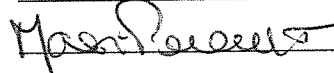


Montréal, le 30 janvier 2017

COMMISSION DES INSTITUTIONS

Déposé le : 15 février 2017

No. : CI-156

Secrétaire : 

Aux députés membres de la Commission des institutions

Objet : Projet de loi 98 : réflexions et proposition d'amendements

Madame, Monsieur

À la lecture des propos entendus dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi 98, nous comprenons votre intention de doter les ordres professionnels d'un code de déontologie et de votre volonté d'élargir le pouvoir des syndicats. Il est pour nous inquiétant de ne pas vous entendre parler d'un code de déontologie pour les membres des syndicats. Serions-nous sur le point de donner plus de pouvoir à des personnes sans encadrement et sans contre-pouvoir ?

Ceci est inquiétant puisque le processus disciplinaire repose en grande partie sur le travail des syndicats. Néanmoins, nous avons constaté qu'aucune disposition de ce projet de loi ne concerne le fonctionnement des Bureaux du syndic. Pourtant, des améliorations, visant cette fois-ci les premières étapes du système disciplinaire, permettraient, d'augmenter grandement la célérité du traitement des plaintes, en plus de s'assurer que ces étapes se déroulent de manière uniforme, diligente et éthique. Des professionnels de divers ordres ont attiré notre attention sur des situations déplorables concernant la manière de travailler de certains syndicats ainsi que leurs conduites.

Toutefois, la nécessité de préserver l'indépendance nécessaire à l'exercice des fonctions de syndicats, tant dans leur rôle d'enquêteur que celui de plaignant, limite grandement la capacité des ordres de surveiller et d'encadrer ces professionnels. Aujourd'hui, il est presque impossible pour les différents acteurs des systèmes professionnel et disciplinaire de surveiller et contrôler le travail et les comportements des syndicats : l'immunité qui leur est conférée, immunité absolue depuis 2007 avec l'article 116 al 4 du *Code des professions*, empêche quiconque d'intervenir. Madame Daniele Henkel est d'ailleurs allée témoigner aux audiences de votre commission à cet effet le 21 septembre dernier: « Mme la ministre, nous sommes ici parce qu'on veut vraiment parler de contre-pouvoir, puisque nous avons essayé, dans les règles de l'art, de ce que la loi nous permet de faire, donc on a suivi tout le cheminement possible ouvert, qui est accessible à un citoyen, de pouvoir adresser sa plainte ou sa requête. Eh bien, nous nous sommes rendu compte qu'elle n'était aucunement possible et que nous étions devant un mur de Chine. »

Actuellement, les syndicats sont les seuls professionnels, au Québec, dont le travail et les comportements ne sont ni surveillés ni sanctionnés. Leur travail a pourtant un impact direct sur la vie personnelle et professionnelle de près de 385 000 professionnels, représentant 8.5% de la population active du Québec. Leur travail a également un impact sur l'ensemble de la population car leurs fonctions visent la protection du public.

Il est généralement admis que plus une personne détient des pouvoirs, plus il est nécessaire d'encadrer l'exercice de ces pouvoirs si l'on ne souhaite pas assister à des dérapages. Nous observons actuellement la combinaison parfaite d'éléments qui laisse la place à des abus de pouvoir de la part de certains syndics. Ils jouissent de pouvoirs importants, d'une immunité complète et, dans les faits, d'absence de surveillance. Bien que, en théorie, ces professionnels soient toujours soumis à leur code de déontologie, l'application de celui-ci dans le cadre de l'exercice des fonctions de syndic est difficile¹.

Dans les situations où de tels abus ont été rapportés, les conséquences ont été dévastatrices à plusieurs niveaux. Des professionnels, traumatisés par la façon dont ils ont été traités, diminuent l'offre de certains services dont la population a besoin, cessent de faire de l'expertise devant les tribunaux, adoptent une pratique professionnelle plus défensive ou cessent carrément de pratiquer. Des citoyens, après avoir porté une plainte auprès d'un ordre professionnel, voient le traitement de cette plainte s'éterniser inutilement, avant même de faire l'objet d'une conciliation ou d'une plainte au Conseil de discipline.

Connaissez-vous la réalité et comment le tout fonctionne ?

Laissez-nous vous expliquer la nature des procédures disciplinaires pour un professionnel qui se retrouve face à d'une demande d'enquête, suite à une plainte du public. La plupart des professionnels se présentent devant le syndic de leurs ordres en toute bonne foi, s'attendant à être reçus par un « juge » juste et équitable qui saura faire la part des choses pour en quelque sorte arbitrer la situation et trancher en toute impartialité. On transpose sur les syndics des attentes d'autorité morale que l'on prête à notre ordre professionnel, comme étant l'instance qui va rétablir les faits, compte tenu d'une connaissance appropriée de notre profession et de tous les mécanismes qui peuvent exister lorsque nous entrons en contact avec une personne qui demande nos services.

Or, la plupart déchantent en se présentant en entrevue d'enquête. C'est que, comme la plupart d'entre nous, ils ne comprennent pas la nature même du processus disciplinaire. La mission des ordres est de protéger le public et non pas les professionnels. Il y a donc d'entrée de jeu un biais incontournable : l'oreille du syndic sera nettement plus favorable au plaignant. Et cette partialité fait partie de la fonction-même du syndic : cette notion nous était confirmée par une lettre de l'Office des professions² : « La jurisprudence³ a reconnu que le syndic, bien qu'il doive être indépendant, **n'a toutefois pas l'obligation d'être impartial face au professionnel** en raison du rôle qu'il est appelé à jouer envers lui tant au niveau de son enquête qu'au niveau de la poursuite à titre de partie plaignante devant le conseil de discipline ».

¹ Chantal Perreault, L'immunité des plaignants et décideurs en droit disciplinaire, Service de la formation permanente du Barreau du Québec, Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire 2001, (Éd. Blais, 2001, 59) à la p. 125

² Lettre datée du 20 février 2012, de la main de M. Denys Duchaine, Conseiller spécial, Bureau de la présidence. Office des professions

³ J.G. VILLENEUV et als, *Précis de droit professionnel*, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 151-152.

Et rajoutons un cran de plus quant à l'impartialité. Comparons la situation à celle du droit criminel. Une fois que le policier aura terminé son enquête, il aura à présenter convaincre une autre personne, soit le procureur de la couronne, de la pertinence de porter la cause devant le tribunal. C'est donc une deuxième personne, le procureur, qui va prendre cette décision, fournissant un élément d'objectivité supplémentaire. Or, dans le processus disciplinaire, il n'y a pas d'équivalent de procureur, c'est le syndic qui joue ce rôle, et qui va décider de la pertinence de porter une cause devant le Conseil de discipline. Le syndic joue donc le double rôle d'enquêteur et de procureur, ce qui augmente substantiellement la portée de ses pouvoirs face au professionnel en cause.

C'est ce défaut d'impartialité qui dérouté les professionnels sous enquête. Et la situation tourne au vinaigre lorsque les professionnels se retrouvent devant une personne du Bureau du syndic dont les comportements et attitudes sont hautement questionnables. Toutes les associations professionnelles reçoivent de nombreuses plaintes à ce sujet. Et nous ne comprenons toujours pas pourquoi les conseils d'administration des ordres n'ont pas encore réagi après toutes ces années. Nous sommes toujours attristés d'entendre des professionnels nous dire qu'ils n'avaient pas pris au sérieux les informations et les avertissement de leurs associations, qu'ils n'ont pas d'assurance disciplinaire et qu'ils vivent ce processus comme une épreuve ingrate et imméritée compte tenu de leurs nombreuses années de loyaux services au sein de leur profession. L'heure est venue de changer cette façon de faire.

Un exemple récent d'abus de pouvoir d'un syndic.

Le 17 août dernier, la Cour d'appel du Québec rendait son verdict dans la cause de M. Yves Gilbert vs L'Ordre des Ingénieurs du Québec (OIQ). Ce jugement était plus que sévère à l'intention de l'OIQ et de son syndic en rappelant que le juge de première instance avait conclu que le syndic avait fait preuve d'insouciance grave.

De plus, contrairement à l'Office des professions, le jugement affirme que « La justice disciplinaire a certes pour but de protéger le public mais elle doit également traiter équitablement ceux dont le gagne-pain est placé entre ses mains. » On revient même sur l'impartialité du syndic en disant que ce dernier, « malgré le fait que les tribunaux ne lui ont reconnu aucune obligation d'impartialité, doit conserver une attitude ouverte et n'avoir aucune idée préconçue sur la valeur des informations portées à sa connaissance. Il fait en quelque sorte office de décideur et ne doit par conséquent pas amorcer son enquête en étant préjugé. » Et on se permet même de faire la leçon en rappelant « que le rôle du syndic ne consiste pas en principe à gagner une cause, mais bien à éclairer le Comité afin que les objectifs du droit disciplinaire, à savoir la protection du public, puissent être atteints ».

Au-delà de cette justice qui fut ultimement rendue, nous pouvons constater une fois de plus la façon cavalière des agissements des syndics et le sentiment d'impunité qui anime ceux qui les composent. Nous le voyons bien, sans encadrement un syndic peut avoir tendance à se comporter comme un réel tribunal d'inquisition.

N'allez pas croire que ce jugement est une preuve que le système fonctionne et que les professionnels faussement accusés peuvent être jugés correctement car le délai de 10 ans (2006-2016) qui s'est écoulé entre le début et la fin du processus et les frais juridiques qui s'y

rattachent sont à eux seuls suffisants pour empêcher plusieurs professionnels de persister. Les professionnels lésés se retrouvent véritablement devant la muraille de Chine.

Rares sont les professionnels à vouloir s'engager dans un processus si long, coûteux et épuisant. Autant d'années de souffrances morales et parfois d'atteinte à la réputation parce que le syndic d'un ordre a agi de façon superficielle, routinière et incomplète sans se soucier que le simple dépôt d'une plainte puisse engendrer des conséquences dommageables. Ce système doit être revu et corrigé.

Nos propositions pour corriger le système en place

Dans le but de bien encadrer le travail et les comportements des syndics, nous avons deux grandes revendications que nous considérons comme fondamentales :

- 1) Créer un organe de contrôle et de surveillance des syndics. Afin d'assurer l'indépendance nécessaire à l'exercice de leurs fonctions et d'harmoniser leurs pratiques au sein des différents ordres professionnels, il est recommandé que cette surveillance s'effectue l'extérieur des ordres.
- 2) Établir des normes d'éthique et de déontologie spécifiques aux syndics des ordres professionnels.

Sur la base de ces deux revendications, nous proposons les amendements suivants au Projet de Loi 98 (amendements qui sont compatibles avec la recommandation R-1 contenue au mémoire du Protecteur du citoyen, daté du 23 août 2016):

75.1 Ce code est modifié par l'insertion, après l'article 12.0.1, du suivant :

«12.0.2. L'Office doit, par règlement, déterminer les normes d'éthique et de déontologie applicables aux membres des Bureaux des syndics. Ce règlement doit :

1° énoncer les valeurs et les principes fondés sur l'éthique, l'intégrité, la protection du public et **l'équité procédurale** qui doivent guider les membres des Bureaux des syndics dans l'appréciation des normes d'éthique et de déontologie qui leur sont applicables ;

2° déterminer les devoirs et les obligations des membres des Bureaux des syndics, envers le public, les plaignants, les professionnels visés par une plainte, leurs témoins et les personnes qui les représentent; il indique, notamment, les comportements dérogatoires à la protection du public, à l'équité procédurale, à l'honneur et à la dignité ou à l'intégrité des membres ;

3° créer un comité de l'Office chargé de recevoir les plaintes relatives aux comportements dérogatoires des membres des Bureaux des syndics susceptibles de contrevenir aux normes d'éthique et de déontologie déterminées par l'Office, d'enquêter sur ces plaintes et d'imposer, si cela est nécessaire, les sanctions appropriées allant de la réprimande à la destitution ;

4° établir la procédure d'examen et d'enquête concernant les plaintes reçues relatives aux comportements dérogatoires des membres des Bureaux des syndicats susceptibles de contrevenir aux normes d'éthique et de déontologie déterminées par l'Office ; cette procédure doit comprendre un avis de convocation écrit au moins 30 jours avant la date de la séance du comité qui se penchera sur la plainte. Cet avis de convocation contiendra le texte de la plainte. »

75.2 L'article 85 de ce code est remplacé par le suivant :

« 85. Un contrat de travail ou une convention collective ne peut limiter le pouvoir du comité de l'Office chargé d'enquêter et d'imposer les sanctions appropriées suite à une plainte déposée en vertu de l'article 12.0.2 de destituer un membre du Bureau du syndicat.

Le Protecteur du citoyen et la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse

Comme vous pouvez le constater, nous sommes déjà en lien avec le Protecteur du citoyen et partageons largement les recommandations contenu dans son mémoire déposé lors de son passage aux consultations particulières et auditions publiques de la commission des institutions sur le projet de loi no 98, le 23 août dernier.

Nous sommes heureux de constater qu'un intervenant tel que le Protecteur du citoyen attire lui aussi l'attention de la ministre de la Justice et des parlementaires sur l'importance d'encadrer avec un code de déontologie les personnes se retrouvant avec les responsabilités et les pouvoirs conférés aux syndicats d'un ordre professionnel.

Nous ne pouvons qu'espérer que les parlementaires aient une oreille attentive et une sensibilité particulière à l'égard de ce qui vous est dit et répété concernant les mécanismes d'encadrement des membres des Bureaux de syndicats.

Nous avons aussi approché la Commission des droits de la personne et droits de la jeunesse pour demander si le processus disciplinaire actuel respectait les articles 4 et 23 de la charte québécoise des droits et libertés de la personne.

L'article 4 confère à toute personne le droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation alors que l'article 23 reconnaît à toute personne le droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.

Nous croyons que sans information, formation, encadrement et organe de contrôle des membres des syndicats des ordres, les professionnels qui se trouvent au cœur d'un processus disciplinaire se retrouvent lésés dans leurs droits fondamentaux et judiciaires. **Si le projet de loi 98 devait être adopté sans même y prévoir les amendements que nous vous suggérons, nous sommes confiants que la CDPDJ sera ravie de recevoir notre demande d'avis.**

En conclusion

Dans le but de bien encadrer le travail et les comportements des syndics, nous sommes plusieurs associations professionnelles qui croyons à la nécessité de créer un organe de contrôle et de surveillance des syndics. Afin d'assurer l'indépendance nécessaire à l'exercice de leurs fonctions et d'harmoniser leurs pratiques au sein des différents ordres professionnels, cette surveillance devrait se faire à l'extérieur des ordres. Également, un code de déontologie spécifique aux professionnels qui agissent à titre de syndics devrait être adopté. Comme vous le constatez, nos arguments sont largement documentés et s'appuient sur de nombreuses expériences douloureuses et frustrantes.

Les observations et propositions que nous vous soumettons dans cette lettre (et qui se retrouve dans un document que nous avons mis en pièce jointe) visent à améliorer l'administration de la justice disciplinaire. En harmonisant les pratiques des syndics et la surveillance de leurs comportements, les professionnels auront accès à un processus disciplinaire plus équitable et la population conservera sa confiance dans un système professionnel, alors plus efficace.

Nous souhaitons que ces modifications que vous apporterez au projet de loi 98 ne soient pas que superficielles mais qu'elles aient réellement un impact sur les problèmes que nous avons porté à votre attention.

M. Charles Roy, président
Association des psychologues du Québec

Proposition d'amendements au projet de loi 98 par l'Association des psychologues du Québec

75.1 Ce code est modifié par l'insertion, après l'article 12.0.1, du suivant :

«12.0.2. L'Office doit, par règlement, déterminer les normes d'éthique et de déontologie applicables aux membres des bureaux des syndicats. Ce règlement doit :

1° énoncer les valeurs et les principes fondés sur l'éthique, l'intégrité, la protection du public et l'équité procédurale qui doivent guider les membres des bureaux des syndicats dans l'appréciation des normes d'éthique et de déontologie qui leur sont applicables ;

2° déterminer les devoirs et les obligations des membres des bureaux des syndicats, envers le public, les plaignants, les professionnels visés par une plainte, leurs témoins et les personnes qui les représentent; il indique, notamment, les comportements dérogatoires à la protection du public, à l'équité procédurale, à l'honneur et à la dignité ou à l'intégrité des membres ;

3° créer un comité de l'Office chargé de recevoir les plaintes relatives aux comportements dérogatoires des membres des bureaux des syndicats susceptibles de contrevenir aux normes d'éthique et de déontologie déterminées par l'Office, d'enquêter sur ces plaintes et d'imposer, si cela est nécessaire, les sanctions appropriées allant de la réprimande à la destitution ;

3° établir la procédure d'examen et d'enquête concernant les plaintes reçues relatives aux comportements dérogatoires des membres des bureaux des syndicats susceptibles de contrevenir aux normes d'éthique et de déontologie déterminées par l'Office ; Cette procédure doit comprendre un avis de convocation écrit au moins 30 jours avant la date de la séance du comité qui se penchera sur la plainte. Cet avis de convocation contiendra le texte de la plainte. »

75.2 L'article 85 de ce code est remplacé par le suivant :

« 85. Un contrat de travail ou une convention collective ne peut limiter le pouvoir du comité de l'Office chargé d'enquêter et d'imposer les sanctions appropriées suite à une plainte déposée en vertu de l'article 12.0.2 de destituer un membre du bureau du syndicat.

Note : ces amendements sont compatibles avec la recommandation R-1 contenue au mémoire du Protecteur du citoyen, daté du 23 août 2016.

