, c'est le règlement adopté par le CA en vertu de l'article 90 qui constitue l'assise de ses pouvoirs d'inspection, pouvoirs qui, selon le demandeur, incluent nécessairement les méthodes d'inspection.

[38] Il plaide que, en présence du Règlement qui, au chapitre des recommandations que le CIP peut faire au CA à la suite d'une inspection particulière, s'en tient aux mesures prévues par l'article 113 du Code, soit l'imposition d'un stage ou d'un cours de perfectionnement, sans dire mot de quelque autre mesure tels des examens ou questionnaires, le CIP ne saurait, en s'autorisant des termes du Programme, les imposer. Cette discrétion, sans fondement réglementaire, est illégale, ouvre la voie à l'arbitraire et est déraisonnable.

[39] Le demandeur invoque notamment au soutien de sa position un jugement de la juge Suzanne Courchesne²⁸ alors que les défendeurs plaident que deux décisions subséquentes de la Cour supérieure impliquant l'Ordre ont distingué ce jugement²⁹.

[40] Dans cette affaire, l'ingénieur visé, M. Paparella, est l'objet d'une inspection professionnelle et reçoit, moins d'un mois après cette inspection, un courriel l'avisant que le CIP poursuivait le processus d'inspection en lui imposant une inspection approfondie sous forme d'une entrevue dirigée. Le courriel était accompagné d'une copie de la Politique d'inspection professionnelle de l'Ordre des ingénieurs.

[41] Un peu plus tard dans le processus d'enquête, la *Direction de l'inspection professionnelle* transmettait à M. Paparella un document qui référerait au *Guide explicatif de l'inspection approfondie à l'intention de l'ingénieur* .

²⁶ P-4, p. 6.

²⁷ Voir paragraphe 39 du Jugement Lussier; P-4, p. 6.

²⁸ *Paparella c. Ordre des ingénieurs du Québec*, 2018 QCCS 5287; demande de permission d'en appeler refusée, 2019 QCCA 276.

²⁹ Voir infra 34 et 36.

[42] Dans son pourvoi en contrôle judiciaire, M. Paparella plaidait que l'inspection menée par la CIP ne lui permettait pas de lui imposer un « examen » ou une « entrevue dirigée » puisque ces moyens d'inspection relevaient de la compétence du CA de l'Ordre des ingénieurs, conformément à la réglementation applicable, et non du CIP.

[43] M. Paparella soutenait donc que seul le CA de l'Ordre des ingénieurs, sur recommandation du CIP, pouvait imposer une entrevue dirigée ou un examen et que le pouvoir du CIP d'imposer lui-même à un membre de l'Ordre de telles obligations n'est pas prévu au règlement et est donc illégal.

[44] L'Ordre des ingénieurs répliquait que le pouvoir d'imposer une telle obligation fait partie intégrante du processus d'inspection prévu à l'article 112 du Code et que le rôle de l'inspecteur lui permet la latitude requise pour utiliser diverses méthodes d'inspection, dont la tenue d'une entrevue dirigée ou d'un examen.

[45] Après avoir décidé que la norme de la décision raisonnable était applicable et référé aux articles pertinents du Code, soit 90, 112, 113 et 55, la juge Courchesne note que le *Règlement sur l'inspection professionnelle des ingénieurs*³⁰ prévoit que le CIP peut, en vertu de l'article 15, recommander au CA d'imposer à l'ingénieur « la réussite d'une entrevue dirigée ou d'un examen »³¹.

[46] Après avoir résumé la *Politique d'inspection professionnelle* et le *Guide explicatif de l'inspection professionnelle* et référé au texte du *Règlement sur l'inspection professionnelle des ingénieurs*³², la juge Courchesne écrit :

[49] Toute cette procédure est détaillée à la Politique et au Guide explicatif mais le Règlement est complètement muet quant au processus de l'inspection approfondie et son article 15 contredit directement l'énoncé de ces documents selon lequel le CIP peut de lui-même imposer à l'ingénieur la réussite d'un examen ou d'une entrevue dirigée dans le cadre de l'inspection.

[...]

[52] La section suivante du Règlement porte sur les recommandations du CIP au CA et l'article 15 prévoit que le CIP peut recommander au CA d'imposer à l'ingénieur l'obligation de compléter, entre autres obligations, la réussite d'une entrevue dirigée ou d'un examen que lui fait passer l'OIQ.

[53] Selon l'OIQ, le CIP a le pouvoir, dans le cadre de son rôle d'inspection, de faire passer un examen ou une entrevue dirigée à l'ingénieur. Le CA de l'OIQ peut à son tour, après rapport d'inspection et sur recommandation du CIP, imposer la réussite d'un examen ou d'une entrevue dirigée.

³⁰ RLRQ, c. I-9, r. 9.1.

³¹ *Paparella c. Ordre des ingénieurs du Québec*, préc. note 28, par. 34.

³² *Id.*, par. 41 à 48.

[54] La Politique et le Guide explicatif constituent des outils qui précisent les modalités de l'inspection professionnelle au sein de l'OIQ. Le Tribunal n'est pas lié par le contenu de ces documents ni par l'interprétation accordée par le CA aux pouvoirs d'inspection du CIP. Il ne s'agit pas d'une véritable norme juridique ni de directives ayant une portée légale ou ayant préséance sur la réglementation applicable, laquelle réserve au CA l'imposition à l'ingénieur de réussir un examen ou une entrevue dirigée. La pratique administrative ne peut contredire un texte de loi clair.

[...]

[58] Le cadre réglementaire tel qu'adopté par le CA de l'OIQ ne permet qu'un pouvoir de recommandation du CIP quant à l'examen ou l'entrevue dirigée et non un pouvoir d'imposition dans le cadre d'une inspection. L'article 90 du Code des professions exige du CA qu'il détermine, par règlement, la procédure du CIP. C'est le Règlement, adopté en vertu de cette disposition, qui constitue l'assise des pouvoirs d'inspection du CIP de l'OIQ.

[59] Tenant compte de ce qui précède, le CIP a excédé sa compétence en imposant à Paparella, dans le cadre de l'inspection de sa compétence professionnelle, une entrevue dirigée ou un examen que seul le CA pouvait exiger.

[60] La convocation de Paparella par le CIP à se soumettre à de telles modalités d'inspection approfondie ne fait pas partie des issues possibles au regard des faits et du droit et doit être annulée.

[références omises]

[47] L'Ordre des ingénieurs a demandé la permission d'en appeler de ce jugement. Dans son jugement sur cette demande, le juge Mainville, après avoir résumé les enjeux, réfère au *Règlement modifiant le règlement sur l'inspection professionnelle des ingénieurs* adopté en 2019, après le jugement de la juge Courchesne, par l'Office des professions, lequel confère maintenant explicitement à l'inspecteur le pouvoir de procéder à une entrevue dirigée ou de soumettre un ingénieur à un questionnaire d'évaluation.

[48] Le juge Mainville conclut donc que le jugement de la juge Courchesne deviendra théorique au moment de l'entrée en vigueur du nouveau règlement. Il ajoute par ailleurs ceci sur la portée de ce jugement dans le cadre de l'inspection professionnelle par d'autres ordres professionnels :

[20] En effet, malgré la prétention contraire de la procureure des requérants, le jugement de première instance n'est pas susceptible de porter des effets dans le cadre de l'inspection professionnelle pour d'autres ordres professionnels. Les dispositions réglementaires portant sur l'inspection professionnelle sont distinctes d'un ordre professionnel à un autre, comme le note d'ailleurs la juge Courchesne dans son jugement. Bien qu'il puisse y avoir certaines similitudes, les règlements des divers ordres professionnels sont suffisamment distincts pour permettre de conclure qu'il n'y a pas

avantage à autoriser l'appel afin de traiter d'une question de principe. D'ailleurs, les requérants seraient bien mal placés pour plaider cette affaire pour autrui³³.

[références omises et soulignement ajouté]

[49] Après le jugement de la juge Courchesne, la question du pouvoir, de la procédure et des moyens d'inspection mis de l'avant par le CIP de l'Ordre a été soulevée à partir d'arguments similaires devant le juge Pierre C. Bellavance³⁴.

[50] Le juge Bellavance a alors rejeté la demande de pourvoi en contrôle judiciaire du médecin vétérinaire Marcoux parce que prématurée. Il a aussi distingué le dossier dont il était saisi du dossier Paparella sur la base suivante³⁵ :

[15] Le Tribunal constate que la présente affaire doit être distinguée du jugement rendu par madame la juge Suzanne Courchesne dans *Paparella* où l'Ordre des ingénieurs du Québec avait adopté un règlement qui prévoyait que la compétence d'imposer un examen ou une entrevue dirigée relevait du conseil d'administration de l'Ordre, et non du CIP. Or, dans le cas qui nous occupe, aucun règlement du genre n'a été adopté par l'Ordre des médecins vétérinaires du Québec, ce qui fait en sorte que le CIP a le pouvoir d'agir en vertu de l'article 112 du *Code des professions*, comme nous l'avons expliqué précédemment.

[51] Enfin, dans un dossier encore plus récent impliquant à nouveau l'Ordre³⁶, le juge Mark Phillips avait lui aussi à trancher la question de la légalité de certaines mesures de l'inspection professionnelle d'un vétérinaire qui auraient été effectuées sans être dûment autorisées par un règlement adopté par le CA de l'Ordre en vertu de l'article 90 du Code.

[52] Dans ce dossier, le demandeur avait été l'objet d'une inspection particulière du CIP qui consistait à effectuer des chirurgies sous supervision.

[53] Le rapport d'inspection du CIP ayant donné lieu à une décision du CE de recommander un stage de perfectionnement de 96 heures et un cours de 6 heures a fait l'objet d'une demande en contrôle judiciaire.

[54] Le juge Phillips réfère notamment à la décision du CE de l'Ordre qui « distingue » le jugement *Paparella* de la façon suivante ³⁷:

[28] Dans la décision, le comité exécutif a traité de ce point dans les termes suivants :

« À la lumière du jugement dans l'affaire Marcoux¹, l'affaire *Paparella* ne trouve pas application dans le présent cas et ainsi, afin de respecter sa mission de protection du public, le CIP avait le pouvoir d'imposer des chirurgies au Dr Demers dans le cadre de

³³ *Ordre des ingénieurs du Québec c. Paparella*, 2019 QCCA 276.

³⁴ *Marcoux c. Ordre des médecins vétérinaires du Québec*, 2019 QCCA 2737.

³⁵ *Id.*

³⁶ *Demers c. Ordre des médecins vétérinaires du Québec*, 2020 QCCS 4153.

³⁷ *Id.*

l'inspection particulière portant sur sa compétence professionnelle. En effet, l'Ordre n'ayant pas adopté de règlement prévoyant que la compétence d'imposer des chirurgies (ou toutes autres compétences) relève du CA, le CIP a le pouvoir d'agir en vertu de l'art. 112 du Code des professions, qui n'est pas limitatif; »

[références omises]

[55] En d'autres mots, le CE estimait que, comme le règlement de l'Ordre ne prévoyait pas, contrairement à celui de l'ordre des ingénieurs, les obligations précises que pouvait recommander le CIP, l'article 112 du Code, de lecture beaucoup plus large, lui permettait d'imposer des chirurgies sous supervision.

[56] Le juge Phillips estime que cette lecture du CE est raisonnable³⁸ :

[29] Ainsi, le comité exécutif faisait sien le raisonnement de la Cour supérieure dans l'affaire Marcoux, où l'honorable juge Pierre C. Bellavance a distingué l'affaire Paparella dans les termes suivants:

« Le Tribunal constate que la présente affaire doit être distinguée du jugement rendu par madame la juge Suzanne Courchesne dans Paparella où l'Ordre des ingénieurs du Québec avait adopté un règlement qui prévoyait que la compétence d'imposer un examen ou une entrevue dirigée relevait du conseil d'administration de l'Ordre, et non du CIP. Or, dans le cas qui nous occupe, aucun règlement du genre n'a été adopté par l'Ordre des médecins vétérinaires du Québec, ce qui fait en sorte que le CIP a le pouvoir d'agir en vertu de l'article 112 du Code des professions, comme nous l'avons expliqué précédemment. »

[30] En suivant ce jugement de la Cour supérieure, le comité exécutif adoptait une position raisonnable. Et sur cette base, il n'était pas déraisonnable de conclure au caractère non limitatif de l'article 112 du Code des professions, dont les trois premiers alinéas se lisent comme suit :

« 112. Le comité surveille l'exercice de la profession par les membres de l'ordre. Il procède 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 personne.

À la demande du Conseil d'administration, le comité ou un de ses membres procède à une inspection portant sur la compétence professionnelle de tout membre de l'ordre; le comité ou un de ses membres peut aussi agir de sa propre initiative, à cet égard.

Le comité ou un de ses membres peut être assisté d'inspecteurs ou d'experts que le comité nomme selon les modalités déterminées, le cas échéant, dans un

³⁸ *Id.*

règlement pris en vertu de l'article 90. Les inspecteurs doivent être membres de l'ordre

[...] ».

[31] Cette disposition législative témoigne effectivement de la volonté du législateur de conférer au CIP des pouvoirs d'inspection qui soient larges, notamment en ce qui a trait à l'évaluation de la compétence d'un professionnel, clé de voûte de la protection du public.

* * *

[57] L'avocat du demandeur plaide en l'instance l'incongruité qui résulterait du fait que l'absence de précision du Règlement quant à la nature des recommandations que le CIP peut faire au CA (notamment une entrevue dirigée ou un examen) ferait en sorte que les membres de l'Ordre seraient traités différemment, et plus sévèrement, que ceux des ordres professionnels qui ont prévu à leurs règlements des pouvoirs précis d'inspection.

[58] L'argument est sérieux et soulève une question fondamentale. Comment concilier l'article 90 du Code, qui donne au CA le pouvoir de déterminer les obligations que le CIP peut recommander, en outre des stages ou cours de perfectionnement en vertu de l'article 113, avec l'article 112 du Code qui prévoit non seulement que le CA peut demander au CIP de procéder à une inspection portant sur la compétence professionnelle de tout membre de l'Ordre mais que ce dernier peut agir de sa propre initiative?

[59] Il semble manifeste que, à l'article 90 du Code, le législateur a voulu octroyer au CA l'option (« peut ») de déterminer les « obligations » que le CIP peut recommander au-delà des stages et cours de l'article 113. Or, les « obligations » prévues à l'article 113 ne constituent pas n'importe quelles obligations; il s'agit de celles déterminées dans un règlement pris en vertu de l'article 90.

[60] Qu'en est-il si, comme en l'instance, le Règlement est muet sur la nature de ces obligations?

[61] Le Tribunal ne se résout pas à conclure que, comme le suggère implicitement l'Ordre, le vide laissé par l'absence au Règlement de moyens d'inspection soit comblé par l'inspection prévue à l'article 112 du Code.

[62] Le juge Phillips réconcilie ainsi les articles 90 et 112 du Code³⁹ :

[33] La lecture conjuguée des articles 112 et 90 fait voir que ce qui intéresse le législateur à l'article 90, ce sont des questions de gouvernance et de régie interne du CIP. En effet, en imposant au Conseil d'administration de tout ordre professionnel l'obligation

³⁹ *Id.*

d'adopter un règlement prévoyant « la composition, le nombre de membres et la procédure » du CIP, au premier alinéa, et les modalités de nomination des inspecteurs parmi les membres de l'ordre, au deuxième alinéa, le législateur cherchait à pourvoir à la constitution de l'organe d'inspection qu'est le CIP, avec ses membres et leurs procédures en tant que comité, d'une part, et, d'autre part, au choix de personnes qualifiées qui puissent ensuite être chargées d'effectuer les inspections, c'est-à-dire les inspecteurs. Par contre, rien dans l'article 90 du Code des professions ne cherche à imposer au Conseil d'administration d'inclure dans son règlement une liste limitative des méthodes d'inspection.

[34] Cette interprétation est renforcée par une lecture conjuguée de ces dispositions avec les articles 108.1 et suivants du Code des professions. Ceux-ci ont été ajoutés en 2006 pour assujettir, jusqu'à un certain point, les ordres professionnels à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels[28]. Or, à l'article 108.3 premier alinéa paragraphe 2(o), le législateur permet aux ordres professionnels de refuser de communiquer un renseignement « dont la divulgation est susceptible [...] de révéler une méthode [...] d'inspection ». Le législateur étant censé être cohérent avec lui-même, il s'ensuit que les méthodes d'inspection n'ont pas à être énoncées dans le règlement envisagé à l'article 90, qui est, par définition, un document public.

[63] Le juge Phillips ajoute que les dispositions du Règlement, si elles traitent de certains aspects de la mécanique d'une inspection, n'ont pas pour objet d'encadrer les méthodes d'inspection

Il n'est pas possible d'y voir une volonté d'empêcher, par simple omission d'en parler, l'utilisation de diverses méthodes permettant d'évaluer la compétence professionnelle du médecin vétérinaire qui fait l'objet de l'inspection⁴⁰.

[64] Cette dernière affirmation semble à première vue compatible avec les termes de l'article 112 du Code qui précise que le CIP *ou l'un de ses membres peut agir de sa propre initiative à l'égard d'une inspection portant sur la compétence professionnelle de tout membre de l'Ordre*⁴¹.

[65] Cependant, avec beaucoup d'égards, le Tribunal est réticent à voir dans l'article 90 du Code une disposition qui ne vise que la gouvernance et la régie interne du CIP. Il y est en effet clairement question du pouvoir du CA de déterminer les obligations que peut recommander le CIP outre ce qu'il peut déjà recommander en vertu de l'article 113 du Code. D'ailleurs, rappelons-le, l'article 113 précise que lesdites obligations sont celles qui sont déterminées par un règlement pris en vertu de l'article 90.

[66] Le Tribunal estime fort peu probable que en réservant, à l'article 90 du Code, au CA de l'Ordre, et à lui seul, de réglementer, il ait malgré tout voulu que le CIP puisse s'arroger des pouvoirs d'inspection non réglementés et ce, par le biais de l'article 112 du

⁴⁰ *Id.*, par. 36.

⁴¹ Art. 112 du Code, al. 2.

Code, encore moins des pouvoirs d'inspection décrits dans un document, le Programme, qui n'est, somme toute, qu'un guide qui peut être changé à la guise du CA et non un règlement soumis à l'approbation de l'Office des professions.

[67] Précisons d'ailleurs que l'article 112 du Code prévoit essentiellement des méthodes d'inspection de biens et de dossiers. Si il est vrai que, à son deuxième alinéa, il prévoit la possibilité qu'un CIP procède de sa propre initiative à une inspection sur la compétence, le Tribunal ne comprend pas qu'il élargisse implicitement des pouvoirs d'inspection que et l'article 90 et l'article 113 ont prévu être soumis à la réglementation.

[68] En conséquence, par la Décision, notamment en imposant au demandeur un examen et des questions, le CIP s'est octroyé des pouvoirs d'inspection que le CA ne lui a pas délégués et qu'il ne possède donc pas. Il ne s'agit pas non plus de pouvoirs qui pourraient s'inférer du texte de l'article 112 du Code car une interprétation aussi large de cet article dénuerait de sens l'intention exprimée à l'article 90 que le CA de l'Ordre garde le contrôle sur la procédure du CIP.

[69] Le CIP n'avait pas le pouvoir d'imposer au demandeur un examen ou des questionnaires. La Décision est déraisonnable. Le pourvoi doit être accueilli.

- c. **De façon subsidiaire, comme le stage de perfectionnement décrété par la Décision de 2020 couvre déjà un grand nombre d'éléments visés par la Décision, cette dernière n'est-elle pas abusive, déraisonnable ou, à tout le moins, prématurée?**

[70] Vu la réponse à la deuxième question en litige, il n'est pas nécessaire de se pencher sur cette question.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[71] **ACCUEILLE** la demande de pourvoi en contrôle judiciaire;

[72] **ANNULE** la décision du Comité d'inspection professionnelle de l'ordre des médecins vétérinaires du Québec du 29 mars 2022;

[73] **AVEC FRAIS DE JUSTICE.**

LOUIS LACOURSIÈRE, J.C.S.

Me Jocelyn Dubé
Dubé Légal Inc.
Avocat du demandeur

Me Jean Lanctôt
Lanctôt Avocats, s.a.
Avocat du défendeur

Date d'audience : Le 16 septembre 2022