

Le 11 septembre 2019

Monsieur Alain Bernier
Président
Comité spécial sur les pouvoirs des syndicats et leur mécanisme d'évaluation
Conseil interprofessionnel du Québec

Objet : Réponse de l'Ordre des ergothérapeutes du Québec à la consultation du *Comité spécial sur les pouvoirs des syndicats et leur mécanisme d'évaluation* du Conseil interprofessionnel du Québec

Monsieur Bernier,

Tout d'abord, l'Ordre des ergothérapeutes du Québec (l'Ordre) remercie les membres du comité cité en objet pour son invitation à participer à cette consultation. À ce titre, vous trouverez ci-dessous les éléments de notre réflexion aux fins de contribuer bien humblement à la poursuite de vos travaux.

Introduction

En premier lieu, est-il important de rappeler que le syndic occupe une place cruciale et fondamentale au sein d'un ordre professionnel et constitue l'une des pierres angulaires du système professionnel et de la protection du public, mission qui nous est dévolue. À ce titre, la reconnaissance de l'importance des fonctions des syndicats peut se confirmer par les récents changements législatifs ajoutant à leurs pouvoirs aux fins de mieux répondre à la volonté du législateur et des ordres de renforcer la protection du public (p. ex., le pouvoir du syndic d'accorder l'immunité disciplinaire à un professionnel lanceur d'alerte).

Selon l'Ordre, l'attribution de pouvoirs importants au syndic sont requis et incontournables. D'ailleurs, à notre avis, **le Code des professions accorde au syndic des pouvoirs et des protections bien balisés pour assurer l'efficacité et l'efficacité de ses actions pour contribuer à renforcer la protection du public.**

Aussi, il est fondamental de ne pas réduire la force de ces éléments, tout comme il **importe de préserver la reconnaissance de l'expertise des ordres dans la surveillance de l'exercice de la profession et de l'appartenance du syndic à la profession qui soit fondée sur une autorégulation « des pairs par les pairs »**. Ces éléments sont fondamentaux à la crédibilité et la compétence requises en la matière et aussi à l'importance de maintenir une confiance envers les membres des ordres, notamment en assurant à ces derniers qu'un regard d'enquête est porté par un pair soumis aux mêmes normes de compétences et assujetti aux mêmes obligations déontologiques que les siens.

... /

Par ailleurs, il importe de rappeler que les tribunaux ont interprété les pouvoirs d'enquête des syndic de façon large de manière à assurer la finalité des ordres, c'est-à-dire la protection du public. **Aussi, pour ce qui nous concerne, l'exercice raisonnable de ce pouvoir est fondé sur l'indépendance du système de justice disciplinaire et sur l'équilibre entre le respect des droits des professionnels et la protection du public**

Pour assurer la crédibilité des ordres et la confiance du public, le syndic doit exercer ses fonctions avec une grande latitude d'action et une liberté de jugement. En la matière, il ne doit subir aucune influence, ni ingérence ni intimidation de la part de quiconque. Il doit jouir d'une autonomie quant aux décisions qui portent sur l'exercice de ses fonctions. **La notion d'indépendance ainsi nommée est renforcée par le fait que le syndic tient son rôle et ses devoirs directement de la loi et que cette dernière accorde au syndic une indépendance claire dans l'exercice de ses fonctions ainsi que l'immunité requise associée.**

En outre, le Conseil d'administration de l'Ordre s'assure de son devoir prévu par la loi en prenant les mesures visant à préserver en tout temps l'indépendance du bureau du syndic dans l'exercice de ses fonctions et des personnes (p. ex., un syndic adjoint) qui le composent, tout comme il lui fournit les ressources nécessaires pour ce faire.

Les pouvoirs que la loi accorde au syndic pour l'exercice de ses fonctions sont aussi de nature où son action n'est pas dictée par des normes préétablies. Le syndic dispose de la liberté de prendre des décisions, comme celles d'agir ou de ne pas agir dans une situation. Il est maître de son travail, de ses processus et de ses méthodes. Il décide de l'opportunité et de la direction, le cas échéant, de ses interventions. Il doit également intégrer dans son action et dans ses interventions, auprès des personnes visées par ses enquêtes, des préoccupations de justice fondamentale, notamment la notion d'équité procédurale.

Malgré la latitude qu'ils procurent, les pouvoirs du syndic sont bien encadrés et ce dernier doit avoir des motifs valables pour les exercer et non le faire, par exemple, de façon arbitraire, déraisonnable, ou empreinte de mauvaise foi. En ce sens, mes expériences à l'Ordre depuis près de neuf ans à titre de Président, ne nous ont jamais amenés à intervenir en regard d'une plainte de cette sorte concernant le syndic. Cependant, une meilleure compréhension de ce pouvoir discrétionnaire est toujours souhaitable, ne serait-ce que pour éviter des enquêtes ayant peu de chances d'aboutir à l'identification d'infractions commises par le membre, par exemple.

Donc, le bureau du syndic a pour mission d'assurer la protection du public en s'assurant que les membres de leur ordre respectent les normes de pratique établies, le code de déontologie et tout autre règlement adopté par l'ordre. Les rôles et pouvoirs du syndic sont bien définis dans le Code des professions aux articles 116 et 122. L'article 116 précise le rôle d'enquêteur du syndic et l'article 122 le rôle de plaignant devant le conseil de discipline. D'autres articles établissent les obligations du syndic face aux demandeurs d'enquête, sa relation avec l'inspection professionnelle et le comité de révision. Face à ces responsabilités, les bureaux de syndic, dont le nôtre, et les directions d'ordre ont travaillé en étroite collaboration avec des avocats spécialisés en droit disciplinaire afin de s'assurer un fonctionnement qui respecte le Code des professions. Ces collaborations ont permis de développer une connaissance et un savoir-faire en matière d'enquête du bureau du syndic.

De plus, cette collaboration avec des avocats œuvrant dans le domaine a permis d'intégrer au fur et à mesure dans leurs procédures les enseignements des tribunaux, soit des conseils de discipline, du Tribunal des professions ou de la Cour d'appel. Pendant plusieurs années, le Forum du syndic du CIQ a joué un rôle important afin de permettre aux nouveaux syndics d'avoir accès à cette connaissance et à ce savoir-faire. Il semble malheureusement que ces activités aient été mises de côté au cours des dernières années.

Le syndic est souvent considéré comme l'un des officiers de l'Ordre ayant un pouvoir très large soit celui d'enquête, à savoir si les actes professionnels posés par un membre sont faits dans le respect des normes déontologiques et règlementaires de l'Ordre. Dans ce rôle d'enquêteur, le Code prévoit à l'article 116 un pouvoir discrétionnaire au syndic soit celui de faire enquête ou non. Cette discrétion est essentielle afin que le syndic puisse garder son indépendance dans ses décisions. Cependant, au cours des années, les tribunaux nous ont enseigné que le bureau du syndic ne peut ouvrir une enquête à moins d'avoir reçu une information qui le porte à croire qu'il pourrait avoir une infraction. Comme le dit bien le jargon, le syndic ne peut aller à la pêche. Ce pouvoir discrétionnaire a donc été balisé par les tribunaux.

Bien que ce ne soit pas balisé par le Code des professions, il est bien établi dans la jurisprudence que le syndic est maître du processus d'enquête et, malgré des assauts répétés de la défense, les tribunaux n'ont pas permis d'incursion dans le processus d'enquête des syndics. **Cependant, on peut se questionner sur l'obligation du syndic d'assurer une certaine équité procédurale ou encore que le respect de certains droits fondamentaux, comme la dignité humaine, soient intégrés dans leur processus d'enquête. Dans un monde où les droits personnels dominant, une telle réflexion est de mise.** D'ailleurs, l'Ordre croit que le volet de la formation des syndics en la matière pourrait s'avérer une piste de solution intéressante. En effet, plus globalement rappelons-nous que les fonctions de syndics sont réalisées par peu de personnes et qu'aucun programme de formation formel n'existe en tant que tel.

Ainsi, il pourrait être recommandé de réfléchir à ce qui pourrait être développé en termes de formation tant à l'arrivée comme syndic d'ordre qu'en cours de route en termes de formation continue, ainsi que de miser sur une synergie de l'ensemble des ordres et du CIQ dans le développement d'un programme plus costaud que ce qui se fait actuellement.

Angles et constats

Au cours des dix dernières années, le bureau du syndic de l'Ordre a analysé son travail sous plusieurs angles à la suite de certains constats importants. Tout d'abord, il a été soulevé que les demandeurs d'enquête (public, employeurs, membres et organisme payeurs) sont de plus en plus exigeants et ont des attentes de plus en plus précises.

En effet, les statistiques démontrent une augmentation substantielle des demandes d'enquête entre 2009 et 2019, soit une augmentation d'environ 1,4 dossier par année, et le nombre de demandes de révision a doublé : en 2009, il y a eu trois demandes de révision et en 2019, six demandes.

Ensuite, le syndic a noté que les membres sous enquête sont de plus en plus exigeants. Il tient à connaître l'origine de l'enquête, la raison du signalement ainsi que tous les détails du déroulement de l'enquête. Certains membres, jugeant la durée de l'enquête trop longue, font appel au bureau de la présidence de l'Ordre. Cela a d'ailleurs amené positivement l'Ordre dans des actions et dans la mise en place de mesures qui nous incombent et visant à atténuer ces durées. De plus, le syndic a noté que les membres ont de plus en plus recours à l'assistance d'un avocat au cours de l'enquête. Cette nouvelle tendance crée un processus de judiciarisation précoce de l'enquête et en alourdit son processus.

Par la suite, il a été constaté que le délai était très long entre la fin d'une enquête et le dépôt de la plainte devant le conseil de discipline. Le syndic croit que ce fait s'explique par l'exigence plus élevée des tribunaux envers les bureaux de syndic des ordres professionnels. Par conséquent, les bureaux d'avocat sont plus pointilleux dans la préparation de la plainte. Ils exigent de plus en plus les contributions d'experts pour établir la norme, tout comme des normes de pratique clairement énoncées et des règles déontologiques claires. De plus, les règles de procédures se sont resserrées et plus particulièrement en ce qui a trait à la divulgation de la preuve. Ces exigences ont beaucoup d'impact sur le travail du syndic.

Enfin, les exigences juridiques entraînent des frais de plus en plus élevés. En effet, en 2007, le budget alloué pour les frais juridiques au bureau du syndic était de 35 000 \$ à comparer à 135 000 \$ en 2018. Le nombre de dossiers disciplinaires est passé de trois à cinq par année pour la même période. Face à cette situation, **le bureau du syndic considère le dépôt d'une plainte au conseil de discipline seulement s'il n'y a aucun autre moyen d'assurer la protection du public.**

Ainsi, l'Ordre des ergothérapeutes du Québec a investi dans des mesures de prévention afin de soutenir les membres face à leurs obligations déontologiques et ainsi assurer la protection du public. Mentionnons :

- la clarification des normes
 - la révision du Code de déontologie, laquelle est entrée en vigueur en mai 2015
 - la révision de tous les autres règlements de l'Ordre
 - la révision des publications des normes (le guide sur l'évaluation des capacités fonctionnelles, la politique de formation continue)
- la formation et la sensibilisation des membres envers les obligations déontologiques (deux cours ont été mis gratuitement à la disposition des membres)
- le soutien aux membres. Depuis quelques années, le bureau du syndic prend part au soutien des membres afin de répondre spécifiquement aux questions d'ordre déontologique, et
- l'implication du syndic dans le développement de la profession et du soutien en général aux membres

Page 5

L'Ordre est aussi d'avis que tout est en place pour s'assurer d'un « contrôle » adéquat du syndic (p. ex., l'existence du comité de révision comme instance d'appel de la décision du syndic pour les demandeurs d'enquête, les redditions de comptes régulières et les rapports des activités du syndic qui sont produits pour le Conseil d'administration selon des indicateurs précis, les rencontres qui peuvent être demandées au besoin avec le syndic par le Conseil, le pouvoir du Président quant à requérir de la part du syndic des informations concernant des enquêtes en cours et leur progrès, et ultimement le pouvoir du Conseil d'administration de l'Ordre de démettre de ses fonctions le syndic si cela devait s'avérer).

Par ailleurs, le moment est peut-être opportun pour les ordres de revisiter leurs règles et processus, et se doter de lignes directrices en la matière afin d'optimiser cette gouvernance spécifique, notamment en ce qui touche le volet d'évaluation des activités du bureau du syndic. D'ailleurs, un partage des meilleures pratiques en la matière entre les ordres dans une démarche organisée serait certainement porteur.

Pour terminer, nous croyons qu'il faudrait aussi que cette consultation serve à apporter un éclairage objectif sur la base des faits concernant l'état actuel des lieux pour l'ensemble du système professionnel en ce qui concerne le travail des syndicats dans les ordres. L'Ordre considère qu'un exercice pédagogique tant auprès du public qu'auprès des membres sera par ailleurs requis à terme dans une perspective où la confiance du public et des membres des ordres semble atteinte par des allégations négatives qui perdurent de la part d'individus et de diverses instances.

Veillez agréer, Monsieur Bernier, l'expression de mes salutations distinguées.

Le président,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Alain Bibeau". The signature is fluid and cursive, with the first name "Alain" written in a larger, more prominent script than the last name "Bibeau".

Alain Bibeau, erg., M.Sc.